

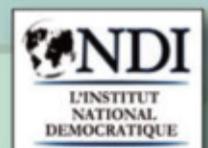
LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PAR LES PARLEMENTS
DU BURKINA FASO, DU MALI ET DU NIGER

GUIDE

à l'usage
DES COMMISSIONS DE DÉFENSE
ET DE SÉCURITÉ



Avec le soutien financier et technique de :



**LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ
PAR LES PARLEMENTS
DU BURKINA FASO, DU MALI
ET DU NIGER**

GUIDE

à l'usage
**DES COMMISSIONS DE DÉFENSE
ET DE SÉCURITÉ**

*Avec le soutien financier et technique
de la Coopération Danoise au Développement, de l'Ambassade Royale de Norvège
et du NDI*

SOMMAIRE

Remerciements	5
Sigles et abréviations	6
Liste des encadrés	7
Introduction	8
I. Qu'est-ce que la sécurité ?	11
1.1. Comprendre la notion de sécurité, son évolution et sa portée	12
1.2. Les acteurs de la sécurité	14
1.3. La Réforme du Secteur de la Sécurité	15
II. La Gouvernance du Secteur de la Sécurité	18
2.1. La gouvernance, une option pour le fonctionnement rationnel de l'Etat	19
2.2. La Gouvernance du Secteur de la Sécurité, un outil de performance	20
2.3. Quelques outils de bonne gouvernance	21
III. L'approche budgétaire pluriannuelle suivant les directives de l'Union Economique et Monétaire	
Ouest Africaine	30
3.1. Le cadre harmonisé des finances publiques	31
3.2. Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle	32
3.3. Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses	32
3.4. Le Projet Annuel de Performance et le Rapport annuel de Performance	33
3.5. Le Débat d'Orientation Budgétaire	33
IV. Le contrôle démocratique du Secteur de la Sécurité	35
4.1. La nécessité d'un contrôle démocratique	36
4.2. Les acteurs non parlementaires du contrôle démocratique : actes, opportunités et procédures de contrôle	37
4.3. La problématique de la coordination de l'action des services de contrôle	41
4.4. Le rôle du Parlement dans le contrôle démocratique : objectifs, pouvoirs et limites	41

V. Le contrôle budgétaire de la sécurité et la bonne gouvernance	43
5.1. La base légale et usuelle du contrôle budgétaire par le parlement	44
5.2. Les handicaps possibles au contrôle budgétaire du secteur de la sécurité	46
VI. La Commission de Défense et de Sécurité dans le contrôle budgétaire du Secteur de la Sécurité	47
6.1. La Commission de Défense et de Sécurité et les pouvoirs généraux	48
6.2. Les objectifs du contrôle budgétaire par la Commission de Défense et de Sécurité	49
6.3. Les moyens de contrôle et d'investigation	50
Conclusion	54
Bibliographie	55
A propos de NDI	57

REMERCIEMENTS

Ce Guide est réalisé dans le cadre du Projet de Renforcement du Contrôle Démocratique du secteur de la sécurité. Contribution au Programme régional du Royaume du Danemark pour la Paix et la Stabilité au Sahel. Ce projet est mis en œuvre par les Bureaux du NDI du Burkina Faso, du Mali et du Niger au profit des commissions de défense des parlements des trois pays.

Le National Democratic Institut (NDI) exprime sa reconnaissance et ses remerciements au Colonel Nouhoum Sangaré qui a entièrement rédigé le présent Guide. Le NDI remercie les membres des Commissions de Défense et de Sécurité du Burkina, du Mali et du Niger pour leur contribution de qualité au développement du présent guide à travers leur participation au séminaire initial et aux ateliers de validation.

Ces remerciements s'adressent en même temps, aux experts qui ont encadré les ateliers de validation et qui ont, à travers leurs observations, permis d'améliorer le caractère pratique du présent guide.

Enfin le NDI exprime ses remerciements au Représentant Principal pour la Stabilisation et Conseiller sur le Sahel du Danemark, Monsieur Peter Kolding, à son équipe, basée à Bamako et au Royaume du Danemark pour la confiance placée en NDI dans le cadre de la mise en œuvre du Projet Régional Sahel.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ACDI :	Agence Canadienne pour le Développement International,
BF :	Burkina Faso,
BM :	Banque Mondiale,
B P :	Budget-Programmes,
BVG :	Bureau du Vérificateur Général,
CBMT :	Cadre Budgétaire à Moyen Terme,
CC :	Cour Constitutionnelle,
CDI :	Commissariat au Développement Institutionnel,
CDMT :	Cadre des Dépenses à Moyen Terme,
CEDEAO :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest,
CDS :	Commission de Défense et de Sécurité,
CHFP :	Cadre Harmonisé des Finances Publiques
CRA :	Commissariat à la Réforme Administrative,
CSCR P :	Cadre Stratégique pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté,
DOB :	Débat d'Orientation Budgétaire,
DPBEP :	Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle,
DPPD :	Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses,
DSRP :	Document de Stratégie pour la Réduction de la Pauvreté,
GAR :	Gestion Axée sur les Résultats,
GSS :	Gouvernance du Secteur de la Sécurité,
HCRA :	Haut-Commissariat à la Réforme Administrative,
LOPM :	Loi d'Orientation et de Programmation Militaire,
LPM :	Loi de Programmation Militaire,
MEF :	Ministère de l'Economie et des Finances,
NDI :	Institut Démocratique National
OCDE :	Organisation pour la Coopération et le Développement Economiques,
ONG :	Organisation Non Gouvernementale,
ONU :	Organisation des Nations Unies,
OSC :	Organisation de la Société Civile,
PACDS :	Politique Africaine Commune de Défense et de Sécurité,
PAP :	Projet Annuel de Performance,
PDSS :	Programme de Développement du Secteur de la Sécurité,
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement,
PPBSE :	Programmation Pluriannuelle, Budgétaire et Suivi Evaluation,
P/SNDS :	Politique ou Stratégie Nationale de Défense et de Sécurité,
RAP :	Rapport Annuel de Performance,
RPAC :	Réseau des Parlementaires Africains contre la Corruption,
RSS :	Réforme du Secteur de la Sécurité,
TOFE :	Tableau des Opérations Financières de l'Etat,
UA :	Union Africaine,
UEMOA :	Union Economique et Monétaire de l'Afrique de l'Ouest.

LISTE DES ENCADRÉS

Encadré 1	Quelques nuances entre les notions de défense et de sécurité	13
Encadré 2	La Réforme du Secteur de la Sécurité, un processus bien encadré	17
Encadré 3	Les six étapes d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme	22
Encadré 4	Que doit faire une CDS face à la question du budget programme?	24
Encadré 5	La Commission de Défense et de Sécurité et la Gestion Axée sur les Résultats	26
Encadré 6	La Commission de Défense et de Sécurité et la Loi de Programmation Militaire	28
Encadré 7	Le Parlement, la Commission de Défense et de Sécurité et la bonne gouvernance	29
Encadré 8	Positionnement des outils classiques de budgétisation par rapport aux outils de la Directive 06/UEMOA	34
Encadré 9	Les bonnes pratiques	49
Encadré 10	Fiche de conduite d'activité	52
Encadré 11	Quelques éléments pour l'élaboration d'une feuille de route	53

INTRODUCTION

Le Burkina Faso, le Mali et le Niger sont des jeunes démocraties avec chacun, son expérience particulière dans la construction de ce nouveau modèle de gestion des affaires publiques et dans le jeu des rapports entre les institutions. Ces jeunes démocraties ont cependant en commun le fait d'être nées sur les cendres de régimes autoritaires ; ce qui du coup, leur confère le caractère de « démocratie post autoritaire » qui se distingue des « démocraties consolidées »¹ par l'influence que peuvent avoir les armées et les services de sécurité, anciens détenteurs du pouvoir sur les autres structures et institutions de l'Etat.

Ils ont aussi en commun, la puissance relative des partis majoritaires dont l'influence peut fausser les règles du principe sacré de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Cela peut se manifester au niveau du parlement par la solidarité autour de l'action du gouvernement, les consignes de vote et le favoritisme dans le recrutement des agents de la fonction publique, la promotion des cadres de l'Administration d'Etat et des services de sécurité, toutes choses qui peuvent compromettre l'efficacité de l'action publique, émousser la motivation des cadres et anéantir toute volonté de promotion de l'excellence. Cette puissance des partis au pouvoir se manifeste aussi par la faiblesse relative de l'opposition, dont le grand problème selon Joseph KIZERBO est la misère qui constitue un risque permanent d'annihilation structurelle pour elle².

Ces trois pays ont aussi en commun leur appartenance à la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) qui depuis sa création en 1975, a connu une évolution spectaculaire de l'insécurité dans son espace, reflétant le caractère transfrontalier des menaces à la sécurité et la nécessité d'une réponse régionale adaptée³. Les nouvelles formes d'insécurité dans cet espace sont apparues avec les guerres civiles et les conflits armés internes du Libéria en 1989, de la Sierra Léone en 1997, de la Guinée Bissau en 1998 et de la Côte d'Ivoire en 2002 avec tous, une influence plus ou moins directe sur la sécurité de nos trois Etats. Dans tous ces conflits, la gestion politique et souvent l'intervention militaire de notre organisation sous régionale ont été déterminantes mais n'ont pas pu empêcher l'émergence de pratiques comme, la circulation incontrôlée des armes et leur utilisation à des fins de déstabilisation des Etats et les trafics de tous genres.

L'insécurité dans l'espace des trois pays tout comme dans d'autres de la sous-région a connu une seconde forme de mutation avec l'échec plus ou moins grave des processus démocratiques et l'arrivée dans le sahel d'ex combattants de la légion étrangère libyenne étrangers ou natifs

1. Etude n° 389 / 2006/ Commission Européenne pour la Démocratie par le droit ; Commission de Venise, 74ème session, Venise, 14-15 mars 2008

2. Joseph Ki-Zerbo ; A quand l'Afrique ? Entretien avec René Holenstein, ED le livre équitable

3. Okey Uzochina ; Gouvernance et réforme de la sécurité en Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité/ DCAF, P 1.

de la zone, d'extrémistes et de prêcheurs venus d'ailleurs. La combinaison de ces facteurs a vite révélé l'incapacité des Etats à satisfaire les besoins de sécurité des populations et permis l'expansion de phénomènes comme le terrorisme, le trafic de drogue, le trafic des armes, la cybercriminalité, la radicalisation religieuse... Les acteurs de ces phénomènes, à défaut d'avoir le contrôle total d'espaces géographiques sur lesquels ils pourraient agir librement, tentent de se substituer aux Etats en fournissant aux communautés et aux populations locales, des services sociaux de base et en véhiculant des messages ciblés, bien préparés et diffusés au moyen des technologies les plus récentes.

Ces Etats ont également en commun la limitation de leurs ressources budgétaires par rapport aux impératifs de développement. Ils fournissent chacun un nombre relativement important de candidats à l'émigration et servent souvent de zone de transit aux émigrants d'autres pays. Dans ce contexte, la Gouvernance et le Contrôle budgétaire du Secteur de la Sécurité, participent du projet global de réforme et même de refondation de l'Etat, du renforcement du système démocratique, qui sont autant d'opportunités pour créer une nouvelle dynamique dans les rapports entre les institutions et structures concernées. Dans cette entreprise, le parlement et singulièrement sa Commission de Défense et de Sécurité (CDS) jouent un rôle essentiel pour lequel ils doivent être préparés.

C'est à cette préparation que nous essayons de contribuer à travers le présent document qui est une initiative de l'Institut Démocratique National (NDI) des Etats Unis d'Amérique dans le cadre de la mise en œuvre du Programme Sahel financé par le Royaume du Danemark et la Norvège au profit du Burkina Faso, du Mali et du Niger. La rédaction de notre contribution intervient à un moment où nous vivons trois transitions.

La première, est la transition politique et institutionnelle au Burkina, à la suite du soulèvement populaire ayant entraîné la destitution du Président Blaise Compaoré en octobre 2014, transition qui connaît de nombreux soubresauts dus à l'insatisfaction de certains groupes quant à leur position négociée ou imposée dans le schéma institutionnel de sortie de crise.

La deuxième transition, est celle que vit le Mali à travers la mise en œuvre de l'Accord de paix et de réconciliation nationale et sa période transitoire qui doit aboutir à la création de nouvelles institutions et une profonde réforme de l'Etat.

La troisième transition, commune cette fois-ci aux trois pays, est celle qui porte sur l'application d'une des Directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), recommandant la présentation exclusive du budget des Etats membres en Budget-Programmes (BP) à compter de l'exercice budgétaire 2017.

4. Le 15 mai 2015, sous l'égide du groupe de médiation dirigé par l'Algérie et comprenant l'ONU, l'UA, la CEDEAO, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad, renforcé par la France et les Etats Unis d'Amérique, le gouvernement du Mali et les groupes armés ont signé un Accord de paix et de réconciliation nationale qui a été parachevé le 20 juin 2015 à Bamako.

Destiné à des responsables venant de divers horizons, de formations diverses et plus ou moins habitués à traiter des questions budgétaires ou de sécurité, ce document présente dans un premier temps la sécurité comme un besoin du citoyen et un service public que l'Etat doit fournir (i) pour ensuite aborder les questions de la Gouvernance démocratique du Secteur de la Sécurité (ii), de l'approche de la budgétisation pluriannuelle de l'UEMOA (iii), du contrôle démocratique et de ses implications (iv), du contrôle budgétaire du secteur de la sécurité (v) pour terminer par le rôle des Commissions de Défense et de Sécurité (CDS) dans le contrôle budgétaire exercé par le parlement (vi).

Le présent document n'est pas une analyse comparative des pratiques en cours dans les trois Etats ; mais plutôt une démarche fondée sur l'incitation à utiliser les standards internationaux en matière de Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS), de gouvernance démocratique et de contrôle budgétaire pour améliorer ces pratiques. Par conséquent, il n'a pas la prétention d'exposer l'expérience d'un pays quelconque, mais de proposer une ligne directrice à l'usage des parlementaires dans les domaines cités ci-dessus. Il se propose d'offrir une plate-forme qui, au delà de susciter l'intérêt et la curiosité des élus des trois Etats, incitera au débat plus profond sur l'appropriation des questions de sécurité par les parlements et la promotion de la gouvernance démocratique.

PREMIÈRE PARTIE :

QU'EST-CE QUE LA SÉCURITÉ ?

Depuis la fin de la guerre froide et singulièrement après les attaques terroristes du 11 septembre 2001, le monde entier a vite compris que de nouvelles menaces ont fait leur apparition à l'échelle des nations, des régions et même de la communauté internationale. Toutes aussi terribles que les anciennes, mais apparaissant sous des formes pernicieuses et souvent asymétriques, ces nouvelles menaces ont obligé les Etats et les organisations internationales à revoir leurs approches de la notion de sécurité.

La gestion d'un domaine aussi complexe est un défi réel pour nos Etats aux ressources limitées, pour leurs institutions en phase d'installation ou de consolidation, mais particulièrement pour leurs parlements qui peinent encore à s'imposer comme acteur du contrôle démocratique.

