

Manuel

## Renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité

Nicolas Masson, Lena Andersson  
et Mohammed Salah Aldin



**DCAF**

a centre for security,  
development and  
the rule of law



Manuel

# Renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité

Nicolas Masson, Lena Andersson  
et Mohammed Salah Aldin



**DCAF**

un centre pour la sécurité,  
le développement et  
l'état de droit

## Le DCAF

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) promeut la bonne gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre mène des recherches sur les bonnes pratiques et encourage la mise en place de normes appropriées au niveau national et international. Il émet en outre des recommandations de politique générale, fournit un soutien consultatif aux acteurs sur le terrain ainsi que des programmes d'assistance pratique. Les partenaires du DCAF sont les gouvernements, les parlements, la société civile, les organisations internationales ainsi que les forces de sécurité tels que la police, les autorités judiciaires, les services de renseignement, les services de sécurité des frontières et l'armée.

De plus amples informations sur le DCAF sont disponibles sur le site [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

## Remerciements

Le DCAF souhaite remercier les membres du comité de rédaction pour leur dévouement et du temps qu'ils ont consacré à la révision de la présente publication.

## Traduction

Sroda Bedarida-Gaveh

## Assistance rédactionnelle

Lydia Amberg, Genève

Intisar Abu Khalaf, Ramallah

## Éditeur

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

Photo de couverture © Nicolas Masson, Ramallah

ISBN: 978-92-9222-211-6

© DCAF 2012. Tous droits réservés.

## Mise en page

Valeur, s.r.o, Dunajská Streda

Al-Nasher Advertising and PR Agency

## Auteurs

- Nicolas Masson, Ramallah
- Lena Andersson, Malmö
- Mohammed Salah Aldin, Ramallah

## Comité de rédaction

Le comité de rédaction de la série de livrets sur le renforcement du contrôle financier dans le secteur de la sécurité est composé d'experts internationaux et régionaux représentant la société civile, des autorités législatives et exécutives ainsi que des forces de sécurité. Les membres actuels du comité de rédaction sont :

- Richard Doyle, Monterey (États-Unis)
- Roland Friedrich, Ramallah
- Emad Hammad, Ramallah
- Arnold Luethold, Genève
- Jonas Loetscher, Genève
- Mohamed Naji Salaheddin, Ramallah
- Faisal Othman, Ramallah
- Aidan Wills, Genève

## TABLE DES MATIÈRES

<b>Introduction au guide</b>	<b>8</b>
À qui s'adresse ce guide ?	8
Que contient ce guide ?	8
Quel est le but de ce guide ?	8
Pourquoi est-il important d'avoir un solide cadre juridique pour le secteur de la sécurité ?	9
<b>1. Introduction au manuel : Renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité</b>	<b>10</b>
Quel est le but de ce manuel ?	10
Que contient ce manuel ?	10
À qui s'adresse ce manuel ?	10
Qu'est-ce que le contrôle financier dans le secteur de la sécurité ?	11
Quels sont les acteurs intervenant dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?	11
Quels sont les avantages du contrôle financier dans le secteur de la sécurité ?	12
<b>2. La programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité</b>	<b>14</b>
Qu'est-ce qu'un budget ?	14
Qu'est-ce que le cycle budgétaire annuel ?	14
Comment le budget de l'État couvre-t-il les dépenses de défense et de sécurité ?	16
Qu'est-ce que la programmation budgétaire à moyen terme, et comment s'applique-t-elle au secteur de la sécurité ?	17
Quel est l'avantage de la programmation budgétaire à moyen terme dans l'élaboration d'une stratégie nationale de sécurité ?	18
Qu'est-ce que la programmation budgétaire axée sur les résultats, et comment s'applique-t-elle au secteur de la sécurité ?	19
Quels sont les avantages de la programmation budgétaire axée sur les résultats et de son application au secteur de la sécurité ?	20
<b>3. Contrôle financier dans le secteur de la sécurité : Le rôle du Parlement</b>	<b>22</b>
Quel est le rôle du Parlement dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?	22
Quelles sont les commissions parlementaires impliquées dans le contrôle financier dans le secteur de la sécurité ?	23
Quel est le rôle du Parlement dans la phase de préparation du budget ?	23
Quel est le rôle du Parlement dans la phase d'adoption du budget ?	24
Quelles sont les étapes du contrôle parlementaire dans la phase d'adoption du budget ?	25

Quel est le rôle du Parlement dans la phase d'exécution du budget ?	26
Quels sont les outils de contrôle parlementaire dans la phase d'exécution du budget ?	26
Quel est le rôle du Parlement dans la phase d'évaluation du budget ?	28
Quels types de questions les commissions parlementaires peuvent-elles poser dans la phase d'évaluation du budget ?	29
Quels sont les obstacles au contrôle financier dans le secteur de la sécurité, et comment les parlementaires peuvent-ils y remédier ?	31
Avec qui le Parlement doit-il nouer des relations afin de renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité ?	33
<b>4. Renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité : Le rôle des Institutions supérieures de contrôle (ISC) et de la société civile</b>	<b>34</b>
Que sont les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et quel type de contrôle financier exercent-elles dans le secteur de la sécurité ?	34
Quels sont les différents modèles d'Institutions supérieures de contrôle (ISC) ?	35
Quels différents types d'audits les Institutions supérieures de contrôle (ISC) peuvent-elles effectuer auprès des institutions de défense et de sécurité ?	36
Quelles sont les défis qui se posent aux contrôles indépendants des institutions de défense et de sécurité ?	37
Comment renforcer les relations entre les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et le Parlement ?	38
Quel rôle pour les organisations de la société civile dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?	39
Pourquoi renforcer les partenariats entre les Parlements, les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et les organisations de la société civile ?	41
<b>5. Et ensuite, quelle marche à suivre ?</b>	<b>43</b>
Quels sont les avantages d'un cadre juridique complet de responsabilité financière ?	43
Comment promouvoir les processus d'auto-évaluation de l'intégrité au sein des institutions de défense et de sécurité ?	44
Comment encourager la communauté des bailleurs de fonds à appliquer de bonnes pratiques de contrôle financier ?	45
Comment former les acteurs chargés du contrôle financier ?	46
<b>6. Conclusion</b>	<b>48</b>
Notes de fin	49
Bibliographie complémentaire	50
Sites internet utiles	50

## Liste des tableaux et encadrés

### Liste des tableaux

<b>Tableau 1.</b> Quelles institutions de défense et de sécurité sont financées par le budget de l'État ?	17
<b>Tableau 2.</b> Objectifs de performance et indicateurs budgétaires: Exemples d'application aux objectifs fixés par les autorités	21
<b>Tableau 3.</b> Quelles sont les structures des commissions parlementaires traitant des questions liées au budget de défense et de sécurité ?	25
<b>Tableau 4.</b> Chronologie de l'examen du budget de défense et de sécurité par le Parlement	26
<b>Tableau 5.</b> Approches de l'évaluation du budget et de la sécurité nationale par différents parlements nationaux	29
<b>Tableau 6.</b> Quels types de questions les commissions parlementaires peuvent-elles poser dans la phase d'évaluation du budget ?	30

### Liste des encadrés

<b>Encadré 1.</b> Qu'est-ce que le secteur de la sécurité ?	13
<b>Encadré 2.</b> Quels sont les principes d'une bonne programmation budgétaire ?	16
<b>Encadré 3.</b> Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)	18
<b>Encadré 4.</b> Qu'est-ce qu'une stratégie nationale de sécurité ?	19
<b>Encadré 5.</b> Contrôler les processus d'acquisition d'armement dans le cadre d'une politique de sécurité nationale : Le cas des États-Unis	19
<b>Encadré 6.</b> Le rapport coût-efficacité	19
<b>Encadré 7.</b> Programmation budgétaire axée sur les résultats dans le secteur de la sécurité : Définir les apports, les résultats et leur impact	20
<b>Encadré 8.</b> Que comprend le cadre juridique de responsabilité financière dans le secteur de la sécurité ?	22
<b>Encadré 9.</b> Quel est le rôle des commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité ?	23
<b>Encadré 10.</b> Pleins pouvoirs pour modifier le budget de défense et de sécurité : Initiatives des députés en Finlande	25
<b>Encadré 11.</b> Processus d'accréditation du personnel parlementaire chargé du contrôle des institutions de défense et de sécurité	27
<b>Encadré 12.</b> Enquêtes publiques sur les dépenses en matière de défense : Le cas du Royaume-Uni	27
<b>Encadré 13.</b> Évaluation parlementaire du budget des services de renseignement : Le cas de l'Australie	28
<b>Encadré 14.</b> Accès parlementaire aux informations en possession des services de renseignement : Le cas des États-Unis	32
<b>Encadré 15.</b> Utilisation efficace des fonds : Principes directeurs des Institutions supérieures de contrôle (ISC)	34
<b>Encadré 16.</b> Modèle d'institution de contrôle parlementaire : Le cas du Pérou	35
<b>Encadré 17.</b> Modèle d'institution de contrôle judiciaire et secteur de la sécurité : Le cas de la France	35
<b>Encadré 18.</b> Mauvaise gestion des fonds publics destinés à l'équipement du secteur de la défense : Le cas de l'Allemagne	36

<b>Encadré 19.</b> Qu'est-ce que la <i>Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques</i> ?	36
<b>Encadré 20.</b> Quels sont les avantages pour le Parlement d'associer des auditeurs externes ?	39
<b>Encadré 21.</b> Organisations de la société civile impliquées dans le contrôle financier : Exemples du monde entier	39
<b>Encadré 22.</b> Contrôle financier du secteur de la sécurité par la société civile : Le cas du <i>Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT)</i>	40
<b>Encadré 23.</b> Société civile et forces armées négociant l'accès à l'information liée à la sécurité : Le cas du Pérou	40
<b>Encadré 24.</b> Initiative budgétaire des femmes en Afrique du Sud	41
<b>Encadré 25.</b> Récentes évolutions en vue de l'adoption d'une législation pour la protection des dénonciateurs : Le cas du Canada	43
<b>Encadré 26.</b> La lutte contre la corruption dans les institutions de défense et de sécurité : <i>Le cadre d'auto-évaluation de l'intégrité de Transparency International</i>	45
<b>Encadré 27.</b> Qu'est-ce qu'une réforme holistique du secteur de la sécurité ?	46
<b>Encadré 28.</b> Les cinq principes fondamentaux de la <i>Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005</i>	46



# Introduction au guide

Légiférer sur le secteur de la sécurité est une tâche complexe et ardue. Il est donc tentant pour de nombreux législateurs de reproduire la législation d'autres pays. Cela accélère le processus de rédaction, particulièrement lorsque les textes sont disponibles dans la langue du législateur. Malheureusement, le résultat est le plus souvent une mauvaise législation. Même une fois amendées, ces lois copiées sont souvent obsolètes avant même d'entrer en vigueur. Elles ne sont parfois plus conformes aux normes internationales, ou alors ne répondent pas totalement aux besoins locaux. En outre, ces lois sont parfois en contradiction avec la législation nationale en vigueur.

Dans certains cas, il n'y a simplement aucun modèle de loi disponible dans la région pour le type de législation nécessaire. Cela est relativement courant dans le monde arabe, où les questions relatives au secteur de la sécurité commencent à peine à être publiquement débattues. Il est donc difficile de trouver des modèles de lois adéquats sur la police ou sur le contrôle parlementaire des services de renseignement. Par conséquent, il n'est pas surprenant que de nombreux législateurs des pays arabes se soient sentis dépités ou dépassés par l'ampleur de la tâche. Ils ont rencontré de nombreuses difficultés en termes d'accès aux normes internationales étant donné la rareté, voir l'absence, de ressources disponibles en arabe. Nombre d'entre eux ne savaient pas où chercher des modèles de lois et étaient sur le point d'abandonner.