1.1.

COMPRENDRE LA NOTION DE SÉCURITÉ, SON ÉVOLUTION ET SA PORTÉE

La "Sécurité" est considérée comme l'ensemble des mesures prises pour mettre les populations et leurs biens à l'abri du danger. Par extension, elle est venue à signifier l'absence de danger et la protection contre les attaques ou agressions extérieures⁵.

Il y a quelques années, cette définition aurait pu être jugée inappropriée, tant les Etats étaient préoccupés par la protection du sanctuaire délimité par leurs lignes de frontière qui dans certains cas étaient une source de conflit.

La notion de frontière, a depuis, évolué pour aller au-delà de la limite géographique de la superficie de terrain élargie à celle de la mer adjacente appartenant à un Etat⁶. Sur le plan physique, la définition de la frontière est restée la même ; mais les Etats qui ont les moyens de leurs ambitions de puissance considèrent de plus en plus que leurs frontières se situent là où se trouvent leurs intérêts essentiels. Cette perception nouvelle des intérêts stratégiques des puissances conduit souvent à une gestion des affaires qui n'est pas sans influence sur la sécurité des Etats faibles.

Par ailleurs, les exigences du jeu démocratique et les évolutions de nos sociétés, font que la sécurité comprend désormais les questions de défense avec des aspects non militaires basés sur les impératifs politiques, économiques, sociaux et environnementaux, en plus des droits de l'homme. On parle alors de sécurité humaine globale pour désigner le champ d'action de la sécurité.

Cette extension au-delà de la sécurité classique de l'Etat, exige que l'on accorde une place importante à l'individu en tant que citoyen, à la communauté ou la collectivité en tant qu'entité sociopolitique, mais aussi, aux relations entre les Etats, car les conflits internes peuvent rapidement dépasser les frontières physiques. La communauté internationale s'est alors saisie des

5. Définition donnée par la déclaration de Politique Africaine Commune de Défense et de Sécurité (PACDS) adoptée, en 2004, à Syrte en Libye.

6. La mer adjacente couvre une distance de douze milles soit vingt-deux kilomètres deux cent (22,200km) tandis que la zone économique exclusive couvre une distance de 200 milles marins soit 370,4 km.

questions de sécurité en favorisant leur gestion collective à travers les espaces internationaux, continentaux ou régionaux de sécurité, les arrangements et conventions sécuritaires se référant tous aux dispositions du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies⁷. La sécurité est donc un service public que l'Etat doit fournir aux citoyens, qui en retour ont le devoir de le protéger. Elle est aussi, un enjeu des relations internationales.

Encadré 1. Quelques nuances entre les notions de défense et de sécurité.

- La notion de sécurité doit être entendue comme l'ensemble des mesures de défense et de sécurité intérieure ayant pour objet, la protection des populations et des intérêts essentiels de la nation.
- Les intérêts essentiels comprennent :
 - **les intérêts vitaux** qui portent sur l'intégrité du territoire national et de ses approches, l'exercice de la souveraineté, et la protection des populations ;
 - **les intérêts stratégiques** qui visent la préservation des espaces essentiels à l'activité économique et à la liberté des échanges ;
 - **les intérêts de puissance** qui découlent des responsabilités de l'Etat dans le concert des nations et dont on peut dire qu'ils ne sont pas fondamentaux pour nos Etats préoccupés pour l'instant par les questions de développement.
- La défense entendue dans le sens qui sera utilisé tout au long de cet ouvrage comporte :
 - **Une dimension militaire** : principale mais non exclusive, elle porte sur la protection des intérêts essentiels;
 - **Une dimension civile** : dont le but est la protection des populations, de l'ordre public et la sauvegarde de la continuité de l'action du gouvernement ;
 - **Une dimension économique** : qui vise la réduction des vulnérabilités en temps de paix et la bonne répartition de ressources en fonction des priorités en temps de guerre.
- Les textes portant organisation générale de la défense ou de la sécurité dans nos trois pays déterminent les pouvoirs du Président de la République, Chef suprême des armées, du Premier Ministre responsable de la coordination de l'action gouvernementale, des différents ministres ayant une responsabilité dans la mise en œuvre des mesures de défense.
- Les constitutions respectives de nos trois pays fixent les pouvoirs exceptionnels du Président de la République en temps de guerre, les procédures de mise en œuvre des mesures spécifiques, notamment, la répartition des rôles entre l'exécutif et le législatif.

7. Ce qui justifie le déploiement de troupes onusiennes aujourd'hui au Mali et dans d'autres pays, tout comme l'envoi des troupes de la CEDEAO sous le couvert de l'ECOMOG au Liberia, en Sierra Léone et en Guinée Bissau.

1.2.**LES ACTEURS DE LA SÉCURITÉ.**

L'apparition de nouvelles menaces et la mutation profonde que la sécurité a connue exigent de revoir l'étendue du secteur de la sécurité. La notion de secteur ou de système de la sécurité est définie comme l'ensemble des politiques, dispositifs, mécanismes, structures publiques, parapubliques et privées, des forces opérationnelles et des personnels qui travaillent directement ou indirectement à la protection, à la sauvegarde et/ou à la défense des citoyens, des populations, de l'État et de ses institutions, du territoire national, des intérêts de la communauté (nationale et régionale), des biens et des personnes.

Dans cette définition nous pouvons distinguer les moyens, les fonctions et les bénéficiaires de la sécurité.

L'élargissement du secteur et la diversification des moyens de la sécurité ont entraîné l'apparition de nouveaux acteurs en plus des prestataires classiques de sécurité qui sont les forces armées, les forces de sécurité (Gendarmerie, Police nationale, Garde nationale), les services de renseignement et services secrets, la police des frontières, les douanes, les services de protection de la faune et de la forêt, les parquets, les services pénitentiaires, et les tribunaux civils et militaires.

Ces acteurs nouveaux, non étatiques par définition sont les armées privées et compagnies de sécurité, les groupes armés non officiels (milices et factions), les groupes d'auto-défense, les fournisseurs coutumiers de sécurité, les organismes d'aide juridique et les associations de soutien aux victimes.

En plus des prestataires de sécurité, on note également les structures de supervision et de contrôle qui peuvent comme les premiers, être étatiques ou non.

Les structures étatiques assurant des fonctions de supervision ou de contrôle sont : le corps législatif, les institutions gouvernementales, les institutions des droits de l'homme et les organes de lutte contre la corruption.

Les structures non étatiques de supervision ou de contrôle sont : les acteurs de la société civile, les Organisations Non Gouvernementales (ONG) des droits de l'homme, les médias, les groupes de victimes, les associations, les institutions académiques, les centres de recherche, les électeurs et les citoyens.

Les acteurs de la sécurité, composés désormais de prestataires, d'organes de gestion ou de supervision et d'organes de contrôle, ont une existence légale lorsqu'ils ont un statut et des fonctions spécifiques prévus et définis par les lois et règlements. En la matière, la légalité des acteurs ne présume pas leur légitimité qui repose quant à elle, sur la nature de leurs rapports réels avec les populations. Ce qui fait qu'un acteur de la sécurité peut être légal mais pas légitime pendant qu'un autre, bien qu'illégal, peut avoir une forte légitimité. Le rôle de l'état de droit est alors de réguler le fossé pouvant se trouver entre la légalité et la légitimité des acteurs. La multiplicité des acteurs et surtout, l'apparition d'acteurs nouveaux sur la scène de la sécurité ont conduit à la nécessité d'une réforme du secteur.

1.3.

LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

La Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS) est définie comme le processus par lequel un pays s'attache à évaluer et à améliorer l'efficacité et la responsabilité des prestataires de sécurité et de justice. Il s'agit donc de chercher à atteindre l'objectif d'amélioration de l'efficacité et de la responsabilité des prestataires, à travers une démarche fondée sur le principe de l'appropriation nationale et tenant compte des caractères holistique, politique et technique du projet.

Le principe de l'appropriation nationale se fonde sur la nécessité pour un Etat d'initier lui-même son projet de réforme, de concevoir les politiques sectorielles et de conduire leur mise en œuvre par les acteurs nationaux en veillant à définir leurs statuts, mandats et relations extérieures. Ce principe exige également que l'Etat fournisse l'effort de prévoir et de mettre à disposition les ressources nationales humaines, financières et matérielles contribuant à sa mise en œuvre. Ces ressources nationales peuvent être complétées par les apports des partenaires dans un cadre cohérent que l'Etat doit s'attacher à définir et à régler. Il s'agira d'aller au-delà des intentions et déclarations politiques pour s'engager dans une dynamique constructive fondée sur une démarche rationnelle, des structures clairement identifiées et des résultats mesurables.

La RSS est un processus d'une grande sensibilité politique car elle passe par la redéfinition des mandats, pouvoirs, positions et privilèges des acteurs dans leur diversité, pour tenir compte des exigences de la satisfaction des besoins nouveaux et évolutifs de sécurité. Cette redistribution peut remettre en cause des acquis et même l'équilibre existant que certains voudront préserver pendant que d'autres souhaiteraient voir modifiés ou ajustés.

La RSS doit être holistique en ce sens qu'elle concerne une multitude d'acteurs qui interviennent comme prestataire, superviseur ou contrôleur, qu'ils soient étatiques ou non. Il s'agit d'un échafaudage dans lequel, toute action sur un élément quelconque peut avoir directement ou indirectement une répercussion sur d'autres. La cohérence des actions et leur aboutissement aux résultats attendus nécessitent alors l'élaboration d'une Stratégie Nationale de Sécurité et d'un programme de RSS.

La nature holistique et la sensibilité politique de la RSS en font un processus technique complexe dont la mise œuvre nécessite une approche multidisciplinaire et des compétences basées sur la connaissance et la compréhension des liens d'interdépendance entre les acteurs et l'expérience de la gestion du changement.

L'objectif principal de l'appropriation nationale et du respect de ces trois dimensions de la RSS est de s'assurer que le processus contribue à l'amélioration de l'efficacité et de la responsabilité du système et des acteurs. La décision d'aller à la RSS et la vision qui la supporte, doivent être nationales et des ressources nationales doivent être dégagées et investies dans le programme. La recherche de l'amélioration et de l'efficacité du système doivent permettre de répondre aux questions ci-après :

- **le secteur de la sécurité et ses acteurs sont-ils assez bien structurés pour exécuter le mandat qui leur est confié ?**

- **disposent – ils des ressources humaines, matérielles et financières appropriées ?**
- **le secteur de la sécurité est-il bien géré ?**
- **que se passe-t-il si tel n'est pas le cas ?**

La notion de responsabilité doit être comprise dans le sens d'un système où chaque détentrice d'une parcelle de pouvoir est redevable devant la hiérarchie, les citoyens et les représentants du peuple (le parlement), qui ont une mission de régulation, de supervision et de contrôle. Elle permet de répondre aux questions comme :

- **le système est-il gouverné par la loi ?**
- **est-il possible de vérifier s'il fonctionne conformément à la loi ?**
- **et que se passe-t-il si tel n'est pas le cas ?**

Il s'agit donc d'un processus endogène visant à garantir que les prestataires de service de sécurité et de justice soient efficaces, efficaces et performants, tenus de rendre des comptes à l'Etat et à la population, respectueux des droits humains, des normes et des standards internationaux, abordables financièrement et légitimes.

La RSS n'est pas une juxtaposition de transformations dans divers domaines relevant du secteur de la sécurité, mais un processus global et cohérent, agissant pour produire des résultats sur le moyen terme et le long terme, par la mise en œuvre d'un programme conçu sur la base d'une Stratégie Nationale de Sécurité.

Le Cadre d'Orientation de l'Union Africaine sur la RSS recommande d'observer les étapes suivantes dans la mise en œuvre des programmes de RSS⁹ :

- l'examen du secteur de la sécurité et l'évaluation des besoins ;
- l'élaboration d'une stratégie/politique nationale de sécurité souvent appelée livre blanc ;
- la mise en place de cadres institutionnels, juridiques et sécuritaires ;
- le renforcement global des capacités et la professionnalisation des institutions du secteur de la sécurité ;
- l'institutionnalisation de partenariats effectifs et de mécanismes de coordination ;
- le renforcement des mécanismes démocratiques de contrôle et de supervision et leur fonctionnalité ;
- la mobilisation de ressources suffisantes, le financement et la transparence ;
- la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation approprié ; et
- la mise en œuvre d'une stratégie efficace de communication.

9. Union Africaine ; Cadre d'Orientation sur la Réforme du Secteur de la Sécurité, Section D

Encadré 2. La Réforme du Secteur de la Sécurité, un processus bien encadré

La RSS a été très tôt au centre des préoccupations de la communauté internationale qui définit les standards pouvant guider les Etats dans la conduite de ce processus. Parmi les actes servant de référence en la matière, nous pouvons citer entre autres ceux qui suivent :

- le rapport du Secrétaire Général de l'ONU de 2008, intitulé « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du Secteur de la Sécurité »¹⁰;
- les guides d'orientation intégrés des Nations Unies sur la RSS traitant sous forme de notes des sujets aussi divers que les objectifs, la portée, la logique, le cadre conceptuel et les principes des éléments de la stratégie de l'ONU en matière de RSS ;
- le cadre d'orientation de l'Union Africaine sur la réforme du secteur de la sécurité qui s'appuie sur le cadre normatif des Nations Unies et sur d'autres instruments de l'UA ;
- le cadre régional de la CEDEAO pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité qui définit entre autres la notion de sécurité dans le contexte africain, ses objectifs, ses bénéficiaires, les défis de la réforme.

La RSS est un processus holistique, politique et technique mais aussi complexe dans sa mise en œuvre. Elle est cependant insuffisante pour améliorer le fonctionnement du secteur de la sécurité si elle ne s'insère pas dans le cadre de la gouvernance de l'Etat.

¹⁰. Nations Unies, « Assurer la paix et le développement ; le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », Rapport du Secrétaire Général, UN Doc. 12 mai 2008.

DEUXIÈME PARTIE :

LA GOUVERNANCE DU SECTEUR

DE LA SÉCURITÉ

La notion de gouvernance est certainement avec celle de démocratie, l'un des concepts les plus utilisés de ces dernières décennies par les Etats, les organisations et les structures financières internationales œuvrant pour le développement, qui ont compris que la qualité de la gouvernance influe sur les perspectives de développement. C'est ainsi que la Banque mondiale identifie trois aspects distincts de la gouvernance¹¹ :

- a. **la forme de régime politique ;**
- b. **la manière dont l'autorité est exercée pour gérer les ressources nationales économiques et sociales consacrées au développement ;**
- c. **la capacité des gouvernements à concevoir, formuler et réaliser des actions et à s'acquitter de leurs fonctions.**

La gouvernance est devenue avec le temps une fonction centrale de l'Etat avec des dimensions aussi variées que ses domaines d'intervention ; mais aussi, un outil de performance.

2.1.

LA GOUVERNANCE, UNE OPTION POUR LE FONCTIONNEMENT RATIONNEL DE L'ETAT

Selon la définition du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), la gouvernance est « l'exercice de l'autorité administrative, politique et économique en vue de gérer les affaires du pays à tous les niveaux. Elle comprend des mécanismes, des procédés et des institutions à travers lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits légaux, remplissent leurs obligations légales et négocient leurs différences »¹².

Cette définition que nous avons choisie parmi tant d'autres, nous semble être adaptée aux préoccupations du secteur de la sécurité. Elle prend en compte les dimensions politique, administrative et économique de la gouvernance, les mécanismes et procédés utilisés et s'attache à mettre en exergue les relations entre les acteurs.

Nos Etats ont ainsi entrepris dès le début des années quatre-vingt-dix, des politiques de réforme qui s'appuient sur les quatre piliers de la gouvernance que sont la responsabilité, la transparence, la suprématie du droit et la participation pour entretenir la dynamique de l'amélioration de la gestion des affaires publiques. Ces politiques de réforme sont supportées :

- au Burkina Faso par le Ministère de la Fonction Publique, du Travail et de la Sécurité Sociale, à travers le plan décennal de modernisation de l'administration ;
- au Mali, par le Commissariat au Développement Institutionnel (CDI) qui prend en charge les attributions du défunt Commissariat à la Réforme Administrative (CRA) ;
- au Niger par le Haut-Commissariat à la Réforme Administrative et à la Décentralisation.

11. Fonds International pour le Développement Agricole, « La gouvernance : une mise au point », Conseil d'Administration, soixante-septième session, Rome 8-9 septembre 1999

12. Document de politique générale de 1997 intitulé "La gouvernance en faveur du développement humain durable" (PNUD).

Les piliers de la gouvernance cités ci-haut, peuvent être définis comme suit :

- **La responsabilité** qui est l'exigence faite aux institutions, aux élus et aux organisations ayant un mandat public, de rendre compte de l'affectation, de l'utilisation et du contrôle des biens publics conformément aux normes juridiques existantes.
- **La transparence** qui est le fait que les politiques publiques doivent être connues de tous et l'administration doit agir de façon à ce que le citoyen ait confiance dans ses intentions et asseoir ainsi sa légitimité.
- **La suprématie du droit** qui fait que les normes légales et réglementaires doivent être équitables et les textes appliqués de façon impartiale, en particulier ceux relatifs aux droits de l'homme.
- **La participation** qui est l'exigence faite aux institutions et aux organes, d'agir conformément à la loi, de façon vérifiable et que tous les citoyens doivent pouvoir participer à la prise de décisions, directement ou par l'intermédiaire de structures qui représentent leurs intérêts.

Ces piliers interpellent le parlement et particulièrement la Commission de Défense et de Sécurité (CDS) en ce qu'ils constituent le fondement des objectifs recherchés à travers la RSS d'autant plus que leur application peut améliorer fondamentalement la qualité du service public de sécurité délivrée, la confiance des citoyens aux acteurs et les rapports qu'entretiennent ces acteurs entre eux. aussi variées que ses domaines d'intervention ; mais aussi, un outil de performance.

2.2.

LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ, UN OUTIL DE PERFORMANCE

En parlant de gouvernance du secteur de la sécurité (GSS), il ne s'agit surtout pas d'une gouvernance spécifique, mais de l'application autant que possible des lois et procédures générales de gestion des affaires publiques aux acteurs de la sécurité. Elle se conçoit alors, comme la manière dont le système de sécurité est géré dans le pays.

Lorsqu'on doit appliquer les caractéristiques de la gouvernance et les exigences de la RSS, il faut garder à l'esprit qu'il s'agit d'une entreprise de transformation des outils, de rééquilibrage du poids des acteurs et de révision de leurs rapports. Cette entreprise façonnera le secteur en affectant la structure générale des institutions, la répartition des ressources et les interactions des acteurs.

La structure générale des institutions et organes de sécurité sera affectée dans la mesure où la réforme passera par l'adoption d'une politique/stratégie nationale de sécurité et de normes législatives et réglementaires qui fondent leur existence, fixent leur mandat et le cadre d'exercice de leurs activités.

L'allocation des ressources se fera sur la base de l'évaluation des besoins, leur affectation à travers les programmes et budgets et leur utilisation dans le respect des procédures en vigueur. L'élaboration des programmes, lorsqu'elle est faite conformément aux procédures, oblige les responsables à fixer les objectifs et les priorités. Le caractère inclusif du processus d'élaboration

des programmes détermine le poids relatif de chaque organe du système. En outre, la réorganisation institutionnelle et la fixation du mandat des acteurs contribuent à formaliser leurs interactions particulièrement dans les processus de prise de décision, de supervision, de contrôle et d'imputabilité qui doivent être inclusifs.

Ainsi conçue, la gouvernance du secteur de la sécurité est à l'image de la gouvernance de l'Etat, la façon dont les affaires publiques de sécurité sont gérées. La réforme de l'Etat est un outil de la gouvernance tout comme la RSS est un outil de la Gouvernance du Secteur de la Sécurité (GSS).

La GSS nécessite l'impulsion politique de l'exécutif et la veille du parlement pour atteindre son but. Cette veille permet à la représentation du peuple, de s'assurer que les préoccupations de sécurité des citoyens et des communautés sont prises en compte et que l'organisation du système comporte une exigence de résultats et de compte rendu des responsables des organes. Cette exigence de résultat et de responsabilité est mise en œuvre à travers l'utilisation des outils de bonne gouvernance.

2.3.

QUELQUES OUTILS DE BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance est un processus complexe et un exercice qui s'appuie sur des outils qui de nos jours, ont fait la preuve de leur efficacité. La connaissance et l'exploitation de certains de ces outils que nous présentons ici peuvent être utiles au travail du député.

2.3.1. Le Cadre des Dépenses à Moyen Terme

L'un des problèmes majeurs des pays en développement est la conception de politiques publiques réalistes et réalisables, leur traduction en plans et programmes et l'établissement d'un budget annuel prenant en compte les priorités et l'équilibre à observer dans la répartition des ressources entre les secteurs et à l'intérieur des secteurs entre les domaines. La Banque Mondiale, promoteur principal du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT), le définit comme un « mécanisme de liaison qui permet de fonder les dépenses sur les priorités de l'État et de les encadrer par les réalités budgétaires¹³ » et partant, le propose aux pays en développement comme élément central des programmes de réforme et de l'exécution des dépenses publiques. Le CDMT est généralement élaboré pour tout ou partie des activités d'un ministère ou d'un secteur pour une période donnée dont la moyenne est de trois exercices budgétaires. Il prend en compte toutes les ressources et toutes les dépenses de la période et s'attache à définir avec précision les allocations dans le respect des plafonds budgétaires autorisés par le ministère chargé de l'économie et des finances.

Le CDMT est toujours basé sur les orientations du Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT). Le CBMT se fonde sur les grandes orientations politiques comme le Cadre Stratégique de Croissance et de Réduction de la Pauvreté (CSCR) ou autres documents cadre de référence des dépenses publiques pour fixer les mesures concrètes de renforcement des finances publiques et d'accompagnement des options économiques. Il évalue le niveau global des recettes et des dépenses par catégories pour une période donnée (3 ans en général), fait des projections sur

13. Voir World Bank, 1998a : 32.

le taux de croissance annuel et le solde budgétaire de base avec ou hors appui extérieur et les écarts de financement. Il tient compte du niveau réel ou prévisionnel du portefeuille des engagements de l'Etat et fixe les limites dans lesquelles, les ministères techniques peuvent opérer des choix stratégiques pour l'élaboration de leurs programmes et projets de budget. L'autorité d'approbation du CBMT est généralement le Conseil des Ministres.

Le CDMT, tout en imposant le respect des contraintes de ressources et de la logique de l'atteinte des résultats d'une politique publique, accorde aux ministères techniques et aux responsables du secteur une certaine autonomie pour prendre les décisions qui maximisent l'efficacité et l'efficacité de la gestion. Sa conception se fait par étapes pour aboutir à un résultat cohérent.

Encadré 3. Les six étapes de l'élaboration d'un Cadre de Dépenses à Moyen Terme

N° d'ord	Etapes	Caractéristiques
1	Elaboration d'un cadre macroéconomique/budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> Modèle macroéconomique qui permet d'établir des projections pluriannuelles à moyen terme de recettes et des dépenses Accord sur les activités et objectifs de la production
2	Elaboration des programmes sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> Elaboration et examen des programmes et sous-programmes Estimation du coût des programmes Analyse des programmes plus arbitrages inter et intra sectoriels
3	Elaboration de CDMTs sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> Recherche d'un consensus au sujet de l'allocation des ressources
4	Détermination de la grille d'allocation des ressources sectorielles	<ul style="list-style-type: none"> Fixation des plafonds à moyen terme pour les budgets sectoriels
5	Préparation des budgets sectoriels	<ul style="list-style-type: none"> Préparation des budgets-programmes et budgets de moyen basés sur les plafonds budgétaires
6	Approbation politique finale	<ul style="list-style-type: none"> Présentation des estimations budgétaires au Conseil des Ministres et au Parlement aux fins d'approbation

Source: *Manuel de gestion des dépenses publiques* (Banque mondiale, 1998a : 47-51) adapté.

La question fondamentale qu'une Commission de Défense et de Sécurité doit se poser à ce niveau, est celle de l'existence d'un CDMT pour le secteur de la sécurité ou de CDMT individuel pour chacun des ministères du secteur comme garantie de lien entre la Politique/Stratégie Nationale de Sécurité, les programmes du secteur et son budget. Lorsque les activités d'un ministère dépassent le cadre strict de la sécurité, il s'agira alors de pouvoir identifier dans le document du CDMT, les ressources allouées aux activités de sécurité. Un autre aspect des investigations de la Commission peut porter sur la capacité réelle du CDMT à faire la liaison entre la Politique/Stratégie Nationale de Sécurité, les plans, les programmes et le budget. A tous ces égards, les questions techniques de compréhension pourront être posées au ministère chargé de l'économie et des finances, autorité d'approbation du CDMT et aux ministères techniques du secteur.

La commission veillera à s'assurer que toutes les ressources sont prises en compte dans le CDMT, y compris les contributions des partenaires que le gouvernement doit sensibiliser à l'importance de la prévisibilité des annonces d'appuis.

2.3.2. Le Budget-Programmes

Le Budget-Programmes (BP) est une méthode d'allocation des ressources qui organise les choix budgétaires autour de choix de politique publique. Le budget de chaque ministère est structuré par programmes élaborés sur la base des options contenues dans une politique publique en tenant compte des impératifs de gestion axée sur les résultats et la performance.

L'élaboration de chaque programme fait appel à un cadre logique dans lequel on trouve un objectif global, un nombre limité d'objectifs spécifiques et des indicateurs de référence et de résultats. Ainsi, le programme est un outil qui fournit un résumé des réponses aux questions suivantes :

- **Pourquoi** le programme est-il réalisé (objectifs)?
- **Qu'attend-on** de la réalisation du programme (résultats)?
- **Comment** le programme va-t-il y parvenir (mode opératoire)?
- **Quels facteurs extérieurs** sont cruciaux pour sa réussite (contraintes et facteurs de risque) ?
- **Où** peut-on trouver l'information requise pour apprécier la réussite du programme (source des indicateurs)?
- **Quels sont les moyens** nécessaires à la réalisation du programme (ressources)?
- **Quels coûts** le programme implique-t-il (efforts nécessaires) ?

Chaque programme est dirigé par un chef de programme qui a pour collaborateurs associés, les chefs de services concernés par le programme. Il s'agit d'un système participatif qui met ensemble tous les responsables du département autour des éléments de l'exécution d'une politique publique sectorielle.

Le BP est présenté en deux volumes annexés au projet de loi de finances et dont le premier porte sur les résultats de l'année écoulée, pendant que le second contient les activités programmées pour l'année à laquelle la loi de finances se rapporte. L'élaboration du document est précédée chaque année par la revue des projets et programmes que chaque département ministériel fait organiser par sa Cellule de Planification et de Statistiques.

Toute la réussite du processus réside dans l'articulation de l'ensemble des outils de la chaîne de Planification-Programmation-Budgétisation-Suivi-Evaluation (PPBSE). Cette articulation peut se faire à deux niveaux.

Le premier niveau met en relation le cadre national de référence des politiques ou stratégies (ex. CSCRP) avec les instruments de mise en œuvre du budget de l'Etat (Tome II du BP), les instruments de programmation budgétaire pluriannuelle (CBMT) et de suivi-évaluation (Tome I du BP).

Le deuxième niveau définit l'articulation des stratégies ou politiques sectorielles avec les instruments de programmation pluriannuelle au niveau ministériel (CDMT, BP), de suivi-évaluation (Tome I du BP) et le budget annuel des ministères sectoriels.

En matière de sécurité, la politique sectorielle est codifiée dans le document diversement appelé « Politique/Stratégie Nationale de Sécurité ». Le document cadre de politique africaine de RSS indique que ce document doit nécessairement comprendre une vision nationale de la sécurité et comporter les éléments suivants :

- les menaces possibles contre la sécurité auxquelles l'Etat pourrait faire face et les moyens de sécurité pour faire échec à ces menaces;
- la position de l'Etat membre en matière de sécurité qui doit être basée sur les principes de non-agression, de légitime défense et de sécurité collective aux termes de la Charte des Nations Unies et de l'Acte Constitutif de l'Union Africaine;
- les intérêts en matière de sécurité qui doivent compléter les objectifs nationaux de développement ;
- l'utilisation efficace et rationnelle des ressources pour le maintien de la paix et de la sécurité;
- l'engagement en faveur des obligations régionales, continentales et internationales de paix et de sécurité;
- les dispositions sur le développement de technologies et de stratégies essentielles et de capacités de recherche et d'innovation, dans les domaines de la production et de l'entretien d'équipements de l'outil de sécurité, qui pourraient être difficilement acquis par achat compétitif sur le marché international;
- la participation de tous les groupes sociaux, y compris les femmes, et les jeunes filles à tous les niveaux aux activités du secteur de la sécurité.

L'une des démarches possibles pour l'élaboration de ce document peut passer par la rédaction du livre vert qui est un rapport renfermant des propositions destinées à être discutées en vue de l'élaboration d'une politique. La discussion est organisée à travers une consultation au cours de laquelle toutes les personnes, collectivités, associations, institutions et structures peuvent se prononcer sur les questions posées. L'éventail d'idées reçues au terme de cette consultation sert à la formulation de la Politique/Stratégie de Sécurité.

La politique Nationale de sécurité ainsi préparée et adoptée, pourra être traduite en Programme de Développement du Secteur de la Sécurité (PDSS).

Encadré 4. Que doit faire une CDS face à la question du budget programme?

Le BP est déjà rentré dans les habitudes des institutions de préparation, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget des trois Etats.