Certains ont finalement sollicité l'aide du DCAF. L'idée d'un guide pratique pour les législateurs du monde arabe est née du constat de ce manque de ressources. Les juristes recherchaient des standards et extraits de lois en arabe qui pourraient les aider à rédiger de nouvelles lois. Des experts du monde arabe et le DCAF ont donc décidé de collaborer et de développer des outils pour les législateurs.

## À qui s'adresse ce guide ?

Ce guide s'adresse principalement aux personnes impliquées dans la rédaction de lois pour le

secteur de la sécurité dans le monde arabe. Cela inclut des parlementaires, des fonctionnaires, des experts juridiques et des organisations non gouvernementales. Ce guide peut également être utile aux fonctionnaires de sécurité et peut en outre servir d'ouvrage de référence aux chercheurs et aux étudiants intéressés par la législation du secteur de la sécurité.

## Que contient ce guide ?

Ce guide bilingue contient une série de brochures, en français et en arabe, qui fournissent des normes et des standards ainsi que des cas pratiques dans différents domaines de la réforme du secteur de la sécurité.

Les séries suivantes ont été publiées ou sont en cours de publication:

- Légiférer sur la police
- Légiférer sur les services de renseignement
- Légiférer sur la justice militaire
- Accord sur le statut des forces

Des séries supplémentaires seront créées en fonction des besoins. La série existante peut d'ailleurs facilement être élargie en ajoutant de nouvelles brochures à la demande des législateurs du monde arabe

Une liste des publications est régulièrement mise à jour sur : [www.dcaf.ch/publications](http://www.dcaf.ch/publications)

## Quel est le but du guide ?

Le guide fournit un soutien aux législateurs du monde arabe en les aidant à répondre aux attentes des citoyens. Les populations arabes attendent de leurs forces de police et de sécurité un service professionnel et qui répond à leurs besoins. Ils veulent des forces de police et de sécurité qui respectent la loi et les principes des droits humains et qui soient en outre tenues pour responsables de leur performance et de leur conduite. Le guide promeut par conséquent des standards internationaux en matière de législation du secteur de la sécurité tels que le contrôle démocratique, la bonne gouvernance et la transparence. Le guide offre un accès facile, en

arabe et en français, aux normes internationales ainsi qu'à des exemples de législation en dehors du monde arabe. Cela permet de comparer des expériences et des pratiques différentes.

Le manque de littérature en arabe concernant la législation du secteur de la sécurité est un problème majeur pour les législateurs du monde arabe. Ce guide cherche à combler ce manque. L'un des ses objectifs est de diminuer le temps que les législateurs passent à chercher des informations, ce qui leur permettra de se concentrer sur leur tâche principale. S'ils disposent de plus d'informations en arabe, il sera plus facile pour les citoyens et organisations de la société civile de formuler leurs attentes vis-à-vis de la police et des forces de sécurité et de participer au développement d'un solide cadre juridique moderne et pour le secteur de la sécurité.

### **Pourquoi est-il important d'avoir un solide cadre juridique pour le secteur de la sécurité ?**

La mise en place d'un solide cadre juridique est une condition nécessaire à une gouvernance efficace et responsable du secteur de la sécurité, car le cadre légal :

- définit le rôle et la mission des différentes organisations de sécurité ;
- définit les prérogatives et limite les pouvoirs des organisations de sécurité ;
- définit le rôle et les pouvoirs des institutions qui contrôlent les organisations de sécurité ;
- fournit une base pour définir la notion de responsabilité car il trace une ligne nette entre les comportements légaux et illégaux ; et
- augmente la confiance du public et renforce la légitimité du gouvernement et des forces de sécurité.

Pour toutes ces raisons, la réforme du secteur de la sécurité commence souvent par une révision et une réforme complète de la législation nationale du secteur de la sécurité. Le but est d'identifier et de résoudre les contradictions et le manque de clarté concernant les rôles et les mandats des différentes institutions.

# 1. Introduction au manuel

## Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Après lecture de ce chapitre, les lecteurs pourront :

- ✓ Comprendre le but de ce manuel et à qui il est destiné
- ✓ Définir ce qu'est le contrôle financier dans le secteur de la sécurité
- ✓ Connaître les acteurs principaux du contrôle financier du secteur de la sécurité
- ✓ Identifier les principaux acteurs du secteur de la sécurité
- ✓ Identifier les principaux acteurs du contrôle financier du secteur de la sécurité
- ✓ Comprendre pourquoi le contrôle financier dans le secteur de la sécurité est important

## Quel est le but de ce manuel ?

Ce manuel a pour but de présenter aux lecteurs les principaux mécanismes, principes et acteurs du contrôle financier dans le secteur de la sécurité. Il peut également être utilisé comme document de référence pour la formation, le renforcement des capacités et la réforme des organisations chargées du contrôle financier dans le secteur de la sécurité.

Ce manuel permet aux lecteurs de :

- comprendre le contrôle financier dans le secteur de la sécurité ;
- connaître les acteurs formels et informels du contrôle financier dans le secteur de la sécurité ;
- décrire comment s'effectue la programmation budgétaire dans le secteur de la défense et de la sécurité ;
- comprendre comment ces acteurs peuvent interagir afin de renforcer la transparence et la responsabilité dans la gouvernance du secteur de la sécurité ; et

- démontrer comment une saine gestion financière du secteur de la sécurité contribue au développement socioéconomique d'un pays.

## Que contient ce manuel ?

L'objectif premier de ce manuel est de décrire le rôle du Parlement dans le contrôle financier du secteur de la sécurité. En outre, il dispense des conseils pratiques à d'autres acteurs formels et informels intervenant dans ce domaine. Le premier chapitre explique ce que signifie le contrôle financier et son importance dans la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Le deuxième chapitre introduit les principes, concepts et méthodes de programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité. Le troisième chapitre se penche plus précisément sur le Parlement et ses mécanismes de contrôle financier dans le secteur de la sécurité. Le quatrième chapitre fait le tour des possibilités offertes au Parlement pour renforcer son rôle en nouant des relations avec d'autres acteurs formels et informels de contrôle financier. Enfin, le cinquième chapitre décrit les mesures supplémentaires à prendre en vue de renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité.

## À qui s'adresse ce manuel ?

Ce manuel est destiné à toute personne intéressée par la problématique du contrôle financier dans le secteur de la sécurité. Il s'adresse en particulier aux personnes qui n'ont pas d'expertise en la matière, mais qui sont susceptibles d'avoir recours aux méthodes présentées dans ce manuel. Ces personnes sont :

- les députés et membres des commissions parlementaires impliqués dans les activités de contrôle financier et budgétaire
- les membres des Institutions supérieures de contrôle et les acteurs de la société civile qui apportent leur savoir-faire et leur appui aux activités de contrôle financier
- les fonctionnaires qui, de part leur position stratégique, sont chargés d'élaborer et d'exécuter les budgets des institutions de défense et de sécurité

- les représentants du pouvoir exécutif et des ministères qui sont chargés d'encadrer l'élaboration et l'exécution des budgets de défense et de sécurité, et
- les enseignants et étudiants intéressés par une introduction générale au contrôle financier dans le secteur de la sécurité.

Le contenu de ce manuel est présenté dans un style descriptif, sous forme d'une série de questions - réponses. Il contient également des objectifs d'apprentissage au début de chaque chapitre.

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

Le contrôle financier dans le secteur de la sécurité est un outil permettant de garantir que les fonds publics alloués par l'État à la sécurité des citoyens sont dépensés de manière transparente et responsable.

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

- les institutions de contrôle formelles et informelles surveillent de manière méthodique l'usage que font les forces armées, de police et de sécurité des fonds publics mis à leur disposition ;
- les parlements, les autorités judiciaires et les Institutions supérieures de contrôle repèrent, enquêtent et remédient aux atteintes faites par les institutions de défense et de sécurité aux lois, réglementations et politiques de responsabilité financière ;
- des procédures administratives ou poursuites pénales soient rigoureusement menées contre les membres des institutions de défense et de sécurité qui sont reconnus coupables de corruption ; et
- la société civile et les centres universitaires mènent des débats publics et inclusifs afin d'évaluer et de prévoir les dépenses de l'État en ressources humaines, économiques et sécuritaires.

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

Il existe deux types d'acteurs intervenant dans le contrôle financier du secteur de la sécurité. D'une part, les acteurs formels, tels que le gouvernement et ses ministères, ont pour mandat spécifique

d'exercer un contrôle financier dans le secteur de la sécurité. D'autre part, les acteurs informels, tels que les médias, les organisations des droits humains et les cellules de réflexion (*think tanks*) sont de plus en plus appelés à compléter les activités des acteurs formels.

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

- **Les auditeurs et experts comptables travaillant au sein des principales institutions de justice et de sécurité.** Il s'agit notamment d'inspecteurs généraux, d'auditeurs internes ou de médiateurs pour les forces armées. Leur rôle est de mener des enquêtes et des audits internes sur des cas de fraude financière ou de mauvaise gestion de la part des forces armées et de sécurité des fonds publics qui leur ont été alloués.
- **Les Ministères.** Ceux-ci comprennent notamment le Ministère des finances (ou la Trésorerie) et son département du budget, le Ministère de la défense, le Ministère de l'intérieur, le Ministère de la justice et le Ministère du plan. Ces ministères préparent le budget qui va être alloué aux principaux prestataires de justice et de sécurité et en contrôlent l'exécution. En outre, leur fonction principale consiste à formuler les stratégies nationales de sécurité et à les chiffrer. Enfin, ces ministères gèrent et vérifient les dépenses des principaux prestataires de services en matière de sécurité et de justice. Tous rendent compte au Conseil des ministres et, dans certains cas, au cabinet du Président.
- **Les députés du Parlement et les commissions spécialisées dans lesquelles ils siègent.** Citons par exemple : la commission de la défense, la commission de la sécurité et de l'intérieur, la commission des finances et du budget, et le cas échéant, la commission de la comptabilité publique. Les députés élaborent un cadre juridique permettant de renforcer la responsabilité financière des institutions de sécurité. De part leur travail au sein des commissions spécialisées, ils contrôlent les dépenses en matière de sécurité et mènent des enquêtes sur des allégations de détournement de fonds publics.

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

Parmi les acteurs informels exerçant un rôle de contrôle financier dans le secteur de la sécurité, citons essentiellement :

- **Les organisations de la société civile.** Il s'agit d'organisations de droits humains, de groupes de réflexion, de centres universitaires et de recherche, et d'autres organisations similaires. Elles peuvent :
  - demander ou être appelées à vérifier les dépenses de l'État en matière de défense et de sécurité ;
  - effectuer des analyses indépendantes du budget de l'État et de ses composantes sécuritaires ;
  - vérifier si les volets défense et sécurité du budget de l'État correspondent aux priorités annoncées par le gouvernement en matière de sécurité nationale ;
  - faire pression pour que les processus budgétaires en matière de défense et de sécurité soient conduits de manière plus transparente et plus responsable ;
  - révéler des cas de corruption ou de mauvaise utilisation de fonds par le personnel travaillant dans le secteur de la défense et de la sécurité ; et
  - offrir des programmes de formation en gestion financière du secteur de la sécurité.
- **Les médias,** qui comprennent les conseils de presse, les organes de presse écrite, les médias audiovisuels et les organisations de développement des médias. Ils peuvent :
  - mener des enquêtes sur la gestion financière des institutions de sécurité ;

- sensibiliser les citoyens sur les processus de programmation budgétaire dans le secteur de la défense et de la sécurité ;
- fournir des informations cruciales et indépendantes sur l'utilisation des fonds publics à des fins de défense et de sécurité ; et
- publier des rapports des Institutions supérieures de contrôle financier sur les dépenses de l'État en matière de défense et de sécurité.

Voir les chapitres 3 et 4 pour une description plus détaillée du contrôle financier que les acteurs formels et informels peuvent exercer dans le secteur de la sécurité.