Si l'on se réfère au principe selon lequel le budget de chaque ministère est structuré par programmes élaborés sur la base des options contenues dans la politique publique en tenant compte des impératifs de gestion axée sur les résultats, on ne doit pas pouvoir présenter un BP avant d'adopter la Stratégie/Politique Nationale de Sécurité. Si ce document n'existe pas, la CDS doit susciter son élaboration.

Les Directives de l'UEMOA indiquent que les budgets des Etats membres doivent être présentés exclusivement en budgets programmes à partir de 2017 et le parlement doit veiller au respect de cette échéance.

2.3.3. La Gestion Axée sur les Résultats

Selon l'Agence Canadienne de Développement International (ACDI), la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) est "un moyen d'améliorer l'efficacité et la responsabilité de la gestion en faisant participer les principaux intervenants à la définition des résultats escomptés, en évaluant les risques, en suivant les progrès vers l'atteinte de ces résultats, en intégrant les leçons apprises dans les décisions de gestion et les rapports sur le rendement"¹⁴.

Considéré aujourd'hui comme l'un des principaux outils de bonne gouvernance les plus utilisés, elle a été adoptée par le gouvernement canadien dans les années 90, dans le cadre d'une importante réforme du secteur public visant à développer un modèle de gestion de projet plus participatif et responsabilisant. Par la suite, il a été adopté par la Banque Mondiale, l'ONU, l'OCDE, le PNUD et plusieurs Etats.

Le concept tourne fondamentalement autour du mot « résultat » qui doit être compris comme un niveau de changement mesurable, atteint par la mise en œuvre du projet, y compris ses effets induits et ses impacts¹⁵.

La mise en œuvre de la GAR est fondée sur les principes fondamentaux ci-après :

- **la simplicité** qui se justifie par l'approche suivant laquelle, la meilleure stratégie est celle qui est compréhensible et facile à mettre en œuvre ;
- **le partenariat** qui se fonde sur le fait que le projet doit être conçu de façon collective en associant les responsables des différents niveaux (conception, mise en œuvre et suivi-évaluation) pour contribuer à l'amélioration de la qualité et de l'efficacité du projet par le partage du sentiment d'appropriation et de responsabilité collective ;
- **le sentiment de responsabilité collective** qui permet d'obtenir l'adhésion de chacun des acteurs et de renforcer le sens du devoir de rendre compte. Chaque responsable se sent valorisé et redevable lorsqu'il est associé à la prise de décision
- **la transparence** qui exige la participation de tous les responsables à la définition des données et des procédures pour consacrer le partage d'information et renforcer la confiance entre les acteurs.

La GAR justifie et permet une meilleure compréhension de l'utilisation des fonds en répondant aux interrogations sur les résultats obtenus avec les ressources mis à disposition et l'impact du projet sur le système de sécurité et sur les bénéficiaires.

14. Cité in «gestion participative des projets de développement rural. Outils et méthodes d'intervention», <http://www.membres.lycos.fr/sousarbrepalabre/memoire/2chapitre5.htm>

15. Ibid 14

Encadré 5. La Commission de Défense et de Sécurité et la Gestion Axée sur les Résultats

- La CDS peut facilement vérifier si les acteurs étatiques de la sécurité sont formés à la GAR et si les principes ci-dessus énoncés sont respectés en posant des questions aux responsables du secteur et en demandant de la documentation sur les procédures d'élaboration des programmes.
- Les orientations nationales en matière de GAR sont généralement formulées dans un projet de Loi approuvé en Conseil des Ministres et soumis au vote du parlement.
- La CDS dans le cadre de ses activités veille à l'atteinte des résultats et doit par conséquent porter une attention particulière à la capitalisation des acquis et leur dissémination.
- L'application des règles de la comptabilité-matières peut être l'un des outils de cette veille.
- Les services classiques de contrôle et de supervision ont souvent tendance à s'intéresser principalement à la gestion financière des structures, alors que la valeur de leurs matériels en stock et en service peut être nettement plus importante que celle de leurs flux financiers annuels.
- La CDS peut se faire communiquer les documents comme l'état récapitulatif annuel des matériels durables et vérifier sur le terrain l'effectivité de leur immatriculation et de leur conservation.
- La CDS peut aussi discuter occasionnellement avec les responsables de la sécurité de certaines thématiques comme les procédures de réalisation, de conservation et d'entretien du matériel majeur, le point d'exécution des exercices, entraînements et séances d'instruction programmées...
- La CDS doit se donner les moyens de veiller à la maîtrise et la conservation du patrimoine ainsi que du respect des engagements de l'Etat.
- La promotion de la culture du résultat permet d'éviter la perte des acquis que provoquent souvent les ruptures brutales et les changements de politique.
- La CDS doit veiller à ce que l'homme soit au cœur du système par la formation aux procédures et à leur respect ; mais aussi, en donnant un sens à la performance et à l'excellence individuelles qui contribuent au succès collectif.
- La CDS doit veiller à la valorisation de l'homme par la mise en œuvre d'un système juste et non discriminatoire de sélection, d'emploi, de promotion et de sanctions (positives ou négatives) au sein des services.

2.3.4. La Loi de Programmation Militaire

Dans le contexte précis de notre document, il apparaît de plus en plus anormal de parler spécifiquement de questions militaires en les séparant du domaine global de la sécurité auquel elles appartiennent. Cependant, la question spécifique de la Loi de Programmation Militaire (LPM) qui a toujours été traitée sous l'angle exclusivement militaire nous oblige à nous soumettre à cet exercice. Sans nier l'importance des autres domaines de la sécurité, le fait de consacrer une loi à la programmation des dépenses militaires se justifie dans le contexte des trois Etats par le fait que leurs dirigeants après la vague de démocratisation, ont souvent considéré que l'ancrage de la démocratie dans nos institutions, nos habitudes et nos reflexes devait s'accompagner du dépérissement progressif des armées dites budgétivores par essence et dont l'utilité comparée aux investissements de développement était moins évidente aux yeux

des décideurs politiques. Hélas, la démocratie n'est pas toujours pacifiste ou à l'abri des agressions intérieures et extérieures et ceux qui ont pensé le contraire, ont oublié que sans la sécurité, tout effort de développement peut être compromis à la longue¹⁶. Par ailleurs, malgré le caractère apparemment exclusif que suggère son titre, une LPM comporte toujours des dépenses relatives à certains aspects de la sécurité intérieure nationale.

Par définition, la Loi de Programmation Militaire a pour objet de déterminer, pour une période donnée, le montant et l'affectation des crédits que l'État entend consacrer aux dépenses militaires. Lorsqu'on parle de Loi d'Orientation, et de Programmation Militaire (LOPM), celle-ci en l'absence ou en complément d'une politique nationale de défense et/ou de sécurité formellement déterminée, prend en charge dans ses dispositions programmatiques, les repères sur les objectifs de la défense, le format d'armée, les composantes de celle-ci et la prévision de répartition annuelle des crédits.

Dans ses dispositions normatives, une LPM/LOPM prend en charge le cadre juridique de certaines fonctions comme le renseignement, les menaces nouvelles et les mesures d'accompagnement en matière de gestion des ressources humaines dont l'exécution engendre des dépenses qui ne sont pas codifiées au préalable.

Au vu de la théorie budgétaire, il s'agit d'une dérogation au principe de l'annualité du budget énoncé avec force dans les lois organiques régissant les lois des finances.

En vertu de ce principe et pour tenir compte de la primauté des lois de finances de l'année sur les engagements pluriannuels de l'Etat, la mise en œuvre de la LPM est conditionnée à la transposition de celle-ci dans le budget annuel.

Etant donné qu'il s'agit d'une loi votée par le parlement et promulguée par le Président de la République, elle met le système de sécurité à l'abri des changements majeurs de politique et permet aux responsables, de mettre en œuvre un programme sur la durée.

Elle permet de rompre avec le système classique des autorisations de programmes qui, tout en ayant les mêmes effets, comportent moins d'engagement de la part des institutions de l'Etat.

Une LPM doit être nécessairement soutenue par un programme de développement de la défense et de la sécurité qui prend en charge les objectifs généraux et spécifiques de la politique nationale de sécurité/défense, et comporte un cadre logique avec des indicateurs permettant de mesurer les résultats atteints et leurs impacts. Un tel programme est un élément indispensable à l'atteinte des objectifs de la LPM qui se résument à un engagement du gouvernement sur un montant financier à consacrer à l'effort de défense pendant une période donnée. Sans Programme de Développement du Secteur de la Sécurité (PDSS), une LPM peut certainement satisfaire aux exigences du budget de moyen, mais pas celles d'une gestion axée sur les résultats.

Encadré 6. La Commission de Défense et de Sécurité et la Loi de Programmation Militaire

- La LPM est une assurance légale pour la CDS et les acteurs de la sécurité pour l'atteinte des résultats et par conséquent, l'amélioration du système de sécurité.
- La LPM, quand elle est supportée par un PDSS, devient une assurance de qualité par rapport à tout ce qui est cité comme avantage de la GAR.
- La LPM doit comporter des dispositions relatives à son suivi-évaluation et aux rapports périodiques que le ministre chargé des armées doit présenter au parlement.
- L'évaluation du PDSS permet à la CDS de vérifier l'état de mise en œuvre de la LPM.
- La CDS, à partir de son appropriation de la LPM en cours, peut proposer des mesures d'amélioration des lois successives.
- La CDS en s'appuyant sur les avantages de la GAR peut vérifier le respect des principes comme la simplicité, le partenariat, l'obligation de rendre compte et la transparence dans la mise en œuvre des activités du PDSS.
- La détermination du format des armées, au-delà du nombre d'unités, doit s'accompagner de la fixation des tableaux d'effectifs et de dotation des unités opérationnelles et du cadre organique des services de soutien. La CDS doit vérifier l'existence et l'adéquation de ces documents de référence.
- La CDS doit se faire communiquer régulièrement le rapport sur le remplissage de ces tableaux et cadres pour s'informer sur le volume des forces et leur capacité opérationnelle.
- La LPM peut comporter des dispositions relatives à la fixation des plafonds d'emploi et permettre ainsi aux responsables du secteur de procéder de façon autonome aux réductions d'effectifs ou d'unités et aux recrutements prescrits.
- La CDS peut suivre l'application de ces mesures de réduction et de recrutement qui ont un impact sur la vie des populations et des agglomérations qui abritent les unités.

2.3.5. Le budget de la sécurité

Le budget est l'ensemble des comptes qui décrivent pour une année financière, toutes les ressources et toutes les charges de l'Etat.

La loi de finances, quant à elle, détermine la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat, compte tenu d'un équilibre économique et financier qu'elle définit. Par principe, la loi de finances est d'initiative exclusivement gouvernementale.

Par déduction, le budget de la sécurité est l'ensemble des comptes qui décrivent, pour une année financière, les ressources et les charges du secteur de la sécurité.

La différence entre loi de finances et budget est souvent mal perçue. Le budget est la partie comptable de la loi de finances qui fixe en plus, les objectifs économiques et financiers du gouvernement ainsi que les moyens de les atteindre.

Le cycle budgétaire comprend la préparation qui est une attribution du gouvernement, le vote du budget et de la loi de règlement qui revient au parlement et l'exécution qui est une activité de l'exécutif et des autres institutions de la République sous le contrôle du législatif des services administratifs dédiés, judiciaires et autonomes.

Un bon budget de la sécurité est un budget adapté aux besoins du secteur, alloué sur la base de programmes et pouvant faire l'objet de contrôle.

L'élaboration d'un bon budget de la sécurité implique une évaluation préalable des besoins du secteur par les responsables en fonction du mandat des acteurs et des objectifs annuels à atteindre.

Le budget de la sécurité est important dans la vie de la nation à cause :

- du ratio budget de la sécurité/budget d'Etat qui peut s'avérer relativement élevé ;
- de l'impact des programmes mis en œuvre dans le secteur sur la vie des populations ;
- de la rareté des ressources surtout dans nos trois pays où les attentes des populations sont grandes en matière de développement.

Encadré 7. Le Parlement, la Commission de Défense et de Sécurité et la bonne gouvernance.

- Depuis les années soixante, de nombreux concepts ont été utilisés pour amener nos Etats à un niveau de développement acceptable. Parmi ces concepts, nous pouvons citer l'ajustement structurel, l'aide publique au développement, l'appui budgétaire général ou sectoriel, le développement humain durable, la décentralisation, la déconcentration, le transfert des compétences et des ressources, la réforme de l'Etat, la bonne gouvernance...A défaut de pouvoir inventer des concepts propres à nous et auxquels nous croyons, nous avons utilisé ceux qui nous ont été proposés, souvent sans conviction véritable, dans le but d'être fréquentables ou conformes aux exigences des partenaires au développement.
- Sans nier l'importance des autres, les deux derniers concepts nous interpellent fortement. Les différentes crises que nous vivons actuellement sont la conséquence de la faillite de nos Etats dans la délivrance des services sociaux de base aux populations et spécifiquement du service public de la sécurité. Ainsi, la bonne gouvernance et la réforme de l'Etat restent encore malgré les résultats insuffisants en la matière, des opportunités pour nous et des outils que le parlement et la CDS doivent utiliser.
- Nous avons échoué à transformer l'Administration coloniale dite de répression en une Administration de développement comme le demandaient les populations. L'Etat est ainsi devenu une menace pour le citoyen qui se sent alors dans la nécessité de lui trouver un substitut¹⁷. Malheureusement, les seules alternatives qui lui sont offertes proviennent des organisations extrémistes ou terroristes, des trafiquants de tous genres et des «islamistes» qui profitent de la précarité économique, sociale et intellectuelle des populations pour faire prospérer une économie de la fraude sur fond de violence.
- Le parlement et ses commissions spécialisées peuvent jouer un rôle déterminant dans le renversement de cette situation, en obligeant l'exécutif à proposer des mesures concrètes, inclusives et participatives pour une réforme efficace de l'Etat et de son administration par l'utilisation effective des outils de bonne gouvernance. La RSS et la GSS peuvent contribuer à l'atteinte de cet objectif.

17. Dans les localités maliennes de Tombouctou (en 2012), Misseni et Fakola (en 2015), les islamistes ont pu convaincre une partie des populations en utilisant l'argument de les débarrasser de l'administration, de la justice et des forces de répression. L'autre partie qui n'avait pas adhéré à leurs thèses à Misseni et Fakola, a essayé en vain de sonner l'alerte sans pouvoir obtenir de l'aide ou un secours quelconque de l'Etat jusqu'aux jours des drames.

TROISIÈME PARTIE :

**L'APPROCHE BUDGÉTAIRE PLURIANNUELLE
SUIVANT LES DIRECTIVES DE L'UEMOA**

Face aux difficultés qu'éprouvaient isolément ses Etats membres dans la recherche d'une approche budgétaire pluriannuelle, à la nécessité d'une approche harmonisée dans son espace et pour corriger les insuffisances de ses anciennes directives de 1997-1998, l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) a émis six (6) directives poursuivant trois objectifs majeurs répartis en trois volets. Ces directives constituant le socle du Cadre Harmonisé des Finances Publiques (CHFP) de l'UEMOA méritent d'être connues car, elles constitueront prochainement la référence pour la gestion financière des Etats membres.