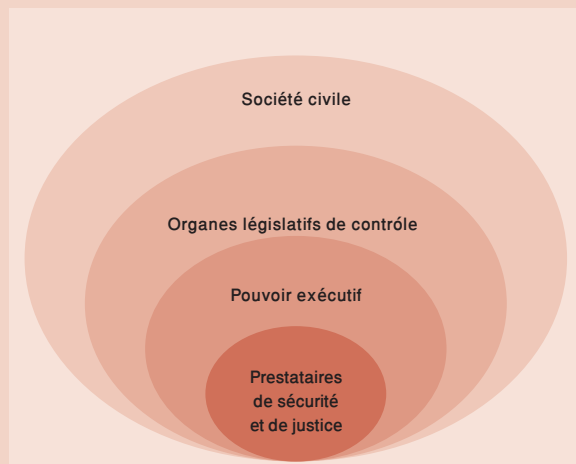
### Quels sont les avantages du contrôle financier dans le secteur de la sécurité ?

Le contrôle financier dans le secteur de la sécurité a pour avantage de rendre les prestataires de services en matière de sécurité et de justice responsables et redevables pour leur utilisation des fonds publics. Proprement mené, le contrôle financier permet que :

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

Les institutions de contrôle financier examinent attentivement les processus de programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité. Le chapitre ci-après présente une vue d'ensemble des différentes phases du processus de programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité ainsi que le rôle que jouent les institutions de contrôle financier lors de chacune de ces phases.

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



Le secteur de la sécurité est composé des prestataires de sécurité et de justice et de leurs institutions de contrôle. Le cadre juridique et politique règlemente leurs tâches, autorités et structures.

**Prestataires de sécurité et de justice :**

- Forces de sécurité (forces armées, police, services de renseignement et de sécurité, mais également armées de libération et groupes d'insurgés)
- Institutions de justice et institutions chargées d'appliquer la loi (tribunaux, parquets, prisons, systèmes de justice traditionnels)

**Institutions de gestion et de surveillance :**

- Organes de gestion et de contrôle du pouvoir exécutif (présidence, conseil de ministres, ministères de la défense, de l'intérieur, de la justice et de la finance)
- Organes de gestion et de contrôle du pouvoir législatif (parlement, comités parlementaires, médiateurs)
- Institutions informelles de contrôle (organisations de la société civile, médias, organisations de recherches et de lobby)

## 2. La programmation budgétaire dans le secteur de la sécurité

### Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Après lecture de ce chapitre, les lecteurs pourront :

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

### Qu'est-ce qu'un budget ?

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

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) définit le rôle du budget comme suit :

« Le budget est le document primordial en matière de politique gouvernementale. Il doit être exhaustif, et couvrir l'ensemble des dépenses et des recettes de l'État, de façon à ce que l'on puisse évaluer les différentes options en présence. <sup>1</sup> »

À ce titre, le budget n'est donc pas un simple outil

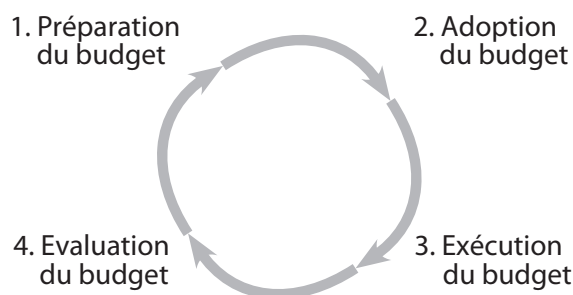
financier. Il s'agit d'une déclaration exhaustive de politique nationale, qui donne une vue d'ensemble des dépenses financières prévues pour tous les services de l'État, y compris la défense et la sécurité.

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

### Qu'est-ce que le cycle budgétaire annuel ?

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

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



Les parties ci-après décrivent comment les dépenses en matière de défense et de sécurité sont prises en compte lors de chacune des quatre phases du cycle budgétaire annuel. Ces parties décrivent également les acteurs intervenant lors de chacune de ces phases, ainsi que leur contribution au contrôle financier.

**1. La phase de préparation.** Lors de la phase de préparation, le budget de l'État est débattu et rédigé par les organes compétents de l'État. Les volets défense et sécurité du budget sont élaborés par les principaux prestataires de services en matière de sécurité et de justice,

par l'entremise de leurs organes de contrôle et de gestion.

Les principaux acteurs intervenant dans cette phase sont les prestataires de services en matière de sécurité et de justice (voir encadré 1) et les ministères qui exercent des fonctions de contrôle financier (essentiellement le Ministère des finances, le Ministère de l'intérieur, le Ministère du plan et le Ministère de la justice). Leurs fonctions consistent notamment à :

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

**2. La phase d'adoption.** Lors de la phase d'adoption du budget, le projet de budget de l'État est soumis au Parlement. Les bonnes pratiques exigent que cet avant-projet de budget soit déposé au moins trois mois avant le début de l'exercice financier<sup>2</sup>. Cela laisse ainsi suffisamment de temps au Parlement et à ses commissions spécialisées pour analyser le document de budget, le modifier si nécessaire, et l'adopter.

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

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

**3. La phase d'exécution.** Au cours de la phase d'exécution du budget, les autorités et les

organismes gérant les fonds publics (c'est-à-dire, les principaux prestataires de services en matière de sécurité et de justice et leurs organes de contrôle et de gestion) utilisent les fonds alloués pour leur fonctionnement.

Les principaux acteurs de cette phase sont les prestataires de services en matière de sécurité et de justice, ainsi que leurs organes de gestion et de contrôle, tels que le Ministère des finances. Leurs tâches comprennent :

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

**4. La phase d'évaluation.** Au cours de la phase d'évaluation du budget, les Institutions supérieures de contrôle, les Parlements et les organisations de la société civile procèdent à des contrôles et à des évaluations des organismes gérant les fonds publics. Ceci inclut des audits et évaluations des institutions de défense et de sécurité.

Les principaux acteurs de cette phase sont le Ministère des finances et d'autres ministères compétents, le Parlement, les institutions de contrôle et les organisations de la société civile. Leurs tâches comprennent :

- un examen approfondi visant à vérifier si le budget a été exécuté conformément aux normes juridiques et financières, tout en garantissant la bonne performance des institutions ;
- un contrôle des institutions du secteur de la sécurité et de leurs programmes ; et
- la publication de rapports à l'intention du Parlement, du pouvoir exécutif et des citoyens.



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

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

Source: "Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance", in World Bank: Parliamentary Staff Training Program, p. 19, <http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>

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

Le budget annuel de l'État comprend des volets distincts. En ce qui concerne les volets de défense et de sécurité, ils décrivent le volume de fonds prévu que les principaux prestataires de services concernés devront dépenser afin d'assurer la sécurité des citoyens.

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

- les dépenses liées au personnel (salaires, indemnités, primes et gratifications) ;
- les dépenses administratives (frais de déplacements et de subsistance, frais de transports, cotisations des membres et droits d'enregistrement, frais d'études et de communication) ;
- les entrepôts, munitions et explosifs, les pièces détachées et les composantes pour l'entretien de l'équipement, les matériaux de construction, les fournitures de bureau, le carburant, les habillements, etc.;
- l'équipement, tel que les véhicules, les armes, les machines et le mobilier;
- la location de terrains et de bâtiments ; et
- les services professionnels et spécialisés, tels que les consultations, les services sous-traités et les programmes de recherche ou de développement <sup>3</sup>.

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

Volet budgétaire	Institutions
Défense	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les forces armées. Ceci inclut les forces de maintien de la paix déployées à l'étranger.</li> <li>• L'administration civile du secteur militaire. Ceci inclut le Ministère de la défense et les agences gouvernementales exerçant des activités liées à la défense telles que la production, l'importation et l'exportation d'armes.</li> <li>• Les forces paramilitaires. Il s'agit de forces armées non régulières qui sont formées, équipées et prêtes à mener des opérations militaires, telles que la gendarmerie ou les gardes-frontières. (Ceci peut figurer dans le budget du Ministère de la défense ou celui de l'intérieur)</li> </ul>
Maintien de l'ordre	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La police et autres forces chargées du maintien de l'ordre public et du respect de la loi.</li> <li>• L'administration civile de la police et des autres forces chargées du maintien de l'ordre public (gérées par le Ministère de l'intérieur).</li> </ul>
Gestion des frontières / douanes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les gardes-frontières et l'administration douanière.</li> </ul>
Système pénitentiaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'administration des prisons. (Ceci peut figurer dans le budget du Ministère de l'intérieur ou du Ministère de la justice)</li> </ul>
Renseignement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les services de renseignement. Ceux-ci peuvent être civils ou militaires. En règle générale, plusieurs administrations accomplissent des activités liées au renseignement qui peuvent figurer dans le budget du Ministère de la défense, de l'intérieur, de la justice ou en tant que services indépendants directement rattachés au pouvoir exécutif.</li> </ul>
Urgences civiles	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La défense civile. Les institutions chargées des situations d'urgence, de communications spéciales, de la protection d'infrastructures stratégiques et de hauts fonctionnaires et autres situations similaires.</li> </ul>
Gestion stratégique de la sécurité	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le Conseil suprême de la défense ou le Conseil national de sécurité. Il peut s'agir d'une institution autonome sur le plan administratif ou d'un département consultatif sous la direction du Chef de l'exécutif.</li> </ul>

Source: Adapté de Teodora Fuior, "Budget Analysis", dans DCAF-UNDP: Public Oversight of the Security Sector. A Handbook for Civil Society Organisations (Geneva, DCAF-UNDP, 2008, p. 160).

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

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

L'objectif de la programmation budgétaire à moyen terme appliquée au secteur de la sécurité est de prendre en compte les besoins financiers des principaux prestataires de services en matière de sécurité et de justice sur le moyen terme (c'est-à-dire dans une fourchette de deux à cinq ans).

La programmation budgétaire à moyen terme appliquée au secteur de la sécurité permet de concilier les stratégies de l'État en matière de défense et de sécurité avec ses capacités financières réelles et anticipées. Dans ce cadre,

des fonds publics sont alloués aux institutions de sécurité chargées de gérer les ressources publiques. Ainsi, la police ou les services de renseignement se voient remettre des sommes budgétées en fonction d'estimations à moyen terme. Ceci doit se faire en accord avec l'ensemble des objectifs budgétaires de l'État.

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

- l'examen périodique de l'environnement stratégique et sécuritaire ;
- l'évaluation du niveau de ressources financières disponibles ;
- l'évolution des menaces sécuritaires potentielles qui pèsent sur la société à moyen terme ;
- les coûts générés par des opérations coûteuses, telles que les opérations de maintien de la paix ou de guerre ; et
- l'augmentation des besoins dans d'autres secteurs publics tels que la santé, l'éducation ou le développement social.

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

### Encadré 3. Les cadres de dépenses à moyen terme (CDMT)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une stratégie nationale de sécurité est un cadre qui décrit les politiques prévues par l'État pour assurer la sécurité des citoyens. Une telle stratégie permet notamment de:

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

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

<http://www.dcaf.ch/Publications/Publication-Detail?lng=en&id=18417>

#### Encadré 5. Contrôler les processus d'acquisition d'armement dans le cadre d'une stratégie nationale de sécurité : Le cas des États-Unis

Dans sa stratégie nationale de sécurité pour l'année 2010, la Maison Blanche a annoncé qu'elle renforcerait ses mécanismes de contrôle financier dans le secteur de la défense :

"Nous analyserons de près nos programmes et mettrons fin ou restructurerons ceux qui sont obsolètes, redondants, inefficaces ou sources de gaspillage. Ceci aura pour résultat des programmes et des systèmes plus pertinents, capables et efficaces, dont l'armée a besoin. Nous procéderons également à la réforme et au contrôle des pratiques menées en matière d'acquisition d'armement par l'État, afin de faire économiser 40 milliards de dollars par an aux administrations fédérales."

Source: National Security Strategy, (Washington, The White House, May 2010), pp. 34-5, disponible sur

[http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss\\_viewer/national\\_security\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf)

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

La programmation budgétaire axée sur les résultats (ou programmation budgétaire axée sur la performance) est une méthode de programmation budgétaire dans laquelle les recettes et les coûts engendrés par les programmes de l'État sont évalués en fonction des résultats concrets attendus par ses principaux acteurs. Cette méthode de programmation budgétaire permet de faire en sorte que les prestataires de services en matière de sécurité et de justice offrent au contribuable un meilleur rapport coût-efficacité (voir encadré 6 ci-dessous).

#### Encadré 6. Le rapport coût-efficacité

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

Afin de tester le rapport coût-efficacité dans le secteur de la sécurité, il convient de poser les trois questions suivantes :

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

Adapté de : Hans Born, Phillip Fluri, Anders Johnsson, Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : Principes, mécanismes et pratiques, Guide pratique pour les parlementaires (Genève, DCAF, 2003), p. 132.

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

- assignent à leurs opérations des objectifs mesurables en termes de résultats et de leur impact ;
- définissent la façon dont les résultats et leur impact seront évalués ; et
- inscrivent ces résultats et leur impact escompté dans leurs documents de budget.

### Encadré 7. Programmation budgétaire axée sur les résultats dans le secteur de la sécurité : Définir les apports, les résultats et leur impact

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

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

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

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

- mettre davantage l'accent sur les résultats et sur l'impact que les prestataires de services en matière de sécurité et de justice sont censés atteindre en retour des fonds publics qu'ils reçoivent ;
- déterminer les ressources dont ces prestataires ont besoin pour mener leurs opérations ;
- assurer l'adéquation entre les ressources demandées et les objectifs formulés par les prestataires ;
- favoriser l'allocation de ressources budgétées aux activités/programmes qui fournissent les meilleurs résultats et mènent à des résultats positifs ;
- promouvoir une vision holistique des activités et programmes sécuritaires du gouvernement ; et
- fournir un outil de suivi de la rentabilité des opérations sécuritaires, accompagné d'objectifs et d'indicateurs de performance clairs.

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

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

<b>Objectifs fixés par les autorités</b>	<b>Exemples d'objectifs de performance</b>	<b>Exemples d'indicateurs de performance</b>
Réduction de la criminalité	Réduire les agressions dans les lieux publics de 25 % au cours de l'exercice financier.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nombres d'agressions dans les endroits publics signalés à la police cette année par rapport à l'année précédente.</li></ul>
Hausse du nombre de cas résolus	Au moins 27 % des crimes signalés sont transmis au parquet.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nombre de crimes signalés à la police et transmis au parquet par rapport au nombre total de</li></ul>
Visibilité et accessibilité de la police	Au moins 85 % des citoyens qui sont en contact avec la police sont satisfaits des délais de service lorsqu'ils ont à faire à la police.	<ul style="list-style-type: none"><li>• Délai de réponse du numéro du standard.</li><li>• Délai d'attente pour la délivrance de passeports.</li><li>• Délai de traitement de dossiers pour la délivrance de permis de port d'armes.</li></ul>

## 3. Contrôle financier dans le secteur de la sécurité : Le rôle du Parlement

### Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Après lecture de ce chapitre, les lecteurs pourront :

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

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

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

Le contrôle financier dans le secteur de la sécurité interpelle le Parlement dans deux de ses fonctions fondamentales : la fonction législative et la fonction de contrôle. Ces deux fonctions fondamentales sont décrites en détail ci-dessous.

- **La fonction législative.** Le Parlement établit et modifie le cadre juridique de responsabilité financière des institutions de défense et de sécurité (voir encadré 8 ci-dessous). En outre, le Parlement promulgue le budget annuel sous forme de loi. Le Parlement adopte également les lois régissant la gestion des ressources humaines et matérielles des institutions de sécurité ainsi que les mandats de leurs organismes de contrôle.
- **La fonction de contrôle.** Le Parlement examine le budget des institutions de

sécurité. Dans de nombreux pays, le Parlement et ses commissions spécialisées ont le droit de modifier le document de budget avant son adoption. Bon nombre de Parlements débattent régulièrement en session plénière du caractère approprié des demandes de financement soumises par le gouvernement. Ceci suppose également de mettre en perspective ces demandes, les menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, et la situation budgétaire du pays. Les Parlements peuvent également contester les politiques de dépenses des institutions de sécurité. Pour ce faire, ils peuvent organiser des audiences publiques au cours desquelles les fonctionnaires chargés des dépenses de sécurité peuvent être appelés à expliquer pourquoi et comment ces dépenses doivent s'effectuer.

### Encadré 8. Que comprend le cadre juridique de responsabilité financière dans le secteur de la sécurité ?

Les lois sur la responsabilité financière offrent un cadre permettant la gestion des fonds et des biens publics. Citons essentiellement parmi ces lois :

- la constitution de l'État, qui définit la séparation des pouvoirs et le rôle de contrôle du Parlement ;
- les lois relatives à l'administration financière qui règlent les transactions de fonds publics ;
- les lois relatives à la responsabilité financière, qui visent à accroître la transparence dans les mécanismes de dépenses publiques ;
- les lois prévoyant la création de ministères dotés de fonctions précises de contrôle financier (comme le Ministère des finances) ;
- les lois prévoyant la création de l'institution supérieure de contrôle ou du vérificateur général ;

- les lois anticorruption ; et
- le budget de l'État, qui, une fois promulgué par le Parlement, a force de loi.

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

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

- **Les commissions dotées d'une expertise financière.** Il s'agit d'organes parlementaires spécialisés qui formulent des recommandations en session plénière sur la gestion des ressources publiques. Ces commissions prodiguent des conseils aux députés sur la façon de veiller à ce que les lois ou décisions relatives au budget national et aux dépenses publiques soient correctement appliquées.
- **Les commissions dotées d'une expertise en matière de défense et/ou de sécurité.** Les commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité (voir encadré 9) sont des organes spécialisés dans les questions relatives aux forces armées, à la sécurité nationale et aux affaires étrangères, aux affaires intérieures et aux services de renseignement. Elles dispensent des avis et formulent des recommandations pendant la session plénière du Parlement. Ces avis et recommandations portent sur les lois ou décisions relatives à la défense nationale et à la sécurité des citoyens qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les finances de l'État.

#### Encadré 9. Quel est le rôle des commissions parlementaires en charge de la défense et de la sécurité ?

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

- élaborer le cadre législatif du secteur de la défense et de la sécurité ;
- formuler des recommandations sur l'utilisation du budget et contrôler les dépenses ;
- examiner la politique de défense et la stratégie de sécurité du gouvernement
- délibérer sur les engagements et traités

internationaux à ratifier par le Parlement ;

- conseiller le Parlement sur le recours à la force et le déploiement de troupes à l'étranger ;
- contrôler le Parlement sur les acquisitions en armement ;
- examiner la nomination des hauts responsables des institutions de défense et de sécurité ; et
- suivre la politique du personnel et la situation des droits humains.

Source : Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: A Compendium of Best Practices (Geneva, NATO-DCAF, 2010), p. 222.

Les paragraphes ci-après présentent une vue d'ensemble du rôle du Parlement dans l'élaboration, l'adoption, l'exécution et l'évaluation du budget de l'État, avec un accent particulier sur la sécurité et la défense.

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

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

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



prestataires de services en matière de sécurité et de justice.

uniquement si cela contribue à réduire les dépenses budgétisées.

La participation du Parlement à la phase d'élaboration du budget peut inclure l'examen d'un avant-projet de budget publié par le gouvernement. L'OCDE recommande que ce document préalable « formule explicitement les objectifs de la politique économique et budgétaire à long terme du gouvernement, ainsi que les intentions de sa politique économique et budgétaire pour l'exercice financier à venir et, au minimum, les deux exercices financiers suivants <sup>4</sup>».

Dans la majorité des pays, le budget national et ses volets défense et sécurité sont adoptés par le Parlement moyennant uniquement quelques amendements mineurs. Seuls quelques pays tels que l'Afrique du Sud, la Nouvelle-Zélande et l'Australie assimilent le vote de la loi budgétaire par le Parlement à un vote de confiance dans le gouvernement.

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

Le rôle du Parlement dans la phase d'adoption du budget est fondamental. En effet, c'est à ce stade que le Parlement reçoit le document de budget de l'exécutif et l'examine. La mesure dans laquelle le Parlement peut amender le budget et ses diverses composantes, y compris les volets défense et sécurité, avant de le promulguer en loi, varie d'un pays à l'autre. Ceci dépend des pouvoirs conférés au Parlement par la constitution du pays. De ce fait, le Parlement et ses commissions et sous-commissions spécialisées dont le niveau de pouvoir peut être illimité à très limité, comme le montrent les exemples suivants :

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

Tableau 3. Quelles sont les structures des commissions parlementaires traitant des questions liées au budget de défense et de sécurité ?

Pays	Structure de la commission parlementaire chargée du budget de défense et de sécurité
France	Une seule commission s'occupe de toutes les questions relatives au budget. Les commissions sectorielles peuvent formuler des recommandations, mais la commission du budget n'est pas tenue de les suivre. Les députés membres des différentes commissions sectorielles se joignent à la commission du budget lorsque des dotations relatives à leurs secteurs respectifs sont débattues.
Suède	Les partis et députés ont toute latitude pour présenter des contre-propositions de budget, y compris sur les questions de sécurité. La proposition du gouvernement ainsi que toutes les contre-propositions de budget sont examinées en commissions parlementaires (par exemple : la commission de la défense et de la sécurité pour les questions relatives à la défense et à la sécurité nationale). La commission des finances adapte les propositions et les assemble en une seule proposition de budget, qui est soumise à débat et à un vote final à la Chambre.
Italie	Une seule commission budgétaire s'occupe des agrégats budgétaires. Les commissions sectorielles telles que la <i>Commission pour la sécurité de la République</i> , s'occupe des dotations pour chaque secteur.
Pays-Bas	Il n'y a pas de commission budgétaire en place. Les commissions sectorielles s'occupent des affectations pour chaque secteur. Une commission ad hoc spéciale pour le budget peut être mise en place mais n'offre alors qu'une assistance technique aux commissions sectorielles pendant qu'elles discutent de leurs volets respectifs du budget.
Inde	La commission de la comptabilité publique est constituée par le Parlement chaque année afin d'assurer le contrôle des affectations du gouvernement et les rapports du contrôleur général.

#### Encadré 10. Pleins pouvoirs pour modifier le budget de défense et de sécurité : Initiatives des députés en Finlande

Une fois que le gouvernement a déposé sa proposition de budget, les députés finlandais ont la possibilité de déposer à leur tour des motions ou initiatives budgétaires, dans un délai de 10 jours. Un ou plusieurs députés peuvent, dans leur initiative budgétaire, proposer l'augmentation ou la réduction d'une dotation du budget ou encore l'ajout d'une nouvelle dotation à des fins précises.

Pour que le Parlement vote sur une proposition d'amendement, ce dernier doit être présenté à nouveau lors d'une séance plénière sur le budget qui a lieu en fin d'année. Au cours de ces dernières années, entre 900 et 1500 initiatives budgétaires ont été déposées chaque année.

Source: "Parlement de Finlande", <http://web.eduskunta.fi/>.

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

La phase d'adoption du budget comporte plusieurs étapes d'examen au sein du Parlement. Ce processus dure en moyenne trois à quatre mois. En règle générale, à ce stade, seule la commission des finances ou du budget est associée au processus. Elle peut pourtant faire appel à la coopération et à la contribution d'autres commissions spécialisées (ou sectorielles) telles que la commission de défense et de sécurité.

Selon les pouvoirs et le temps dont disposent les commissions spécialisées, elles formulent généralement des observations et proposent des amendements à la commission du budget et des finances. Celle-ci prépare alors son rapport de synthèse à présenter en séance plénière.