3.1.

LE CADRE HARMONISÉ DES FINANCES PUBLIQUES

L'UEMOA édicte les trois catégories suivantes d'instruments juridiques qui varient en degré et en nature et qui sont : les règlements, les décisions et les directives.

Les règlements ont une portée générale, ils sont obligatoires dans tous leurs éléments et sont directement applicables dans tout Etat membre.

Les décisions sont aussi obligatoires dans tous leurs éléments, mais ne s'appliquent qu'aux destinataires qu'elles désignent nommément.

Les directives lient tous les Etats membres quant aux résultats à atteindre, mais les laissent libres d'en apprécier les modalités d'application dans un délai de rigueur de sept ans.

Les six nouvelles directives de l'UEMOA sont :

- le code de transparence dans la gestion des finances publiques;
- la loi des finances au sein de l'UEMOA qui édicte les règles et procédures en matière de préparation, d'élaboration, d'adoption, d'exécution et de contrôle du budget d'Etat ;
- la nomenclature budgétaire de l'Etat qui est un tableau synoptique, analytique et fonctionnel servant de base à la codification et à l'exécution du budget de l'Etat ;
- le plan comptable de l'Etat qui présente les différents comptes à alimenter pour l'exécution du budget ;
- le règlement général sur la comptabilité publique ;
- le tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE) qui retrace toutes les activités financières de l'Etat et présente les données statistiques de l'activité économique.

Les trois objectifs de ces six directives sont l'instauration de la discipline budgétaire, le renforcement de l'information du parlement et de son contrôle et enfin, la responsabilisation des gestionnaires et la maîtrise du patrimoine et des engagements de l'Etat.

Les trois volets que couvrent les six directives sont : le volet juridique qui porte sur les lois de finances et de règlement, le volet comptable qui concerne le plan comptable et la nomenclature du budget, et le volet statistique qui porte sur le tableau des opérations financières de l'Etat.

En énonçant que « l'argent public est au cœur de l'état de droit et de la démocratie¹⁸ », l'UEMOA essaye de trouver une réponse financière aux grandes questions de gouvernance objets de la réforme de l'Etat.

Le cadre harmonisé, en rétablissant un nouvel équilibre des pouvoirs, renforce les prérogatives du parlement dans les étapes de préparation, de vote et d'exécution du budget.

¹⁸. Préambule, Directive n°01/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence dans la gestion des finances publiques au sein de l'UEMOA.

En matière de préparation, la directive sur le code de transparence dans la gestion des finances publiques stipule qu'il "est établi et rendu public un calendrier budgétaire annuel de préparation du budget. Ce calendrier notamment prévoit, dans un délai raisonnable précédant le dépôt des projets de loi de finances, la publication par le Gouvernement de ses hypothèses économiques, de ses grandes orientations budgétaires pour l'année à venir et des principales mesures du prochain projet de budget : ce rapport fait l'objet d'un débat au parlement"¹⁹. La directive portant sur les lois de finances reprend la même idée en instituant le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) au plus tard à la fin du deuxième trimestre de l'année.

Il est vrai que les pouvoirs du parlement au moment du vote du budget ne sont pas plus étendus sous l'égide du cadre harmonisé ; mais l'information du celui-ci sur les faits budgétaires est plus circonstanciée. Le cadre impose au gouvernement de fournir des annexes explicatives à l'appui du projet de budget portant sur la programmation à moyen terme, l'état des dettes et des créances de l'Etat et la justification des autorisations nouvelles.

En matière d'exécution, le parlement est renforcé dans ses attributions car il reçoit par trimestre un rapport sur l'exécution du budget, peut procéder à des investigations sur place et à des audits.

La Directive N°06/2009/CM/UEMOA portant Lois de finances au sein de l'UEMOA exige des Etats, que les choix politiques et stratégiques opérés au sein des lois de finances se fassent en référence à des stratégies nationales et sectorielles élaborées sur le moyen ou long terme aux moyens d'outils précis qui devront se substituer aux outils nationaux à partir de 2017. Ces outils sont :

- le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP),
- le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD),
- le Projet Annuel de Performance (PAP),
- le Rapport Annuel de Performance (RAP) et,
- le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB).

3.2.

LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE ET ECONOMIQUE PLURIANNUELLE

Le Document de Programmation Budgétaire et Economique Pluriannuelle (DPBEP) apparaît comme une version plus exhaustive du CBMT. Il couvre une période minimale de trois ans et doit être approuvé par le Conseil des Ministres. Cadre de référence de l'élaboration des lois de finances, il comprend une évaluation du niveau global des recettes attendues de l'Etat, décomposées par grandes catégories d'impôts et taxes et les dépenses budgétaires par grandes catégories de dépenses en plus des indications sur les perspectives financières et la situation de la dette publique.

3.3.

LE DOCUMENT DE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES DÉPENSES

Le Document de Programmation Pluriannuelle des Dépenses (DPPD) est élaboré par ministère, conformément aux pouvoirs nouveaux d'ordonnateur principal que la directive confère à chaque ministre ; il correspond au CDMT.

¹⁹. Point 2.4, Directive portant Code de transparence.

3.4.**LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCE ET LE RAPPORT ANNUEL DE PERFORMANCE**

Le Projet Annuel de Performance (PAP) comporte la présentation des activités contenues dans chaque programme ainsi que les coûts associés, les résultats obtenus pendant l'exercice et attendus pour les années à venir et les indicateurs de mesure. Il est similaire au Tome I du Budget Programme.

Le Rapport Annuel de Performance (RAP), quant à lui, est annexé au projet de loi de règlement. Il rend compte de l'exécution des activités programmées et du taux d'atteinte des résultats à travers des indicateurs. Il correspond au tome II du BP.

3.5.**LE DÉBAT D'ORIENTATION BUDGÉTAIRE**

Le Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) est une séance publique au parlement qui permet au gouvernement d'exposer sa vision des orientations à donner aux finances publiques, des priorités et des évolutions de la situation financière à moyen terme sur la base des simulations économiques. Il permet également au parlement de placer l'évaluation et le contrôle au cœur de ses préoccupations.

Au-delà de tout formalisme, ce débat permet d'associer le parlement à la prise de décision sur les orientations fondamentales, la programmation des activités et l'appréciation des résultats de la mise en œuvre effective des politiques publiques.

En approche pluriannuelle, la budgétisation se fait en deux phases dont une de cadrage stratégique qui permet d'élaborer le CBMT et les CDMT, et une autre de préparation détaillée des programmes et de l'allocation des crédits. La programmation se fait à partir d'une situation de référence qui découle d'une évaluation préalable des besoins. L'approche pluriannuelle est également dite glissante car, ses outils prennent en compte la situation de l'année antérieure, celles de l'année en cours et de l'année suivante. Elle permet enfin, de responsabiliser les ministères sur la préparation des programmes, les arbitrages inter et intra-sectoriels, l'exécution des dépenses et les mécanismes de suivi-évaluation.

Pour la mise en œuvre de ses directives, l'UEMOA s'est attaché les services du Centre Régional du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) en vue d'appuyer les Etats membres dans l'appropriation, la diffusion et la transposition des textes dans les cadres législatifs et réglementaires nationaux.

Le bouleversement fondamental que crée le cadre harmonisé réside dans le fait que le ministre chargé de l'économie et des finances, dans chacun des huit Etats membres, ne sera plus, le seul et unique ordonnateur principal du budget, mais verra chacun de ses collègues ministres, devenir ordonnateur principal de son budget. Les missions et les pouvoirs des Cours des Comptes seront accrus et renforcés en termes de contrôle budgétaire. Ce qui permettra au contrôle parlementaire, de délivrer aux administrateurs de crédit et ordonnateurs principaux, des certificats de performance en lieu et place du vote des lois de règlement.

Il s'agit en somme, d'une révolution dans la gestion financière des Etats dont la réussite dépendra en partie de l'aptitude des parlements mais aussi des CDS à se l'approprier.

Encadré 8. Positionnement des outils classiques de budgétisation par rapport aux outils de la Directive 06/UEMOA

N° d'ordre	Documents précisés dans la directive 06/2009	Comparaison avec les documents existants	Importance des nouveaux outils
1	Document de programmation Budgétaire et Economique pluriannuelle (DPBEP) Responsable : MEF	Le DPBEP = CBMT, mais il ne comprend pas nécessairement les projections de dépenses par fonction ou par ministère	Document obligatoire et annexé à la loi de finances
2	Document de programmation pluriannuelle des dépenses (DPPD) Responsable : Chaque ministère	Le DPPD = CDMT ministériels, mais sans gap de financement et seulement par ministère et non par secteur. Donc DPPD=Enveloppe budgétaire alloué par le CBMT	Document obligatoire et annexé à la loi de finances
3	Projets Annuels de Performance (PAP) Responsable : chef du programme	Le PAP = Tome I du Budget-programmes	Document obligatoire et annexé à la loi de finances
4	Rapports Annuels de Performance (RAP) Responsable : chef du programme	Le RAP = Tome II du budget-programmes	Document obligatoire et annexé à la loi de finances

Source: MEF/Mali

QUATRIÈME PARTIE :

LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Pendant longtemps, la problématique du contrôle démocratique du secteur de la sécurité s'est posée dans nos Etats où les instances de contrôle et de supervision hésitaient à franchir le pas, pendant que les prestataires ne se sentaient pas obligés de se soumettre à l'exercice du contrôle. Il apparaît alors important d'exposer la nécessité de ce contrôle, de préciser ses acteurs et leurs pouvoirs.

4.1.

LA NÉCESSITÉ D'UN CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE

Les sociétés anciennes, depuis qu'elles ont commencé à s'organiser pour vivre en commun, ont senti le besoin de se protéger, donc de sécurité. La réponse la plus élaborée à ce besoin dans les sociétés organisées et hiérarchisées a été la création d'armées, puis l'organisation de systèmes inclusifs de sécurité qui comprennent comme décrits précédemment des prestataires, des gestionnaires-superviseurs et des instances de contrôle. La nécessité de ce contrôle est née du constat suivant : « *Parce que nous craignons autrui, nous créons une institution de la violence pour nous protéger, mais nous finissons par la craindre alors que nous l'avons créée pour nous protéger* »²⁰. Autrement dit, comment être sûr que les acteurs que nous avons créés et qui symbolisent le monstre, respecteront notre volonté et les droits des citoyens, si non du peuple, vrai détenteur du pouvoir démocratique et qui le confie à ses élus ?

La réponse à cette question se trouve dans les constitutions des trois pays, qui posent sans ambiguïté le principe de la séparation des pouvoirs. Ainsi, dans ces constitutions, nous retrouvons sous des formulations différentes mais toutes affirmant que le Président de la République est le chef suprême des armées, que le Gouvernement est responsable devant le Parlement et dispose de l'administration publique et des forces armées. La loi suprême et les lois ordinaires fixent les règles de l'équilibre des pouvoirs et posent également le principe de la subordination de l'autorité militaire à l'autorité civile démocratiquement élue ou investie de pouvoirs légaux.

Si tout se passait comme décrit dans nos constitutions et nos lois, depuis que nous avons accédé à la démocratie, la question du contrôle démocratique du secteur de la sécurité et surtout de la nécessité de celui-ci ne se poserait pas avec autant d'appréhensions.

Notre histoire coloniale, les régimes autoritaires que nous avons connues, et les pratiques d'instrumentalisation des forces que nous avons vécues, ont créé des rapports suspects entre les autorités civiles (exécutif et législatif) et militaires. Par ailleurs, les premiers pas de nos pays dans la démocratie ont été marqués par les équilibres négociés au sortir des régimes autoritaires. Dans ces conditions, le souci principal a souvent été l'instauration d'une démocratie suivant des formules négociées avec des institutions dont les rapports ont été marqués pendant un certain temps par les stigmates du passé et des accords souvent secrets. Seule la pratique de la reconnaissance des pouvoirs de l'autre et surtout de l'utilité de ses actions pour le fonctionnement démocratique des institutions et des structures nous permettra de crever enfin ce gros abcès.

Le contrôle démocratique du secteur de la sécurité se justifie par les raisons qui suivent.

- 1 La démocratie suppose le primat du pouvoir civil sur le militaire et l'appartenance de l'outil militaire aux organes de l'exécutif. Ce qui fait que le contrôle du parlement sur ce dernier s'exerce de facto sur les structures militaires.
- 2 Le fait d'appliquer les normes générales de gestion aux structures de sécurité avec des adaptations spécifiques au besoin, permet de réduire l'écart entre le civil et le militaire dans la gestion des affaires publiques, de rétablir la confiance entre eux et d'encadrer leur collaboration.

20. Ibid. 1, point 71

- 3 Le rôle des structures de sécurité est naturellement de protéger la société et les citoyens en agissant dans le respect de l'état de droit et des droits humains. Depuis la fin de la guerre froide et l'entrée de nos Etats dans l'ère de la démocratie, de nouvelles menaces ont fait leur apparition, rendant nécessaire du coup, une réorientation de la mission et de la fonction de sécurité, une redéfinition du format des structures et l'adoption de nouvelles stratégies d'intervention. Ces transformations dont certaines se passeront sous les programmes de RSS nécessitent des ressources importantes dont l'allocation est autorisée par le parlement.
- 4 Les citoyens, contrairement à ce qui se passait sous les régimes autoritaires, sont fondés à contrôler l'usage fait des ressources publiques et la conformité de la politique publique de sécurité aux valeurs démocratiques et à l'intérêt public. Ils le font naturellement à travers leurs représentants au parlement et dans les Organisations de la Société Civile (OSC).
- 5 La sécurité de nos Etats ne peut plus se concevoir uniquement sur le plan national ; elle a désormais une dimension régionale et une autre internationale que l'on ne saurait ignorer²¹.

La mise en œuvre des règles qu'implique notre appartenance à des organisations régionales et internationales se fait sous la supervision de l'exécutif après leur ratification par le parlement.

Le contrôle démocratique comme on le voit, se justifie pleinement et le parlement y joue un rôle important. Ce rôle est complété par celui de l'exécutif, de la société civile et des citoyens, bénéficiaires du bien public de sécurité et mandataires des élus.

Une fois cette question vidée, se pose celle de savoir comment faire pour que les structures de sécurité, détentrices légitimes de la force, légalement autorisées à utiliser la violence, puissent avoir les capacités d'accomplir leurs missions sans être une menace pour la société ? Autrement dit, comment garder le contrôle du monstre que nous avons créé sans qu'il ne constitue une menace pour nous ? La réponse à cette question réside dans la façon dont les institutions démocratiques se mettent d'accord sur qui fait quoi, comment et à quel moment ?

4.2.

LES ACTEURS NON PARLEMENTAIRES DU CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE : ACTES, OPPORTUNITÉS ET PROCÉDURES DE CONTRÔLE.

La démocratie et son principe fondamental de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs supposent que chaque institution fonctionne et entretient des rapports avec les autres conformément aux règles en vigueur.