Ce processus est décrit dans le tableau 4 ci-dessous.

Tableau 4. Chronologie de l'examen du budget de défense et de sécurité par le Parlement

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

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

Le rôle du Parlement dans la phase d'exécution du budget est de veiller à ce que les autorités exécutent correctement le budget. Pour ce faire, le Parlement contrôle les dépenses réelles effectuées au cours de l'exercice budgétaire.

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

En pareil cas, le Parlement autorise les propositions d'augmentation de budget et exerce un contrôle sur les ajustements budgétaires ou les demandes d'utilisation des fonds pour imprévus.

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

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

- **Questions et interpellations.**  
Les Parlements tiennent des débats en séance plénière sur des questions de défense et de sécurité. Ces débats se déroulent souvent lors de tensions internationales (par exemple une guerre ou une crise politique,

environnementale ou économique). De tels événements impliquent d'importantes modifications dans la législation ou l'allocation de fonds. Dans de tels cas, les députés et commissions parlementaires peuvent :

- interpellier les hauts fonctionnaires de l'État tels que le Ministre de l'Intérieur ou le Ministre de la Défense au sujet de leurs intentions quant à la marche à suivre face aux événements ;
- débattre et adopter des motions proposant des amendements du budget de défense et de sécurité ;
- discuter des rapports d'audit sur l'exécution du budget ;
- faire des suggestions ou des requêtes de contrôles spécifiques aux Institutions supérieures de contrôle.
- **Audiences tenues par les commissions parlementaires.** Les audiences tenues par les commissions parlementaires sont un instrument essentiel du contrôle financier dans le secteur de la sécurité. À titre d'exemple, les commissions spécialisées du Congrès américain tiennent fréquemment des audiences portant sur les achats d'armement et d'équipement ou la viabilité du budget de la défense. En fonction de la sensibilité des sujets débattus, ces audiences peuvent être ouvertes ou non au public. Lorsqu'il est décidé que certains éléments du budget de défense et de sécurité doivent demeurer confidentiels, les députés membres des commissions parlementaires qui mènent des audiences

peuvent être soumis à une procédure spéciale d'accréditation (voir encadré 11 ci-dessous).

Les audiences des commissions parlementaires permettent de :

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

La tendance actuelle est à la promotion d'une plus grande transparence et ouverture aux citoyens sur les thématiques traitées au cours des séances plénières ou des audiences des commissions du Parlement. À titre d'exemple, les commissions parlementaires australiennes publient systématiquement leurs rapports dans un registre en ligne.

#### **Encadré 11. Processus d'accréditation du personnel parlementaire chargé du contrôle des institutions de défense et de sécurité**

Dans certains pays - par exemple l'Allemagne - une procédure d'accréditation des députés siégeant dans les commissions parlementaires de la défense et du renseignement est exigée par la loi. Ces procédures visent à soumettre les fonctionnaires de l'État à un processus d'examen et de sélection avant qu'ils n'aient accès à des informations sensibles liées à la sécurité. Selon ces procédures, un seul ou quelques membres du Parlement, à savoir le président de la commission de la sécurité ainsi que les vérificateurs chargés des organes de contrôle disposant d'informations confidentielles, sont habilités à accéder aux documents confidentiels. Ceci permet de garantir un niveau minimum de contrôle financier sur les volets budgétaires de la défense et de la sécurité considérés strictement confidentiels.

Adapté du DCAF Backgrounder : Procédures d'examen, évaluation et sélection dans le secteur de la sécurité, (Genève, DCAF, octobre 2006).

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

#### **Encadré 12. Enquêtes publiques sur les dépenses en matière de défense : Le cas du Royaume-Uni**

En juillet 2009, Gordon Brown, le Premier ministre britannique de l'époque, annonçait la création d'une commission d'enquête publique sur la participation du Royaume-Uni à la guerre en Irak. Gordon Brown fut Ministre des finances dans la première phase de la guerre en Irak.

Au cours de deux audiences de la commission d'enquête sur la guerre en Irak, au début de 2010, Gordon Brown a affirmé que les dépenses du Royaume-Uni en matière de défense avaient progressivement augmenté lors de chaque année de la guerre. Il a ainsi nié avoir freiné la fourniture d'équipements aux forces armées britanniques au cours de son mandat de Ministre. En pleine période pré-électorale, l'opposition a critiqué ces déclarations et a réussi à prouver que, contrairement aux déclarations du Premier ministre, les dépenses du Royaume-Uni en matière de défense n'avaient pas augmenté d'année en année.

Ces révélations ont poussé le Premier ministre à adresser une lettre d'explication à la commission d'enquête sur l'Irak, dans

laquelle il présentait une description détaillée des dépenses du Royaume-Uni en matière de défense au cours du conflit en Irak. Néanmoins, Gordon Brown a finalement dû retirer ses affirmations.

Source: "The Iraq Inquiry",  
<http://www.iraqinquiry.org.uk/>.

La lettre que Gordon Brown a adressé à la commission d'enquête sur l'Irak est accessible sur :  
[www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmletter.aspx](http://www.iraqinquiry.org.uk/news/100318-pmletter.aspx)

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

Dans la phase d'évaluation du budget, le Parlement examine les conclusions du contrôleur général ou d'une institution de contrôle indépendante sur les finances publiques. Ceci peut mener à des audiences parlementaires supplémentaires, permettant ainsi au Parlement de :

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

### Encadré 13. Évaluation parlementaire du budget des services de renseignement : Le cas de l'Australie

En Australie, la commission parlementaire mixte permanente sur les agences de renseignement et de sécurité a une obligation statutaire d'examiner les états financiers des six institutions formant la communauté du renseignement en Australie.

En mai 2010, cette commission a publié un rapport faisant état des résultats des audiences qu'elle a menées avec les institutions australiennes de renseignement.

Ce rapport décrit, entre autres, la croissance du budget de l'Organisation australienne du renseignement de sécurité (ASIO en anglais),

qui est l'une des six agences nationales de renseignement. Le rapport de la commission indique que les effectifs de cette agence ont augmenté, passant de 584 fonctionnaires en 2001 à 1864 fonctionnaires en 2011. Toujours selon la commission, les recettes de l'ASIO provenant du gouvernement ont augmenté proportionnellement passant de 66 millions de dollars australiens en 2001 à 417 millions de dollars australiens en 2008.

Après la publication du rapport, le gouvernement australien a annoncé qu'il procéderait à une évaluation approfondie des activités de la sphère du renseignement afin d'assurer son « efficacité dans l'appui qu'elle offre à la politique et aux besoins opérationnels du gouvernement ».

Les autorités ont déclaré que les 3 millions de dollars australiens nécessaires à effectuer cette évaluation seront pris sur le budget général de l'ASIO.

Source: Review of Administration and Expenditure No. 7 - Australian Intelligence Agencies  
<http://www.aph.gov.au/house/committee/pjcis/adminexp7/report.html>

**Tableau 5. Approches de l'évaluation du budget et de la sécurité nationale de différents parlements nationaux**

Le tableau ci-après décrit les approches adoptées par différents Parlements nationaux pour aborder l'examen du budget national de défense et de sécurité.

Pays	Examen du budget de défense et de sécurité nationale effectué par le Parlement
Australie	En décembre 2009, la Commission mixte de comptabilité publique et audit du Parlement australien (JCPAA en anglais) a publié son premier rapport pilote sur les projets majeurs. Ce rapport présentait une évaluation de quinze projets majeurs d'acquisition d'équipement et les procédures de rapports financiers qui y sont liés, faites par le département de la défense de l'État au cours de l'exercice 2007-2008. L'examen couvre des informations sur les coûts, le calendrier et le rendement des différents projets militaires au cours du dernier exercice budgétaire.
France	En 2009, la Commission des finances, de la planification et de l'économie générale de l'Assemblée nationale a participé aux activités d'évaluation parlementaire en vue d'adopter deux documents majeurs pour la défense nationale. Le travail d'évaluation parlementaire a débouché sur l'adoption du budget de fonctionnement des forces armées de 2010 et sur la nouvelle loi de programmation militaire (2009-2014).
États-Unis	<p>En 2010, la Commission des forces armées de la Chambre des représentants a présenté un rapport intitulé <i>Conclusions et recommandations du panel de la commission de la Chambre chargée des forces armées, sur la réforme des acquisitions dans le secteur de la défense</i>. Ce rapport évaluait la façon dont les systèmes d'acquisition d'équipement dans le secteur de la défense des États-Unis fonctionnaient et s'ils offraient un bon rapport coût-efficacité aux soldats et aux contribuables américains. Le panel a conclu que le système d'acquisition du département de la défense devait se doter d'une structure de gestion des performances. Il a révélé en outre l'incapacité de ce département à fournir des informations financières précises et en temps voulu à la Chambre. Le rapport a indiqué que ce département n'avait pas géré de façon adéquate son programme d'acquisition et par conséquent n'était pas apte à mener de véritables réformes en la matière.</p> <p>Pour plus de détails veuillez consulter :  <a href="http://armedservices.house.gov/pdfs/DARFINALREPORT/DARFINALREPORT032310.pdf">http://armedservices.house.gov/pdfs/DARFINALREPORT/DARFINALREPORT032310.pdf</a>.</p>

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

commissions parlementaires durant cette phase du cycle budgétaire.

Dans certains pays, les commissions parlementaires spécialisées sont tenues par la loi de procéder à des examens réguliers de l'administration, des dépenses et des états financiers des principaux prestataires de services de sécurité et de justice. À titre d'exemple, la loi australienne sur les services de renseignement (*Australian Intelligence Services Act*) de 2011 confère à la Commission mixte sur le renseignement et la sécurité le droit d'interpeller le Ministre ou les chefs des agences de renseignement sur leur utilisation des fonds publics. Le tableau 6 présente une liste non exhaustive des questions que peuvent poser les

Tableau 6. Quels types de questions les commissions parlementaires peuvent-elles poser dans la phase d'évaluation du budget ?

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

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

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

**1. Le manque de volonté politique des autorités.** Dans de nombreuses situations, une longue expérience de régimes militaires ou de parti unique, conjuguée à une pratique restreinte de la démocratie et à un pouvoir exécutif fort rendent le contrôle financier par le Parlement particulièrement difficile. Dans ces contextes, les élites au pouvoir sont peu susceptibles de faire preuve de la nécessaire volonté politique pour promouvoir un contrôle parlementaire accru sur les dépenses effectuées dans le secteur de la sécurité.

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

À défaut de volonté politique, les parlementaires peuvent :

- organiser et participer à des séminaires et débats au sein de groupes de travail qui se penchent sur la question du contrôle financier dans le secteur de la sécurité ;
- encourager les débats en séance plénière sur l'importance de déterminer si les dépenses militaires prévues n'affecteront pas les besoins socio-économiques de la société ;
- encourager le gouvernement à adhérer à des organisations et instruments internationaux spécialisés dans la gestion des finances publiques tels que l'OCDE ou l'INTOSAI ; et
- rechercher l'assistance d'autres acteurs tels que la société civile et les médias afin de susciter une prise de conscience sur l'importance du contrôle parlementaire dans le secteur de la sécurité.

**2. L'absence de cadre juridique et constitutionnel clair.** La constitution et les lois de responsabilité financière confèrent

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

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

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

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

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

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

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

- encourager le débat parlementaire en plénière sur l'utilisation des fonds extrabudgétaires dans le domaine de la défense et de la sécurité ;
- organiser des audiences afin de demander aux hauts fonctionnaires du



secteur de la sécurité de s'expliquer sur les méthodes financières appliquées ;

- utiliser leur autorité comme effet de levier et proposer la réduction ou le refus des allocations budgétaires annuelles afin d'inciter les fonctionnaires de la sécurité à renforcer la transparence;
- promouvoir l'adoption de lois relatives à l'accès à l'information pour inciter le secteur de la sécurité à une gestion financière plus transparente; et
- promulguer des lois et réglementations afin de protéger les dénonciateurs exerçant au sein des institutions du secteur de la sécurité.

#### Encadré 14. Accès parlementaire aux informations en possession des agences de renseignement : Le cas des États-Unis

- Au cours des dernières années, le Congrès américain a tenté d'élargir ses pouvoirs juridiques afin d'obtenir un meilleur accès aux informations en possession des agences de renseignement. Trois commissions du Congrès chargées du contrôle des agences de renseignement ont pour mission de contrôler les dépenses des services de renseignement américains. Il s'agit de :
- la Commission permanente de la Chambre sur le renseignement (*Permanent Select Committee on Intelligence*);
- la Sous-commission de la supervision générale et des enquêtes (*Oversight and Investigations Subcommittee*); et
- la Commission du Sénat sur le renseignement (*Senate Select Committee on Intelligence*).

Toutefois, il existe des exceptions notables aux pouvoirs conférés aux commissions du Congrès concernant l'accès à l'information en possession des agences de sécurité. Il leur est notamment interdit d'accéder à des informations susceptibles de révéler :

- les identités des sources ;
- les moyens par lesquels les services de renseignement ont obtenu et analysé les informations ;
- des renseignements « bruts » méritant une

analyse plus approfondie ; et

- des produits écrits du renseignement « conçus spécialement pour les besoins du Président et d'autres décideurs de la branche de l'exécutif de haut niveau »

Source: "Congress as a Consumer of Intelligence Information", in Report for Congress (Congressional Research Service, 14 December 2005), p. 5, [www.fas.org/sgp/crs/intel/congress.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/intel/congress.pdf)

- 4. L'absence d'indicateurs d'impact et de performance.** Dans certains pays en transition ou en développement, il se peut que les parlementaires ne disposent pas de données cruciales leur permettant d'évaluer l'impact et la performance des prestataires de services en matière de sécurité et de justice. En effet, les résultats mesurables produits par les institutions de défense et de sécurité ne sont parfois mis à disposition qu'après plusieurs années de performance. Les parlementaires ont beaucoup de mal à estimer la rentabilité des institutions de défense et de sécurité faute de critères financiers clairs et d'indicateurs de prestations de services aux citoyens auxquels se référer.

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

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

- encourager les autorités à adopter une programmation budgétaire à moyen terme et axée sur la performance des institutions de défense et de sécurité ;
- contribuer à adopter des définitions claires des apports, des résultats et de l'impact des opérations de sécurité et de défense ; et
- promouvoir un débat public contribuant à évaluer les besoins et priorités des citoyens en termes de sécurité.

- 5. Le manque d'expertise et de ressources au sein des institutions chargées du contrôle financier.** Dans de nombreux contextes, les

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

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

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

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

**6. Le manque d'harmonisation entre l'aide internationale et les besoins et priorités locales.** Dans les contextes où les autorités locales dépendent de l'aide financière extérieure, il est primordial que les programmes d'aide des bailleurs de fonds répondent aux besoins et aux priorités de la société. Pourtant, les Parlements des pays bénéficiaires sont rarement consultés au moment de la définition de ces priorités. Le pouvoir exécutif et les institutions de défense et de sécurité contournent souvent le contrôle parlementaire lorsqu'ils mobilisent les ressources des bailleurs de fonds pour

mener à bien leurs opérations de défense et de sécurité.

### Que peuvent faire les parlementaires en l'absence d'harmonisation entre l'aide internationale et les besoins locaux ?

Dans les contextes où l'harmonisation entre l'aide internationale et les besoins locaux fait défaut, les parlementaires peuvent :

- participer à des réunions et des mécanismes de coordination mis en place par les pays donateurs avec la participation des autorités locales ;
- encourager le débat sur la nécessité pour la communauté des pays donateurs de respecter les engagements souscrits au titre de traités internationaux, par exemple la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* (2005) ; et
- insister pour que les mécanismes d'aide internationale soient supervisés par les institutions nationales de contrôle financier.

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

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

- les Institutions supérieures de contrôle (ISC), avec qui les Parlements entretiennent généralement des relations formelles ; et/ou
- les organisations de la société civile (OSC), les centres de recherche et les groupes de réflexion, qui peuvent venir compléter le travail du Parlement de plusieurs manières liées au contrôle financier dans le secteur de la sécurité.

Les mécanismes de renforcement du contrôle financier dans le secteur de la sécurité à travers l'établissement de relations entre les Institutions supérieures de contrôle (ISC), les organisations de la société civile (OSC) et le Parlement sont décrits au chapitre suivant.

## 4. Renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité : Le rôle des Institutions supérieures de contrôle et de la société civile

### Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Après lecture de ce chapitre, les lecteurs pourront :

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

### Que sont les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et quel type de contrôle financier exercent-elles dans le secteur de la sécurité ?

Les Institutions supérieures de contrôle (ISC) sont les organismes nationaux chargés d'effectuer des audits externes et indépendants des institutions publiques.

Les Institutions supérieures de contrôle (parfois dénommées *Vérificateur général*, *Bureau national de contrôle*, *Service du budget*, *Cour des Comptes* ou *Chambre des comptes*) sont créés par loi constitutionnelle qui leur confère un statut d'institutions totalement indépendantes des branches exécutive, législative et judiciaire.

En règle générale, le mandat des Institutions supérieures de contrôle n'est pas restreint à certaines institutions étatiques. Par conséquent, les principes directeurs des ISC (voir encadré 15) s'appliquent également au contrôle des prestataires de services de sécurité et de justice

ainsi qu'à leurs organes de gestion et de contrôle.

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

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

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

### Encadré 15. Utilisation efficace des fonds : Principes directeurs des Institutions supérieures de contrôle (ISC)

Les activités des Institutions supérieures de contrôle sont guidées par les principes fondamentaux suivants :

- assurer une saine gestion des fonds publics ;
- poursuivre la recherche d'une gestion financière rigoureuse ;
- assurer l'adéquation de l'action administrative ; et
- assurer l'information des pouvoirs publics

et de la population par la publication de rapports objectifs.

Source : La Déclaration de Lima des directives sur les principes du contrôle (Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), 1988 [http://www.issai.org/media\(664,1033\)/ISSAI\\_1F.pdf](http://www.issai.org/media(664,1033)/ISSAI_1F.pdf)

### Quels sont les différents modèles d'Institutions supérieures de contrôle (ISC) ?

Il existe trois principaux modèles d'Institutions supérieures de contrôle. Chaque modèle a démontré sa capacité à renforcer l'efficacité des institutions du secteur de la sécurité et à renforcer la responsabilité de leurs représentants comptables dans l'utilisation des fonds publics. Ces trois modèles sont :

**1. Le modèle d'institution de contrôle parlementaire.** Ce modèle est également appelé modèle de Westminster car il s'agit du modèle le plus couramment utilisé dans les pays anglo-saxons. Dans ce modèle, l'ISC est directement liée au système de responsabilité financière du Parlement (souvent à la commission budget ou comptabilité publique du Parlement). Dans ce type de système, le chef de l'ISC est appelé Vérificateur général et est généralement un fonctionnaire du Parlement.

#### Encadré 16. Modèle d'institution de contrôle parlementaire : Le cas du Pérou

La *Contraloría General de la República* du Pérou veille à la responsabilité financière des forces armées et de sécurité. Parmi les quatre principaux objectifs constitutionnels de la *Contraloría*, le troisième stipule son rôle en matière de contrôle financier des prestataires de services en matière de sécurité et de justice péruviens :

« ...effectuer un contrôle afin de s'assurer que les fonds destinés à répondre aux besoins logistiques des forces armées et de la police nationale sont utilisés exclusivement à cette fin. »

Source : La Contraloría General de la República, República del Perú, [www.contraloria.gob.pe](http://www.contraloria.gob.pe).

**2. Le modèle d'institution de contrôle judiciaire.** Ce modèle est également appelé modèle de *Cour ou Modèle napoléonien*. Il s'agit du modèle d'Institutions supérieures de contrôle (ISC) qui est le plus courant dans les pays latins d'Europe et les pays francophones d'Afrique et d'Asie. En vertu de ce modèle, l'ISC fait partie intégrante du système judiciaire. L'ISC est une cour qui fonctionne de façon autonome et indépendante des branches exécutives et législatives. Elle aura donc vraisemblablement très peu de relations avec le Parlement. Elle est présidée par des magistrats qui sont habilités à mener leurs propres audiences et à imposer des sanctions et mesures correctionnelles. La priorité de l'exercice de contrôle est de vérifier la légalité des transactions qui se sont déroulées lors des exercices financiers précédents.

#### Encadré 17. Modèle d'institution de contrôle judiciaire et secteur de la sécurité: Le cas de la France

Dans son rapport annuel couvrant l'exercice 2009, la Cour des comptes française a rendu public un rapport d'audit du Ministère de la défense. Ce rapport fait état de graves dysfonctionnements dans la gestion financière des projets militaires du Ministère, en particulier ceux liés aux programmes onéreux et à long terme. La Cour des comptes a souligné les failles suivantes dans la gestion financière des fonds publics à des fins de défense entre 2003 et 2008 :

- l'inadéquation permanente entre crédits nécessaires et crédits disponibles;
- une sous-estimation du coût de certains programmes lancés ou en gestation ;
- un échelonnement insatisfaisant des programmes les plus onéreux; et
- un financement des futurs programmes mal évalué ou incertain.

Source : « Cour des Comptes », dans Rapport Annuel 2010 (Paris, février 2010), pp. 41-3, [www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/1\\_conduite-des-programmes-armement.pdf](http://www.ccomptes.fr/fr/CC/documents/RPA/1_conduite-des-programmes-armement.pdf).

**3. Le modèle d'institution de contrôle collégiale.** Ce modèle est courant dans certains pays européens tels que l'Allemagne et les Pays-Bas, ainsi que dans certains pays d'Asie. La structure de base de ce modèle est très semblable à celle du modèle parlementaire. Les principales différences entre ces deux modèles se situent au niveau de la structure interne de l'Institution supérieure de contrôle. La différence la plus importante est que dans ce modèle, l'Institution supérieure de contrôle est dotée d'un conseil d'administration composé de membres dirigé par un Président.

**Encadré 18. Mauvaise gestion des fonds publics destinés à l'équipement du secteur de la défense : Le cas de l'Allemagne**

En 2009, les députés allemands ont ouvertement critiqué l'absence de contrôle financier des programmes d'acquisition d'armement du gouvernement. Les parlementaires ont déposé une demande d'informations sur les objectifs et le coût du programme de drones du Ministère de la défense.

En réponse à cette requête, le gouvernement a refusé de fournir aux députés les détails du coût des programmes de développement du drone allemand, ainsi que les sociétés chargées d'exécuter ces programmes<sup>5</sup>.

Cette question a été abordée de nouveau dans le rapport annuel de 2009 du *Bundesrechnungshof*, l'Institution supérieure de contrôle allemande. Ce rapport révélait que le Ministère de la défense avait versé des frais de fonctionnement inutiles pour un projet de développement de drones qui avait été annulé. Il a donc été établi que le Ministère de la défense avait utilisé à mauvais escient les fonds du contribuable allemand à hauteur de 168 millions d'euros.

Cet exemple, entre autres, a incité le *Bundesrechnungshof* à demander au Ministère de la défense d'améliorer ses mécanismes d'acquisition d'armement et de développement d'équipement militaire, de façon à assurer l'efficacité des transactions et à imposer des modalités de remboursement lorsque les programmes d'acquisition et de développement militaire sont annulés<sup>6</sup>.

Cette question a également été soulevée dans la presse allemande. De grands organes médiatiques (par exemple les hebdomadaires *Der Spiegel* et *Focus*) ont critiqué le ministère de la défense pour son gaspillage de deniers publics<sup>7</sup>. L'utilisation de drones pour des opérations de combat et de maintien de l'ordre fait à présent l'objet d'un examen public et parlementaire accru<sup>8</sup>.