Dans ce jeu d'équilibre, le contrôle démocratique doit avoir pour finalité, de veiller au respect des caractéristiques fondamentales de la bonne gouvernance qui, doit-on le rappeler sont : la légitimité, la participation, la primauté du droit et des droits de l'homme, la sensibilité au genre, la transparence et la responsabilité.

Ce contrôle qui prend souvent la forme de supervision peut être indistinctement assuré par les trois piliers de l'Etat, à savoir l'exécutif, le législatif et le judiciaire ; mais aussi par des organes indépendants ou autonomes et des organisations de la société civile.

21. Nos trois Etats sont membres du G5-Sahel, de la CEDEAO, de l'UA et de l'ONU et doivent par conséquent se soumettre aux normes régionales et internationales pour la gestion de la sécurité dont la mise en œuvre se fait avec l'autorisation du parlement.

4.2.1. Le contrôle de l'exécutif ou contrôle administratif

Le contrôle administratif est un contrôle hiérarchique exercé par et à travers les organes comme le Contrôle Financier, les Comptables du Trésor Public, les Inspections de département, l'Inspection des Finances, le Service Central des Marchés Publics, l'organe de régulation des marchés publics et l'organe supérieur de contrôle.

- **Le Contrôle Financier** est un service central du Ministère des Finances avec des démembrements auprès des ordonnateurs secondaires, chargé de veiller à la régularité et à la matérialité de la dépense publique. Dans la plupart des cas, il intervient dans les phases de l'engagement, et de l'ordonnancement des dépenses et peut aussi participer à certaines commissions de travail ou de réception.
- **Les comptables du Trésor Public** interviennent dans la phase de paiement en exerçant un contrôle préalable de régularité de l'ordre de paiement, de disponibilité des fonds et du respect des procédures en amont du paiement. Ce rôle de contrôle s'inscrit dans le cadre de la séparation des fonctions d'ordonnateur, et de comptable prévue par les lois régissant les lois de finances de nos trois pays.
- **Les inspections de département** sont des organes de contrôle agissant au nom et pour le compte du ministre sur l'ensemble des services d'un département ministériel. Le contrôle des inspections est un contrôle de régularité qui peut être programmé ou inopiné. Il s'exerce dans les domaines administratif, financier et opérationnel. Toute mission d'inspection est sanctionnée par un rapport comportant des recommandations allant dans le sens de l'amélioration des procédures et des performances et éventuellement des propositions de mesures conservatoires et de sanctions.
- **L'inspection des Finances** est un service transversal agissant au nom et pour le compte du Ministre des Finances, ordonnateur principal du budget d'Etat, avec une compétence sur tous les services publics, parapublics, organismes personnalisés de l'Etat et des Collectivités Territoriales et toutes autres structures bénéficiant d'un financement public.
- **Le Service Central des Marchés Publics** est une structure créée dans nos pays sur recommandation des revues analytiques de la Banque Mondiale avec l'appui d'autres partenaires multilatéraux. Il intervient pour veiller au respect des procédures d'exécution de la dépense publique au-delà d'un seuil fixé par un texte réglementaire ou pour conduire la procédure d'acquisition des biens et services sur le plan technique lorsqu'il y a nécessité de prendre un acte au niveau du gouvernement. Il est, dans certains cas, complété par une Autorité de régulation chargée d'examiner les litiges nés de l'exécution des procédures et qui lui sont soumis.
- **L'Organe Supérieur de Contrôle** est généralement une instance de la superstructure de l'Etat, ayant autorité et compétence en matière de contrôle administratif sur l'ensemble des structures et organismes publics et tout autre organe bénéficiant d'un financement public. Les développements de la transparence et du contrôle citoyen ont fait que nos Etats ont évolué vers un renforcement des pouvoirs de ces structures comme c'est le cas au Burkina Faso²².

4.2.2. Le contrôle juridictionnel.

Le contrôle juridictionnel ou judiciaire selon le cas, est mis en œuvre par la Cour des Comptes au Burkina Faso et au Niger et la Section des Comptes de la Cour Suprême au Mali. Pour se conformer aux directives de l'UEMOA, le Mali doit nécessairement évoluer pour créer sa Cour des Comptes. Quelle que soit leur appellation, chacune de ces institutions est créée par la constitution qui en fait la plus haute juridiction

²². La Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption a été créée au Burkina Faso par le Décret n° 2001-773 du 31 décembre 2001. La transition a également renforcé le pouvoir des structures de lutte contre la corruption en créant le délit d'apparence.

de contrôle des finances publiques. Elles sont compétentes pour contrôler et juger les comptes des comptables publics de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics, des autorités administratives indépendantes et de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat et de ses démembrements. Il s'agit en fait d'une compétence juridictionnelle doublée d'une compétence de contrôle administratif.

En matière consultative :

- la Cour élabore pour le compte de l'Assemblée Nationale, un rapport sur l'exécution de la loi des finances et l'accompagne d'une déclaration générale de conformité entre le compte de gestion de l'Etat et les comptes administratifs des ordonnateurs;
- la Cour peut être consultée par le gouvernement ou l'Assemblée Nationale sur des questions économiques, financières ou de gestion des services de l'Etat ;
- la Cour peut également, à la demande de l'Assemblée Nationale, mener toutes enquêtes et études se rapportant à l'exécution des recettes et des dépenses publiques.

En matière judiciaire :

La Cour des Comptes est compétente pour juger :

- les comptes des comptables publics de l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics et entreprises publics, des autorités administratives indépendantes et de tout organisme bénéficiant du concours financier de l'Etat et de ses démembrements ;
- les comptes des comptables de fait ;
- les fautes de gestion.

En matière de contrôle :

La Cour des Comptes exerce un contrôle sur la gestion des administrations et l'exécution du budget ; elle est investie à cet effet du pouvoir de contrôle sur :

- la gestion de toutes les collectivités publiques et s'assure notamment, du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'État et par les autres personnes morales de droit public ;
- l'exécution des lois de finances ;
- tout organisme qui bénéficie d'un concours financier de l'État ou d'une autre personne morale de droit public, ainsi que tout organisme bénéficiant du concours financier des entreprises publiques et de leurs filiales ;
- les comptes annuels des partis politiques ;
- les déclarations de biens du Président de la République, du Premier Ministre et des ministres ainsi que celles des Présidents des autres institutions de la République, des responsables des autorités administratives indépendantes et de tout autre agent public assujetti à cette obligation.

Les contrôles dévolus à la Cour des Comptes visent à :

- déceler toute irrégularité ou infraction par rapport aux normes juridiques et de gestion en vigueur, de manière à permettre, dans chaque cas de prendre les mesures de correction nécessaires et de saisir les autorités compétentes pour suite à donner ;
- engager la responsabilité des personnes en cause, obtenir réparation ou décider des mesures propres à éviter pour l'avenir, la répétition de tels manquements ;
- favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources, et promouvoir la transparence dans la gestion des finances publiques.

La Cour établit un rapport général public annuel et des rapports particuliers.

4.2.3. Le contrôle des organes indépendants ou autonomes.

Les actions des structures de contrôle administratif, juridictionnel et parlementaire peuvent être complétées par celles des organes indépendants ou autonomes de contrôle.

4.2.3.1. Le Bureau du Vérificateur Général au Mali.

En matière de contrôle autonome, le Mali a opté pour la création du Bureau du Vérificateur Général (BVG), une construction juridique originale d'inspiration canadienne, qui symbolise une rupture avec le contrôle public classique par le fait qu'il ne relève d'aucune structure ou institution de la République. Il s'agit en fait d'une instance jouissant d'une autonomie totale. Dans le cadre de ses missions, il effectue :

- une vérification financière qui concerne l'examen de la régularité et de la sincérité des recettes et des dépenses publiques ;
- une vérification de performance relative à l'examen des structures publiques au regard des exigences d'économie, d'efficacité et d'efficacités ;
- une vérification de suivi des recommandations qui examine la mise en œuvre des recommandations formulées par des vérifications précédentes.

Le rapport annuel du BVG est adressé au Président de la République avec ampliation au Premier Ministre, au Président de l'Assemblée Nationale et publié dans la presse. Les rapports du Vérificateur Général sont systématiquement transmis à la justice.

Outre les structures nationales de lutte contre la corruption, les parlements peuvent exploiter les possibilités qu'offre le Réseau des Parlementaires Africains contre la Corruption (RPAC) qui a pour objectif de coordonner, d'utiliser et de renforcer les capacités des parlementaires africains pour lutter contre la corruption et promouvoir la bonne gouvernance.

4.2.3.2. Le contrôle des Organisations de la Société Civile ou le contrôle citoyen de l'action publique.

La société civile recouvre les organisations et associations autonomes qui se créent entre les institutions de l'Etat d'une part, et la vie privée des personnes physiques et collectives d'autre part. L'extension et la complexité du Secteur de la Sécurité impliquent de plus en plus le recours aux organisations de la société civile pour garantir la transparence et veiller à la satisfaction du besoin de sécurité des populations.

Expression de la démocratie, la société civile peut constituer un contre-pouvoir à l'Etat, une sentinelle qui veille sur les intérêts et droits du citoyen, pour résister aux tendances autoritaires de l'exécutif et éviter l'instrumentalisation des prestataires de sécurité.

Si nous revenons au principe du « pas d'imposition sans représentation »²³, la société civile peut interagir avec les prestataires de service de sécurité et les représentants du peuple en relayant les préoccupations des communautés de base et des citoyens.

Dans la GSS, les actions des organisations de la société civile ont pour but de s'assurer :

- que les activités de sécurité sont transparentes, justifiables et justifiées et que les acteurs se soumettent à l'obligation de rendre compte ;
- que l'Etat de droit est respecté et que les citoyens participent à la gestion des questions de sécurité ou qu'ils sont représentés dans les instances de gestion.

Ces actions citoyennes, si elles sont efficaces, permettent de créer une solidarité nationale autour des acteurs de la sécurité et les obliger à tenir leurs engagements. Elles créent également un climat de confiance entre les acteurs et renforcent la participation inclusive et la prise en compte des particularités.

23. Rapport (CDL-AD (2008) OO4) de la commission de Venise pour la démocratie par le droit au titre de l'étude N°389/2006, P.36

4.3.**LA PROBLÉMATIQUE DE LA COORDINATION DE L'ACTION DES SERVICES DE CONTRÔLE**

La multiplication des services de contrôle agissant chacun suivant son mandat pose le problème de la rationalisation du contrôle, de son efficacité et de la coordination des actions. Il est notoirement reconnu que ce n'est pas en multipliant les services et les missions de contrôle que l'on améliore la gestion ; mais plutôt en renforçant les procédures et les capacités des gestionnaires.

Pour la coordination de l'action des services de contrôle, la Haute autorité de coordination de la lutte contre la corruption au Burkina Faso coordonne la lutte anti-corruption et appuie le gouvernement dans l'exploitation des rapports de mission de tous les services de contrôle et le suivi de la mise en œuvre des recommandations.

4.4.**LE RÔLE DU PARLEMENT DANS LE CONTRÔLE DÉMOCRATIQUE : OBJECTIFS, POUVOIRS ET LIMITES.**

Le contrôle parlementaire tire sa légitimité de :

- la constitution de chacun des trois pays, qui affirme avec force que le parlement vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du gouvernement conformément aux dispositions légales ;
- des dispositions de nos lois organiques relatives aux lois de finances, des lois des finances de l'année et d'autres textes de loi qui fixent les pouvoirs généraux du parlement²⁴.

L'importance du rôle du parlement dans le contrôle démocratique du Secteur de la Sécurité se justifie par le principe constitutionnel de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs. Au terme de nos constitutions, le gouvernement (y compris ses démembrements, dont les prestataires de service de sécurité) est responsable devant le parlement. A cela, il faut ajouter les raisons suivantes :

- le parlement est un des piliers de la démocratie dont l'un des rôles est d'empêcher toute dérive autocratique du pouvoir ;
- le principe du « pas d'imposition sans représentation » fait que rien ne peut être imposé aux citoyens si ce n'est qu'après approbation des représentants du peuple ;
- le parlement peut créer ou approuver des paramètres juridiques pour gérer les questions de sécurité ;
- le parlement est une passerelle vers la population²⁵ et l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 dispose que « La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration ».

Les pouvoirs du parlement en matière de contrôle s'expriment en termes d'autorisation, de limitation et de surveillance. Le parlement peut les exercer en propre ou les déléguer à une de ses commissions spécialisées notamment, la Commission de la Défense et de la Sécurité (CDS) en ce qui concerne le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité.

²⁴. Ces dispositions se trouvent en substance dans le droit positif de chacun des trois pays.

²⁵. Celbid. 23

Le Règlement Intérieur du parlement fixe les attributions des commissions spécialisées. En matière budgétaire, il peut arriver que la compétence en matière d'examen du projet de budget soit réservée exclusivement à la Commission des Finances. Ce qui laisse très peu de possibilité aux autres commissions pour intervenir dans l'orientation et l'exécution des politiques publiques de leur secteur de compétence. Ce fut le cas au Burkina Faso lors de la dernière législature avant le renversement du régime de Blaise Compaoré. Pour éviter de tels inconvénients, il est souhaitable que toutes les autres commissions spécialisées soient saisies pour avis dans le cadre de l'examen du projet loi des finances.

Les limites du contrôle budgétaire par le parlement sont celles fixées par la loi et qui ont généralement pour objectifs, de permettre le fonctionnement normal des institutions et la continuité de l'action gouvernementale. C'est pour cette raison que lorsque la loi des finances n'est pas votée avant le début de l'exercice auquel elle se rapporte, la loi autorise le gouvernement à procéder à l'ouverture des crédits par douzièmes provisoires, sur la base des crédits votés pour l'exercice précédent.

CINQUIÈME PARTIE :

LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DE LA SÉCURITÉ ET LA BONNE GOUVERNANCE

La bonne gouvernance est «la manière dont le pouvoir est exercé à travers les institutions politiques, sociales et économiques d'un pays »²⁶.

Le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité n'est pas une singularité dans l'application des normes législatives et réglementaires, mais une manière de soumettre les acteurs de la sécurité aux règles générales de gestion des affaires publiques. Il constitue l'une des applications du principe suivant lequel, chacun doit rendre compte de l'utilisation des crédits qui lui sont alloués.

Le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité, participe également de l'application des règles de bonne gouvernance.

5.1.