**Encadré 19. Qu'est-ce que la Déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle des finances publiques ?**

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

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

**Quels différents types d'audits les Institutions supérieures de contrôle (ISC) peuvent-elles effectuer auprès des institutions de défense et de sécurité ?**

Les Institutions supérieures de contrôle peuvent effectuer trois types de contrôle auprès des institutions de défense et de sécurité : un audit financier, un audit de conformité et un audit de performance. Ces trois catégories se décrivent comme suit :

- 1. Audit financier.** L'audit financier consiste à procéder à la vérification des données financières, des comptes et des dépenses d'une institution de défense et de sécurité donnée au cours d'un exercice financier. Le contrôle financier a pour objectif d'assurer la responsabilité financière des institutions contrôlées. En outre, le contrôle financier exprime un avis sur les états financiers de ladite institution, indiquant si ces derniers rendent une image correcte et fidèle des transactions effectuées.
- 2. Audit de conformité.** Il s'agit ici de vérifier si les activités, transactions financières et dépenses de fonctionnement de toute institution de défense et de sécurité sont conformes aux lois budgétaires et de responsabilité financière en vigueur. Les audits de conformité vérifient également si les institutions de défense et de sécurité respectent les résolutions, normes et principes généraux d'une saine gestion financière dans le secteur public.
- 3. Audit de performance (ou contrôle de gestion).** Ce type d'audit est effectué pour évaluer si les ressources humaines, financières ou autres de toute institution de défense et de sécurité sont en accord avec les objectifs de politique déclarés de ladite institution. L'audit de performance examine l'efficacité et l'efficacité des opérations menées par l'institution. Le contrôle des performances est de nature à encourager la recherche du meilleur rendement coût-efficacité (voir plus haut, encadré 6) dans la gestion financière des institutions de défense et de sécurité.

### Quels sont les défis qui se posent aux contrôles indépendants des institutions de défense et de sécurité ?

Les Institutions supérieures de contrôle impliquées dans l'audit des institutions de défense et de sécurité peuvent être confrontées à de nombreux obstacles. La section ci-après présente les principaux obstacles auxquels les ISC sont confrontées lors de l'audit d'une institution du secteur de la sécurité. Après la description de chaque obstacle, les principes fondamentaux de la Déclaration de Lima sont rappelés.

- **Éléments du budget national ne faisant pas l'objet d'un examen.** Il arrive que le

pouvoir exécutif soustraie certains volets du budget national au contrôle des auditeurs. Cela concerne souvent les volets défense et sécurité, qui sont réputés sensibles ou confidentiels. Une telle pratique réduit la capacité des ISC à contrôler les transactions de fonds publics. Même si les institutions supérieures de contrôle sont fondées sur de solides bases juridiques, le pouvoir exécutif et les institutions de défense et de sécurité les empêchent parfois de procéder à des vérifications de leurs comptes.

#### Que stipule la Déclaration de Lima ?

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

*Déclaration de Lima, Section 18, article 3.*

- **Absence de législation claire et applicable.** Certains pays ne disposent pas de législation adéquate pour garantir l'indépendance et la liberté des ISC. Dans ces contextes, l'ISC peut souffrir de l'interférence du pouvoir exécutif, des partis politiques ou de certains ministères. Par ailleurs, bon nombre de législations nationales ne stipulent pas si les prestataires de services en matière de sécurité et de justice doivent être soumis ou non à des contrôles indépendants.

#### Que stipule la Déclaration de Lima ?

« L'établissement des Institutions supérieures de contrôle et le niveau d'indépendance qui leur est nécessaire doivent être précisés dans la Constitution; les modalités peuvent être détaillées dans les textes de loi. En particulier, un tribunal suprême doit assurer une protection juridique contre toute entrave à l'indépendance et au pouvoir de contrôle des Institutions supérieures de contrôle. »

*Déclaration de Lima, Section 5, alinéa 3.*

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

### Que stipule la Déclaration de Lima ?

« Les Institutions supérieures de contrôle doivent avoir accès à tous les registres et à tous les documents concernant la gestion financière et doivent pouvoir demander à l'organisme du service contrôlé, de vive voix ou par écrit, tous les renseignements qu'elles jugent leur être nécessaires ».

*Déclaration de Lima, Section 10, article 1.*

- **Manque de capacités et d'aptitudes.** Dans de nombreux pays, les auditeurs travaillant pour les Institutions supérieures de contrôle n'ont pas les qualifications techniques et les outils nécessaires pour s'acquitter de leur tâche. Les Institutions supérieures de contrôle souffrent souvent d'un manque de ressources financières et humaines, ce qui entrave leur capacité à accomplir leur mission.

### Que stipule la Déclaration de Lima ?

« Il faut accorder une attention particulière au perfectionnement théorique et pratique de tous les membres et agents de contrôle des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques par le biais de programmes internes, universitaires et internationaux. Ce perfectionnement doit être encouragé par tous les moyens possibles tant sur le plan financier que sur celui de l'organisation. Le perfectionnement professionnel doit déborder le cadre traditionnel des connaissances en droit, en économie et en comptabilité et doit comporter la connaissance d'autres techniques de gestion d'entreprise y compris l'informatique ».

*Déclaration de Lima, Section 14, article 3.*

## Comment renforcer les relations entre les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et le Parlement ?

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

Le Parlement doit être suffisamment éloigné de l'ISC pour lui laisser son autonomie. En outre, le Parlement doit veiller à ce que son intérêt et sa participation aux activités de l'ISC contribuent au renforcement du contrôle financier. Si la relation entre le Parlement et l'Institution supérieure de contrôle est trop distante, le Parlement peut ignorer d'importantes conclusions de contrôle et l'ISC, quant à elle, éviter de remettre ses rapports au Parlement.

Dans l'optique de renforcer les relations entre le Parlement et l'ISC, les mesures suivantes peuvent être envisagées :

- veiller à ce que les textes de loi relatifs à l'Institution supérieure de contrôle garantissent son indépendance vis-à-vis du gouvernement et du Parlement ;
- élaborer des procédures claires pour la nomination des dirigeants de l'ISC de façon à susciter une confiance et un large soutien du Parlement ;
- établir des procédures claires sur la façon dont le Parlement doit aborder les rapports d'audit. Cela implique la désignation de commissions parlementaires spécialisées (sécurité, défense, renseignement, budget ou une combinaison de toutes) afin d'examiner le volet sécurité du budget national ;
- concevoir des procédures pour garantir que les commissions parlementaires concernées prennent rapidement des mesures fondées sur les rapports d'audit ; et
- communiquer à l'ISC quels sont les centres d'intérêt du Parlement, les institutions de défense et de sécurité qu'il tient à contrôler, tout en laissant à l'ISC la décision finale quant aux priorités à respecter pour mener à bien son audit.

### Encadré 20. Quels sont les avantages pour le Parlement d'associer des auditeurs externes ?

En renforçant ses relations avec l'Institution supérieure de contrôle et les organisations de la société civile, le Parlement peut promouvoir :

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

Une implication accrue de la société civile et un recours au savoir-faire des institutions de contrôle externes, dans le but de compenser les lacunes du contrôle financier mené par le Parlement.

### Quel rôle pour les organisations de la société civile dans le contrôle financier du secteur de la sécurité ?

Les organisations de la société civile sont devenues d'importants acteurs informels de contrôle financier dans le secteur de la sécurité. À titre d'exemple, les organisations de la société civile sont de plus en plus appelées à examiner l'exécution du budget par le pouvoir exécutif. Cette participation accrue contribue à rendre les principaux prestataires de services en matière de sécurité et de justice plus redevables

vis-à-vis des citoyens. Les organisations de la société civile peuvent aider le gouvernement et le Parlement à établir une liste de dépenses publiques prioritaires en fonction des besoins les plus urgents de la société en matière de développement.

### Encadré 21. Organisations de la société civile impliquées dans le contrôle financier : Exemples du monde entier

1. **Brésil.** Au Brésil, l'*Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas* (IBASE) poursuit un programme de renforcement des capacités de la société civile dans l'analyse budgétaire.
2. **Croatie.** En Croatie, l'*Institut des finances publiques* (IFP) est devenu une référence dans la finance publique et les recherches économiques. L'Institut a tissé des liens étroits avec les réseaux internationaux.
3. **Inde.** En Inde, l'organisation *Development Initiatives for Social and Human Action* (DISHA) a utilisé l'analyse budgétaire pour mobiliser ses membres issus des populations les plus démunies et les inciter à réclamer leurs droits.
4. **Mexique.** Au Mexique, le *Centro de Análisis e Investigación* (FUNDAR) promeut la justice sociale et les droits humains notamment à travers un contrôle des politiques et des dépenses publiques relevant du budget présidentiel. Le centre coopère également à l'Indice de transparence budgétaire latino-américain.
5. **Afrique du Sud.** En Afrique du Sud, le *Budget Information Service* (BIS) veille à promouvoir la participation sociale et démocratique dans les politiques publiques post-apartheid. BIS s'est établi une solide réputation pour ses analyses sérieuses dans divers domaines de la programmation budgétaire, tels que la lutte contre le SIDA, l'enfance, l'éducation, les collectivités locales, et les femmes.
6. **Ouganda.** L'*Uganda Debt Network* (UDN) est une ONG qui effectue des analyses approfondies du budget et mène des campagnes publiques de lutte contre la corruption. L'UDN est connue pour son franc-parler et sa capacité à promouvoir



l'adoption de budget locaux qui s'inscrivent dans les politiques nationales.

7. **États-Unis.** L'*International Budget Partnership* collabore avec un réseau large et varié d'organisations de la société civile aux États-Unis et à travers le monde. Son objectif est de lutter contre la pauvreté, d'améliorer la gouvernance en réformant les systèmes budgétaires de l'État et en influençant les politiques budgétaires. L'objectif de ces initiatives est de rendre la programmation budgétaire des États plus transparente et plus participative, plus à l'écoute des priorités nationales, moins perméable à la corruption, plus efficace et efficace.

Source: Paolo de Renzio and Warren Krafchick "Budget monitoring and policy influence", in Overseas Development Institute: Briefing Paper 16, (ODI Briefing Papers 16, March 2007), <http://www.odi.org.uk/resources/details.asp?id=80&title=budget-monitoring-policy-influence>

#### **Encadré 22. Contrôle financier du secteur de la sécurité par la société civile: Le cas du Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT)**

Le *Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency* (PILDAT), créé en 2001, est une organisation indépendante, non partisane et à but non lucratif. PILDAT poursuit des programmes de renforcement des capacités des parlementaires pakistanais. L'organisation cherche aussi à favoriser une plus grande participation de toutes les couches de la société pakistanaise au processus démocratique.

En 2009, PILDAT a publié un ouvrage de référence intitulé *How to Review the Defence Budget* (« Comment examiner le budget de la défense »). Cette publication s'inscrit dans le cadre de son programme élargi « Recherche et dialogue sur les relations entre civils et militaires dans la prévention des conflits au Pakistan ».

En 2010, PILDAT a lancé une série d'ateliers réunissant les représentants du monde des affaires, des médias et des organisations de la société civile sur le thème « Comment influencer sur le budget du Pakistan ».

Les organisations de la société civile (OSC) peuvent contribuer au renforcement du contrôle financier dans le secteur de la sécurité, en procédant des manières suivantes :

- **Promouvoir l'accès à l'information.** Dans de nombreux pays en transition et en développement, les organisations de la société civile et des médias contribuent à promouvoir la formulation de lois sur la liberté d'information et la transparence administrative, ainsi que le suivi de leur application. Ces efforts contribuent à informer les citoyens et les acteurs concernés sur les meilleures pratiques en matière de contrôle financier dans le secteur de la sécurité. Par ailleurs, le fait de faire participer les forces armées et de sécurité à ce processus législatif contribue à les faire adhérer plus largement aux principes de bonne gouvernance financière dans le secteur de la sécurité.