LA BASE LÉGALE ET USUELLE DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE PAR LE PARLEMENT

Le contrôle budgétaire par le parlement d'un point de vue pratique, s'exerce par la mise en œuvre des dispositions légales et réglementaires existantes et à travers l'action des structures habilitées. Il peut porter sur les domaines qui suivent :

- la politique ou stratégie nationale de sécurité qui fixe les grandes orientations de la nation en matière de protection des populations et des intérêts essentiels de l'Etat ;
- les textes de création et d'organisation des structures qui permettent de fixer les attributions de chaque acteur et d'éviter les redondances et les conflits de compétence ;
- les charges de personnel qui constituent une grande partie du budget de la sécurité alors, seule une bonne gestion du personnel permet d'ajuster le format des forces, d'assurer l'exécution performante des missions mais aussi, de rationaliser les dépenses en la matière ;
- l'envoi des troupes à l'étranger qui contribue au respect des engagements internationaux approuvés par le parlement qui par ailleurs autorise l'allocation des crédits destinés à cette charge ;
- le domaine des marchés publics qui est très sensible, surtout quand il s'agit d'achat d'armement et d'équipements ;
- Il est généralement reconnu que l'indice de corruption est relativement plus élevé dans le domaine des achats d'équipements de sécurité que dans la plupart des autres²⁷. Cette corruption est favorisée par l'existence de procédures et de règles spécifiques souvent justifiées mais dont on abuse parfois dans la pratique au nom de l'urgence et du secret de défense.

Par ailleurs, les pouvoirs généraux ou spécifiques du parlement en matière budgétaire peuvent s'exercer à travers les instruments ou outils de contrôle ci-après :

- la consultation des documents de planification, de programmation, de budgétisation, de suivi et d'évaluation ;
- le droit de réexaminer et de modifier les crédits proposés dans le projet de loi de finances ;
- la capacité de faire en sorte que le contrôle budgétaire s'exerce au niveau des programmes, des projets et des postes budgétaires ;
- le droit d'approuver ou de rejeter la politique/stratégie nationale de défense et de sécurité ;
- le droit d'approuver les plafonds budgétaires notamment en matière de personnel et conséquemment, les plans de recrutement ou de suppression d'emplois ;

26. Guide pour la préparation de DSRP de la Banque Mondiale

27. Le coût global de la corruption dans le secteur de la défense est estimé à au moins 20 milliards de dollars par an,

- la possibilité de demander des comptes à l'exécutif pour tout ce qui concerne les dispositions réglementaires prises en matière de sécurité, notamment, les marchés publics, la structure et le volume des forces, les règles spécifiques édictées pour une plus grande flexibilité dans le fonctionnement des forces comme les dépenses à bon compte .

Le rôle du contrôle parlementaire est essentiel et doit faire usage d'autorité, d'aptitude, d'attitude bienveillante et de bonnes pratiques.

De l'autorité.

Si le parlement n'a pas l'autorité nécessaire pour exercer son pouvoir de contrôle, il faut la créer en faisant une proposition de loi. Ce pouvoir parlementaire global doit être étendu aux commissions spécialisées pour leur permettre de cerner au plus près les problèmes de leur secteur de compétence. L'Assemblée Nationale doit ainsi saisir toutes les commissions spécialisées pour avis sur le projet de loi de finances. La CDS peut également saisir pour complément d'information, les commissions comme celles chargées de la justice, de l'environnement, de l'économie et des finances au titre des services de l'assiette et des services paramilitaires prestataires de sécurité pour cerner les problèmes de l'ensemble du secteur.

De l'aptitude.

Le contrôle parlementaire, pour être efficace, doit s'appuyer sur des compétences techniques que la chambre et la CDS ne possèdent pas forcément. Dans ce cas, il faut faire appel à des compétences extérieures et envisager le renforcement des capacités des commissaires et des assistants parlementaires.

De l'attitude bienveillante.

Le contrôle parlementaire nécessite un savoir faire en matière de négociation pour bâtir un capital de confiance et créer une complicité positive avec les prestataires de sécurité et les institutions de supervision.

Des bonnes pratiques.

Apprendre des bonnes pratiques et des leçons apprises de ses propres expériences ou d'expériences de tiers, permet de ne pas reproduire des erreurs que l'on peut éviter. En la matière, disposer de ressources humaines de qualité, d'un savoir faire constant et faire preuve d'une bonne volonté politique, sont des outils essentiels.

Il faut, à tout moment, garder à l'esprit que :

- le contrôle n'implique pas la substitution et encore moins la confrontation mais plutôt, la collaboration pour l'efficacité du système et la responsabilité des acteurs ;
- sans budget de la sécurité, il n'y a pas de sécurité;
- le parlement doit autoriser l'allocation de crédits et en contrôler l'utilisation;
- le contrôle parlementaire complète les autres formes de contrôle;
- la Cour des comptes est une alliée du parlement dans le contrôle budgétaire;
- la société civile peut contribuer à la réussite de l'action du parlement.

souligne Transparency International ; cf Saoudi Abdelaziz **Corruption dans le secteur de la défense, selon Transparency International**

28. Les dépenses à bon compte constituent l'une des règles spécifiques que l'on peut adopter pour le fonctionnement des forces. Il s'agit là de dépenses exécutées sans engagement préalable et dont la justification normalement simplifiée se fait à postériori. C'est un principe voisin de celui des régies d'avance à la différence qu'ici, la règle du plafond des décaissements unitaires ne peut s'appliquer.

5.2.**LES HANDICAPS POSSIBLES AU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ.**

Les facteurs ci-après peuvent constituer un handicap au contrôle budgétaire effectué par le parlement ou spécifiquement la CDS :

- l'héritage du passé qui fait que l'exécutif peut avoir une ascendance sur le législatif qui, par peur ou par méconnaissance, n'ose pas s'approcher de la chose militaire ;
- une déférence excessive à l'exécutif, du fait que des parlementaires peuvent être redevables à l'exécutif pour son soutien au moment des élections ou à d'autres occasions ;
- une déférence affichée ou non de membres de l'exécutif à des parlementaires auxquels ils seraient redevables ;
- l'absence d'expertise des députés et des assistants que l'on pourrait aisément combler par le recours à des structures techniques comme la Cour des Comptes ;
- l'absence ou l'insuffisance des ressources et des moyens de la CDS qui doit avoir une certaine autonomie pour son fonctionnement ;
- la déperdition d'expérience et d'expertise à travers le renouvellement du mandat des parlementaires ;
- Le non-respect du principe de l'illégalité de tout mandat impératif engendré par les consignes de vote ;
- l'absence de volonté politique pour conduire le contrôle que l'on peut lier entre autres à la déférence excessive du parlement à l'exécutif. C'est le prix politique à payer lorsque les conditions de la séparation des pouvoirs, de l'équilibre institutionnel et de la responsabilité de l'exécutif devant le parlement ne sont pas réunies ;
- l'accès limité à l'information qui peut être un handicap à la mission de la CDS. Autant les bonnes relations de confiance permettent de faciliter l'accès à l'information, autant il faut noter que le secret-défense ne saurait être opposé aux parlementaires dans l'exercice de leurs missions. Si cette possibilité existe, il faut en urgence, légiférer sur la question y compris sur les aspects liés au mandat des services de renseignement et au respect des droits humains ;
- le rôle des acteurs internationaux qui ont tendance à exclure le parlement au profit de l'exécutif dans la collaboration et leur assistance aux autorités nationales pour la gestion des questions de sécurité ;
- l'absence d'une stratégie parlementaire en matière de sécurité ;
- une trop grande méfiance envers la société civile qui est, pourtant, un acteur de la sécurité et le relai entre la population et les institutions.

Ces facteurs constituant un handicap à l'exercice du contrôle parlementaire peuvent trouver leur solution dans la longue épreuve de construction et de consolidation de la démocratie.

SIXIÈME PARTIE :

LA COMMISSION DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

DANS LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ.

Le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité est l'ensemble des actions ayant pour but de préserver les fonds publics de la dilapidation. Il peut être effectué à priori ou à postériori, directement ou indirectement.

Le contrôle du parlement est direct dans les cas où l'action de celui-ci permet de prendre des décisions sur les affaires de sécurité comme dans le vote des lois ou des budgets. Ce contrôle est indirect lorsque le parlement vote des lois d'habilitation conduisant à un contrôle ou lorsqu'il demande à un organe spécialisé comme la Cour des Comptes de mener une action pour son compte.

On parlera de contrôle à priori lorsqu'un acte de gestion ou de réglementation doit être soumis au préalable au visa de l'organe de contrôle avant d'être exécuté. A contrario, le contrôle à postériori est celui qui intervient après exécution de l'acte de gestion ou de réglementation.

La légitimité des interventions de la CDS se fonde sur les pouvoirs réels que le règlement Intérieur du parlement lui donne. Dans tous les cas, son action sert à préparer celle de la chambre avec l'avantage d'un traitement ciblé et exécuté par un organe spécialement dédié au domaine.

6.1.

LA COMMISSION DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ ET LES POUVOIRS GÉNÉRAUX

Le parlement dispose de pouvoirs généraux dans le cadre de l'exercice de ses compétences. Ces pouvoirs, bien exercés, contribuent au respect des règles budgétaires et à la bonne qualité d'un budget de la sécurité. Sur tous ces aspects, la CDS peut donner un avis motivé à son homologue des finances. Ces règles sont généralement relatives à :

- **l'autorisation préalable** : le parlement doit autoriser le gouvernement à effectuer les dépenses ;
- **l'unicité du budget** : toutes les dépenses et toutes les recettes doivent être présentées au parlement en un seul document budgétaire consolidé ;
- **la périodicité du budget** : le budget voté vaut pour un exercice et le gouvernement est tenu de respecter un calendrier régulier pour présenter le budget, chaque année au parlement ;
- **la spécificité du budget** : le nombre et la description des postes budgétaires doit donner un aperçu clair des dépenses du gouvernement et de leur ventilation ;
- **la légalité** : toutes les dépenses et toutes les activités doivent être effectuées dans le respect de la loi ;
- **la lisibilité de la structure du budget** : le gouvernement est tenu de soumettre au parlement un plan des dépenses estimées qui soit gérable et compréhensible ;
- **l'exhaustivité** : le budget de l'Etat concernant les divers aspects du secteur de la sécurité, tout comme pour les autres secteurs, doit être exhaustif et complet ;
- **la publicité** : chaque citoyen (individuellement ou collectivement) doit avoir la possibilité de se faire une opinion sur le budget, voire de l'exprimer ;
- **l'homogénéité** : des liens clairs doivent être établis entre les politiques, les plans, les entrées et les sorties budgétaires ;
- **les moyens et objets** : le document budgétaire doit permettre une compréhension claire des objectifs du budget en termes d'entrées de ressources, de performance ou de capacités à atteindre et de résultats mesurables par rapport aux plans.

Encadré 9. Les bonnes pratiques.

Face à la complexité des questions budgétaires et des outils de gouvernance, une CDS sans être nécessairement composée de spécialistes, peut s'appuyer sur des assistants parlementaires et utiliser les bonnes pratiques comme l'exploitation des outils qui suivent et qui ont un impact sur le budget.

- **La stratégie/politique nationale de sécurité**

Le document portant Politique Commune Africaine pour la Démocratie et la Sécurité indique le contenu standard de la stratégie nationale de sécurité. La CDS doit s'assurer que la stratégie existe et qu'elle a été formellement adoptée par l'instance appropriée. Si elle existe, elle doit être traduite en programmes et plan d'actions assortis d'un budget et d'un chronogramme d'exécution. Son exploitation permet de vérifier les éléments concrets de sa mise en œuvre.

- **Le CDMT**

Le CDMT est le document qui permet de faire le lien entre la politique sectorielle, les programmes et le budget sur une période donnée. Son examen permet de s'assurer de la réalité des prévisions et des engagements du gouvernement pour le secteur, des limites dans lesquelles les ministères techniques peuvent opérer leurs choix stratégiques pour l'élaboration du projet de loi de finances.

- **Le Budget-Programmes**

Annexé au projet de loi de finances conformément aux directives de l'UEMOA, il constitue pour l'instant l'expression et la traduction du budget de moyens en budget de résultats. Son examen permet de voir le niveau exact de réalisation des activités de l'exercice passé et leur cohérence avec celles de l'exercice à venir. Cet examen permet également de vérifier le respect des principes fondamentaux de la GAR.

Parlant de bonnes pratiques, il faut retenir que des insuffisances peuvent exister de part et d'autres. Les prestataires de sécurité, tout comme le parlement dans leurs rôles respectifs, peuvent avoir à fournir des efforts pour se mettre à niveau et se soumettre aux exigences qui découlent de leurs attributions respectives. La réussite en la matière dépendra de la conscience que chacun aura de l'importance de son apport pour la consolidation du système national de sécurité.

6.2.

LES OBJECTIFS DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE PAR LA COMMISSION DE DÉFENSE ET DE SÉCURITÉ

L'examen de la loi des finances par la Commission des Finances et du Budget doit veiller au respect des caractéristiques d'un bon budget comme:

- **l'efficacité** : qui se manifeste par la possibilité de réaliser les objectifs de la politique (faire ce qu'il faut) ;
- **l'efficience** : qui est la recherche de la réalisation des objectifs de la politique de défense/sécurité en utilisant le moins de ressources possibles (faire ce qu'il faut économiquement) ;
- **l'opportunité** : qui privilégie la hiérarchisation et le choix des priorités, compte tenu de l'insuffisance des ressources ;
- **la régularité** : qui porte sur le respect de la conformité aux normes et procédures existantes ;

- **la responsabilité des acteurs et l'obligation de rendre compte** : les procédures de gestion et de contrôle doivent insister sur la responsabilité des acteurs et l'obligation qui leur est faite, de rendre compte de leur gestion suivant une périodicité fixée par la loi.

La CDS, consultée pour avis, veillera également à s'assurer que l'équilibre entre coût, efficacité et responsabilité en ce qui concerne son secteur de compétence, est préservé par la cohérence des liens entre:

- l'évaluation des besoins du secteur de la sécurité;
- l'établissement des budgets-programmes et des cadres de dépenses à moyen terme dans le cadre de la gestion axée sur les résultats ;
- la maîtrise des coûts par le respect des procédures notamment, les contrôles administratifs à priori et à posteriori ;
- l'obligation de transparence et de rendre compte à travers les budgets-programmes, les revues périodiques et la production de supports récapitulatifs de comptabilité-matières.

La CDS peut également vérifier la prise en compte des exigences liées aux aspects politique, holistique et technique de la RSS dans la budgétisation et l'exécution des programmes.

Au titre de l'aspect politique, la CDS doit vérifier si l'impact du budget du secteur sur le régime, les valeurs sociétales, l'information, les processus de décision et les relations entre acteurs ne crée pas de facteurs d'insécurité (système de gagnants/perdants)²⁹.

L'aspect holistique doit inciter la CDS à vérifier l'existence d'une stratégie nationale de sécurité et s'assurer que la protection de l'Etat et de ses intérêts ainsi que les besoins de sécurité et de justice des citoyens sont couverts par le budget, qu'il y a une supervision publique du budget et que le budget est conforme aux exigences de bonne gouvernance, de genre et de droits de l'homme.

Par rapport à l'aspect technique, il s'agit de s'assurer de la cohérence entre les différents domaines du secteur en ce qui concerne la définition des objectifs de sécurité, l'évaluation des besoins, l'allocation des ressources et la capacité des responsables à atteindre les résultats.

La prise en compte de ces différents aspects s'ajoute à l'utilisation d'autres moyens de supervision, de contrôle et d'investigation.

6.3.

LES MOYENS DE CONTRÔLE ET D'INVESTIGATION.

Les moyens de contrôle et d'investigation découlent des pouvoirs généraux du parlement ; pour l'exercice desquels les instruments ci-après sont d'usage courant :

- l'initiative en matière législative que le parlement partage avec l'exécutif, est un puissant instrument que les représentants du peuple peuvent utiliser pour résoudre les problèmes qui leur sont soumis par leurs mandants ;

²⁹. Le système de gagnant/perdant est le principe suivant lequel, lorsque les enveloppes budgétaires sont fixées, toute décision tendant à favoriser un axe quelconque de la politique publique se fait au détriment d'autres axes. Ce qui peut provoquer entre les acteurs, des conflits que l'autorité de supervision doit gérer.

- la modification ou la reformulation des lois par l'adoption d'amendements au cours des opérations conduisant au vote, peut être utilisée pour prendre en compte les besoins réels des populations et leur contribution à l'orientation de l'action publique ;
- les questions aux représentants de l'exécutif qui peuvent se faire à l'occasion des écoutes en plénière ou en commission, sont des opportunités ultimes pour le parlement ou la CDS d'appréhender le détail des questions de sécurité et du fonctionnement du système et même d'orienter les politiques publiques;
- le témoignage d'experts ou de personnes ressources devant des réunions parlementaires, peut compenser partiellement l'insuffisance de qualification technique de la CDS et des assistants parlementaires ;
- la déposition de responsables de structures de la sécurité devant des assemblées parlementaires, permet de rappeler aux acteurs leur devoir de rendre des comptes et aux deux parties, la nécessité d'une collaboration dont la sincérité leur évitera de tomber dans la complicité ou à l'inverse dans une confrontation improductive ;
- les demandes d'avis techniques à des experts civils ou des structures judiciaires compétentes, comme l'avis de conformité de la Cour des Comptes sur l'exécution du budget, peuvent constituer une caution solide à l'action du parlement ;
- l'obtention de documents auprès des structures de l'exécutif, peut renforcer la qualité du travail du parlement, surtout lorsqu'il s'agit d'une enquête parlementaire ;
- les enquêtes parlementaires, les auditions et les audits sont des éléments efficaces dans l'appréciation de la responsabilité des acteurs.

Il n'existe aucune règle précise dans l'utilisation de ces instruments qui à priori représentent une partie des nombreuses possibilités dont dispose un parlement pour assurer son rôle de contrôle de l'action gouvernementale, singulièrement dans le domaine de la sécurité. Leur efficacité dépend à la fois de l'aptitude du parlement et de sa CDS à les utiliser et des bonnes relations de confiance qu'ils entretiennent avec les autres acteurs de la sécurité. Le maintien de ces bonnes relations de confiance exige de la part du parlement et de la CDS qu'ils s'abstiennent de poser des actes contre-productifs. A ce titre, les éléments ci-après peuvent être pris en compte.

- **Il est nécessaire de rappeler que** le contrôle parlementaire n'est ni de la confrontation, ni de la substitution et encore moins l'expression d'une autorité directe de la représentation nationale sur les responsables de la sécurité.
- **En cas de visite dans une unité ou un service**, il faut éviter de succomber aux effets des honneurs qui peuvent être rendus aux parlementaires par les troupes et ne pas oublier l'essentiel. Qu'il s'agisse d'une visite, d'une enquête parlementaire ou d'une audition, toute activité doit être soigneusement préparée. A cet effet, le tableau de l'encadré 10 ci-dessous peut être utilisé avec des adaptations suivant les circonstances.

Il est également recommandé que dans le cadre du programme d'assistance des gouvernements danois et suédois à travers le « Programme Sahel », les parlements et spécifiquement les CDS établissent une feuille de route et des requêtes pour obtenir le financement et l'encadrement de leurs activités. L'encadré 11 propose des activités à insérer dans un tel document.

Encadré 10. Fiche de conduite d'activité

Plan d'activité ponctuelle applicable pour :

- les visites de terrain ou d'unité ;
- les écoutes, enquêtes et auditions en commission...

Unité/Service/Responsable concerné :

Justification de l'activité.....

.....

Date et lieu de l'activité

Préparation de l'activité	Intérêt ou préoccupation de la CDS	Intérêts ou préoccupations possibles de l'unité/service/responsable
Déroulement	Résultats obtenus	Informations complémentaires
Compte rendu	Analyse, conclusions et recommandations au bureau avec options et justifications	Perspectives pour la CDS
Visas	Le Secrétaire de séance	Le Président de la Commission

Destinataires et propositions d'exploitation.

Encadré 11. Quelques éléments pour l'établissement d'une feuille de route³⁰

I. AUTO-ÉVALUATION

L'auto-évaluation est un exercice recommandé pour chaque nouvelle Commission. Elle permet d'identifier les besoins en renforcement des capacités.

II. EN MATIÈRE DE RENFORCEMENT DES CAPACITÉS

a) Se former et s'informer sur :

- les concepts de base utilisés en matière de sécurité et de défense ;
- la connaissance des acteurs du secteur de la sécurité ;
- les textes de création, d'organisation et de fonctionnement des différentes structures et institutions de sécurité ;
- la politique ou stratégie nationale de sécurité ;
- la LOPM et les programmes qui la soutendent ;
- les concepts élémentaires de la doctrine et de la stratégie militaires ;
- les procédures de recrutement, de formation, de rémunération et d'avancement du personnel ;
- l'envoi des troupes à l'étranger ;
- les procédures d'achat d'équipements des forces de défense et de sécurité.

b) Identifier les structures cibles et les personnes ressources pour chaque activité

- Ministère de la Défense ;
- Ministère en charge de la sécurité ;
- Etats-Majors ;
- Directions centrales ;
- Autres consultants et instituts de recherche ayant une expertise sur les questions de sécurité et de défense ;
- Ministère chargé des affaires étrangères ;
- Ministère de la Justice ;
- Cours des comptes et autres services de contrôle ;
- Organisations de la Société Civile.

III. EN MATIÈRE DE CONTRÔLE

Les activités ci-après peuvent être exécutées :

- renforcement des capacités dans le domaine du budget, des programmes ;
- élaboration et mise en œuvre d'un cadre de collaboration avec les structures spécialisées et les OSC ;
- élaboration et mise en œuvre d'un programme de visites sur le terrain, y compris des unités déployées à l'extérieur du pays ;
- élaboration du programme des écoutes en commission ;
- élaboration d'un programme d'études parlementaires sur l'impact des activités de sécurité sur la vie des populations et la perception des citoyens sur leur sécurité.

³⁰. Dès l'installation de la Commission, le Bureau peut se mettre à l'œuvre en élaborant un Programme de travail qui s'inspire de ce tableau. Cette liste n'est pas exhaustive et le caractère pratique du guide permet de cerner les activités à programmer en exploitant les encadrés.

CONCLUSION

Le contexte sociopolitique et économique des dernières années dans nos Etats a été marqué par l'avènement de la démocratie, l'affirmation de la société civile et la croissance rapide des demandes économiques et sociales avec comme implication, un impératif d'efficacité dans la mobilisation des ressources et de transparence dans leur usage.

Dans ce contexte et face aux nombreux défis, la voie est toute tracée et les moyens identifiés pour une intervention efficace du parlement et singulièrement de la CDS dans le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité. Cette merveilleuse aventure qui n'est pas forcément gagnée d'avance se fonde sur des principes, une bonne connaissance des outils appropriés et les relations de confiance que les institutions et organes doivent créer et entretenir de manière régulière.

Les principes se fondent sur les dispositions constitutionnelles, législatives et réglementaires qui fixent le cadre de la séparation et de l'équilibre des pouvoirs, et déterminent les interactions devant exister entre les acteurs de la sécurité. Ces acteurs sont suffisamment connus aujourd'hui, soit pour avoir participé à la gestion de la sécurité classique de l'Etat, soit par ce que la complexité actuelle des questions de sécurité dues à l'apparition de nouvelles sources de menaces et d'exigences démocratiques nous amène à les associer au traitement des affaires publiques de sécurité.

Les outils, quant à eux, nous sont proposés sous forme de standards paramétrables au besoin comme la RSS et les outils de la gouvernance.

La RSS qui bénéficie aujourd'hui d'une large théorie existante et de l'attention de la communauté internationale qui a, très tôt, compris que sans cette réforme, nos Etats auront du mal à offrir un service public de qualité aux populations qui sont de plus en plus exigeantes et organisées.

Les outils de gouvernance qui, contrairement aux anciens plans, développent une cohérence dans l'action publique, utilisent des instruments dont la conception, la mise en œuvre et le suivi-évaluation nécessitent la participation inclusive de tous les acteurs, créant ainsi un sentiment de valorisation et de responsabilité chez chacun.

Les relations de confiance, ou du moins les interactions entre les institutions et singulièrement entre le parlement, l'exécutif et ses démembrés sont nécessaires à l'exercice des pouvoirs et des devoirs de chacun. Dans ces interactions, le parlement, dépositaire du pouvoir de représentation du peuple a un rôle important à jouer. Qu'il s'agisse de l'initiative des lois, de leur vote ou des pouvoirs d'interpellation, d'enquête et d'audition, les parlements sont de plus en plus acceptés dans leur rôle. Il leur reste à s'imposer lorsque cela est nécessaire et les CDS doivent constituer leurs bras armés dans le contrôle budgétaire du secteur de la sécurité ; une matière qu'elles doivent chercher à maîtriser pour que nos organes prestataires de sécurité soient efficaces, responsables et respectueux de l'état de droit et des droits humains.

Puisse le présent document servir cette noble cause !!!

BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages, articles et autres publications

- Alan Brydan, Boubacar N'Diaye, Fuyi Olonisakin (dir. publ), Gouvernance du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest ; les défis à relever- DCAF
- Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, Guide parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires Ouest-africains
- La gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique : manuel ; sous la direction de Nicole Ball et Kayode Fayemi, Centre pour la Démocratie et le Développement
- Rapport (CDL-AD (2008) OO4) de la commission de Venise pour la démocratie par le droit au titre de l'étude N°389/2006
- OCDE: Security System Reform: what have we learned? Lessons from the publication and dissemination of the OECD DAC Handbook on Security System Reform
- OIF: La Réforme des Systèmes de Sécurité et de Justice en Afrique Francophone

2. Législation et réglementation

- Constitution du 2 juin 1991 du Burkina Faso
- Loi N° 006-2003/AN Relative aux lois de finances (BF)
- Loi organique n°014-2000/AN portant composition, attributions, organisation, fonctionnement de la cour des comptes et procédure applicable devant elle (BF)
- Résolution n° 003-2013/AN portant règlement de l'Assemblée nationale (BF)
- Résolution n° 003-2014/CNT portant règlement du conseil national de la transition
- Constitution du 25 Février 1992 de la République du Mali
- Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale du Mali
- Loi N°96-060 du 04 Novembre 1996 relative aux lois de finances du Mali
- Loi N°2013-028 du 11 Juillet 2013 relative aux Lois de finances du Mali
- Constitution du 25 novembre 2010 de la République du Niger
- Décret N° 2001-499/PRN/PM/SGG du 12 octobre 2011 portant attributions, organisation et modalités de fonctionnement de l'Inspection Générale de la Gouvernance Administrative (Niger)
- Loi N°2012-08 du 26 mars 2012 déterminant les attributions, la composition, l'organisation et le fonctionnement de la Cour des Comptes (Niger)
- Loi N°2012-09 du 26 mars 2012, portant loi organique relative aux lois de finances (Niger)
- Résolution N° 003/AN du 19 avril 2011 portant Règlement Intérieur de l'Assemblée Nationale, modifiée par
- la Résolution N° 005/AN du 21 juin 2011 et par la Résolution N°0011 du 21 mai 2012
- Directive N°1/2009/CM/UEMOA du 27 mars 2009 portant Code de transparence au sein de l'UEMOA
- Directives n°05/97/CM/UEMOA du 16 décembre 1997 relative aux lois de finances
- Directive N° 06/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant lois de finances au sein de l'UEMOA
- Directive N°07/CM/UEMOA portant règlement général sur la comptabilité au sein de l'UEMOA

- Directive N°08/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant nomenclature budgétaire
- Directive N°09/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant Plan comptable général de l'Etat
- Directive N°010/CM/UEMOA du 26 Juin 2009 portant Tableau des opérations financières de l'Etat
- OCDE & Banque Mondiale : La GAR – Des principes à l'action : Document de référence sur les bonnes pratiques émergentes – Les bonnes pratiques émergentes, première version
- UEMOA – Glossaire du cadre harmonisé de gestion des finances publiques.
- FMI – Manuel de transparence des finances publiques. Edition française 2008.

3. Sources internet

- <http://www.cour-comptes.gov.bf/SiteCour-Comptes/index.jsp>
- www.apnacafrica.org
- www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile...
- <http://www.tresor.bf/pages/loi006.htm>
- <http://www.membres.lycos.fr/sousarbreapalabre/memoire/2chapitre5.htm>

A propos de l'Institut Démocratique National (NDI)

« La démocratie est indissociable de la dignité humaine et de la paix ».

Madeleine K. Albright, Chairman du NDI.

L'Institut National Démocratique (NDI) est une organisation non partisane et non gouvernementale qui répond aux aspirations de personnes du monde entier désireuses de vivre dans une société démocratique dotée d'un système politique ouvert et pluraliste reconnaissant et promouvant les droits fondamentaux de l'homme. Depuis sa création en 1983, le NDI œuvre avec ses partenaires locaux pour bâtir et renforcer les institutions et les pratiques démocratiques dans le monde en appuyant les organisations politiques et civiques, en protégeant les élections et en promouvant la participation des citoyens, la transparence et la responsabilité des gouvernements.

Avec l'aide de son personnel et de professionnels bénévoles de plus de 100 nations, le NDI rassemble des personnes et des groupes pour partager leurs idées, connaissances, expériences et expertises. Ses partenaires sont introduits aux meilleures pratiques en termes de développement démocratique au niveau international, et acquièrent des connaissances susceptibles d'être adaptées aux besoins de leur pays.

L'approche multinationale du NDI renforce le message suivant : ***bien qu'il n'existe pas de modèle démocratique unique, certains principes fondamentaux sont communs à toutes les démocraties.***

Le travail de l'Institut soutient les principes définis dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Il promeut également le développement de réseaux de communication institutionnalisés entre les citoyens, les institutions politiques et les représentants élus, afin de renforcer leur capacité à améliorer la qualité de vie de tous les citoyens.



**LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE
DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ PAR LES PARLEMENTS
DU BURKINA FASO, DU MALI ET DU NIGER**

GUIDE

à l'usage
**DES COMMISSIONS DE DÉFENSE
ET DE LA SÉCURITÉ**

*Avec le soutien financier et technique
de la Coopération Danoise au Développement, de l'Ambassade Royale de Norvège et du NDI*