#### **Encadré 23. Société civile et forces armées négociant l'accès à l'information liée à la sécurité: Le cas du Pérou**

Au Pérou, le Conseil de presse péruvien a participé à l'élaboration de la loi sur l'accès à l'information qui fut promulguée en 2002. La loi fut rédigée avec la participation d'une grande partie de la société civile. Ce processus a également été soutenu par le Bureau du médiateur national.

Des discussions détaillées ont eu lieu avec les forces armées, ce qui constituait un cas tout à fait unique en Amérique latine. Pendant plusieurs mois, le Conseil de la presse et les forces armées ont négocié et finalement convenu des exceptions à l'accès des citoyens à l'information pour motif de protection de la sécurité nationale. En outre, le Conseil de la presse a également été chargé de suivre la mise en œuvre de cette loi.

À la suite de ces discussions, l'Institution supérieure de contrôle péruvienne a été déclarée compétente en tant qu'auditeur des états financiers et de la performance des forces armées.

- **Intégrer la dimension du genre dans la programmation budgétaire en matière de sécurité.** Les organisations de la société civile (OSC) jouent un rôle primordial dans le contrôle des affectations budgétaires en matière de défense et de sécurité. Elles veillent notamment à ce que ces affectations ne portent pas préjudice aux groupes sociaux vulnérables, parmi lesquels figurent souvent les femmes. Les associations féminines et de défense des droits humains peuvent exiger du gouvernement qu'il se montre transparent et responsable en promouvant des projets de développement répondant aux besoins des femmes. Ces organisations de la société civile peuvent vérifier et évaluer les dépenses de l'État. Si besoin est, ces organisations peuvent collaborer avec les décideurs afin de mieux adapter les dépenses aux besoins des femmes. Enfin, ces organisations peuvent collaborer avec leurs partenaires afin de promouvoir l'intégration d'une programmation budgétaire plus axée sur la dimension du genre dans le secteur de la sécurité.

### Encadré 24. Initiative budgétaire des femmes en Afrique du Sud

Lancée en 1995, l'initiative budgétaire des femmes (*Women's Budget Initiative*, WBI) en Afrique du Sud consiste à faire collaborer les femmes parlementaires et les ONG. Selon les termes de cette initiative, les ONG partenaires sont chargées d'analyser le budget et les politiques associées afin de déterminer leur impact sur les questions liées au genre. Dans le même temps, les députées utilisent les conclusions obtenues pour influencer le débat sur le budget au Parlement. Cinq commentaires annuels sur les impacts du budget sur les questions liées au genre ont été publiés. Ces commentaires ont incité le Ministère des finances à lancer une initiative pilote similaire. La WBI a également produit une série de publications vulgarisées, *Money Matters*. Cette série de publications vise un public plus large et dispense du matériel de formation à l'usage des législateurs et des militants de la société civile dans toute la sous-région de l'Afrique australe.

Source: "Parliament, the Budget and Gender", Inter-Parliamentary Union, United Nations Development Programme, World Bank Institute and United Nations Fund for Women (Geneva, IPU, 2009), [http://www.ipu.org/PDF/publications/budget\\_en.pdf](http://www.ipu.org/PDF/publications/budget_en.pdf)

### Pourquoi renforcer les partenariats entre les Parlements, les Institutions supérieures de contrôle (ISC) et les organisations de la société civile ?

Les partenariats entre les Parlements, les Institutions supérieures de contrôle et les organisations de la société civile sont propices au renforcement du contrôle financier dans le secteur de la sécurité. Ces partenariats permettent une gouvernance plus large et participative du secteur de la sécurité, en proposant de :

- **Compléter les activités des parlements et des Institutions supérieures de contrôle.** La participation de la société civile au contrôle financier du secteur de la sécurité peut contribuer à compenser les capacités limitées du Parlement en matière d'analyse financière. Le niveau de contribution de la société civile au contrôle financier du secteur de la sécurité peut se traduire par une pleine coopération au processus de contrôle du secteur de la sécurité. Le Parlement peut jouer un rôle décisif dans le calibrage des contributions de la société civile au regard des normes prédéterminées de professionnalisme et d'objectivité.
- **Renforcer le système de pouvoirs et contre-pouvoirs.** Le fait d'encourager des experts de la société civile à examiner les rapports d'audit effectués par les Institutions supérieures de contrôle permet aux membres des commissions parlementaires du budget ou de la comptabilité publique de recevoir un second avis sur le budget de sécurité de l'État. D'éventuelles insuffisances ou lacunes dans le rapport du vérificateur général peuvent être comblées par une contribution complémentaire de la société civile. De même, les Institutions supérieures de contrôle peuvent s'appuyer sur les associations de protection des droits civils pour rendre public leurs rapports au cas où les Parlements ne les prendraient pas suffisamment en compte.

- **Renforcer la participation citoyenne au contrôle financier.** Les Parlements peuvent accroître la participation citoyenne en évaluant les politiques et les opérations menées par les prestataires de services en matière de sécurité et de justice. Pour ce faire, ils peuvent faire appel aux compétences et à l'expertise des organisations de la société civile dans les domaines juridique, financier et des droits humains. Ainsi, les parlements peuvent bénéficier de conseils supplémentaires sur les questions de contrôle du secteur de la sécurité et se forger un avis plus inclusif sur la pertinence de la gestion financière du secteur de la sécurité.

## 5. Et ensuite, quelle marche à suivre ?

### Objectifs d'apprentissage de ce chapitre

Après lecture de ce chapitre, les lecteurs pourront:

- ✓ Connaître d'autres moyens de renforcer le contrôle financier du secteur de la sécurité
- ✓ Décrire les avantages de l'élaboration d'un cadre juridique national de responsabilité financière
- ✓ Comprendre les moyens permettant de promouvoir des processus d'autoévaluation de l'intégrité dans le secteur de la sécurité
- ✓ Comprendre et encourager les meilleures pratiques de la part des donateurs

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

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

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

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

Ceci permet en effet de :

- mieux établir les rôles, mandats et relations

entre les institutions de contrôle financier ;

- fixer des limites aux prérogatives et aux pouvoirs des institutions de défense et de sécurité en matière de gestion de fonds publics ;
- fournir une base à la responsabilité financière en définissant ce que constitue un comportement financier illégal ;
- protéger les personnes qui dénoncent les cas de corruption ou de détournement de fonds publics (voir encadré 25) ; et
- augmenter la confiance des citoyens et renforcer la légitimité et l'intégrité des institutions du secteur de la sécurité.

En règle générale, c'est le Parlement qui établit le cadre juridique de responsabilité financière. Pourtant, ceci ne peut se faire sans la participation des autorités qui fixent des règles détaillées d'intégrité et prennent des mesures concrètes pour lutter contre la mauvaise utilisation des fonds publics. Les experts universitaires et les organisations de la société civile peuvent également contribuer à dénoncer des cas de corruption et de comportement illégal, et prôner des réformes juridiques appropriées. À titre d'exemple, ils peuvent organiser des campagnes de sensibilisation visant à améliorer la protection de ce qu'on appelle les « dénonciateurs » (voir encadré 25).

### Encadré 25. Récentes évolutions en vue de l'adoption d'une législation pour la protection des dénonciateurs : Le cas du Canada

Depuis le début des années 1990, les organisations de la société civile et les partis politiques canadiens ont mené des campagnes de lobbying en vue de faire adopter une loi pour la protection des dénonciateurs (*whistleblowers* en anglais).

Adoptée en 2005, la Loi sur la protection des personnes dénonçant des actes répréhensibles a permis de mettre en place un système

interne à l'administration pour signaler les écarts de conduite. Toutefois, cette loi ne comporte aucune disposition de protection pour les dénonciateurs. Elle ne prévoit que des dispositions limitées pour garantir que leurs accusations feront l'objet d'une enquête.

L'organisation de la société civile FAIR (*Federal Accountability Initiative for Reform*), qui réunit des députés, des universitaires et des citoyens canadiens, a fait campagne pour l'adoption d'une loi de protection des dénonciateurs. Son action a pour but de promouvoir la transparence, la responsabilité et l'intégrité au sein de la fonction publique. FAIR a mis au point cinq principes essentiels pour tester la qualité de toute loi de protection des dénonciateurs. Ces cinq principes sont les suivants :

1. droit total à la liberté d'expression;
2. droit de divulguer tout acte illégal et écart de conduite ;
3. pas de harcèlement contre les dénonciateurs;
4. existence d'un tribunal pour le jugement (procédure judiciaire efficace pour les dénonciateurs) ; et
5. mesures correctrices de l'exécutif contre les fautifs.

Malgré ces initiatives, le Canada ne s'est toujours pas doté de législation concrète pour protéger les dénonciateurs. Néanmoins, la mobilisation conjointe des organisations de la société civile et des députés a suscité une prise de conscience de l'opinion publique sur l'importance de la protection des dénonciateurs.

Adapté de : "FAIR: Protecting Whistleblowers Who Protect the Public Interest. The Canadian Experience", [http://fairwhistleblower.ca/wblaws/canadian\\_experience.html](http://fairwhistleblower.ca/wblaws/canadian_experience.html).

### Comment promouvoir les processus d'auto-évaluation de l'intégrité au sein des institutions de défense et de sécurité ?

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

- promouvoir l'examen des relations institutionnelles entre tous les acteurs du secteur de la sécurité, ce qui inclut les principaux prestataires de services en matière de sécurité et de justice, leurs organes de gestion exécutive et de contrôle, le Parlement, les institutions de contrôle de l'État et la société civile ;
- présenter le cadre institutionnel et juridique de contrôle financier, ce qui inclut toutes les lois et les institutions chargées de garantir l'intégrité des institutions de sécurité et de défense ;
- définir les opportunités pour rendre la pratique de l'État conforme aux traités internationaux de lutte contre la corruption, tels que la Convention des Nations unies de lutte contre la corruption ;
- déterminer les domaines où les risques de corruption sont les plus élevés dans les institutions de défense et de sécurité ;
- suivre la mise en œuvre de codes de conduite en vue de renforcer l'intégrité du comportement du personnel de défense et de sécurité ; et
- améliorer la transparence du processus de planification, de programmation budgétaire, d'acquisitions d'armes et d'équipement menés par les institutions de défense et de sécurité ;

### Encadré 26. La lutte contre la corruption dans les institutions de défense et de sécurité : Le cadre d'auto-évaluation de l'intégrité de Transparency International

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

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

À partir de ce cadre, *Transparency International* a mis au point un questionnaire à l'usage des institutions de défense et de sécurité afin de leur permettre d'évaluer elles-mêmes les risques de corruption auxquels elles sont confrontées. TI a également conçu plusieurs méthodes faisant appel à des enquêtes et indicateurs qui permettent aux institutions de défense et de sécurité de suivre et de surveiller les progrès réalisés dans le développement de leurs processus d'intégrité.

Voir : Building Integrity and Reducing Corruption in Defence: 20 Practical Reforms (London, Transparency international, 2011), [http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2011/defence\\_handbook\\_2011](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011)

### Comment encourager la communauté des bailleurs de fonds à appliquer les bonnes pratiques ?

Renforcer le contrôle financier dans le secteur de la sécurité exige souvent que les pays en développement et la communauté des bailleurs de fonds joignent leurs efforts. Dans de nombreux pays en développement, les acteurs extérieurs et les programmes d'aide internationaux financent largement les processus de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité. Et pourtant, bien souvent, l'assistance financière extérieure octroyée à la réforme du secteur de la sécurité contourne les institutions de contrôle financier du pays bénéficiaire, telles que le Parlement ou l'Institution supérieure de contrôle. Ce « court-circuitage » a des répercussions négatives sur les pays bénéficiaires et les empêchent de :

- développer leurs propres processus de contrôle civil et démocratique ;
- renforcer les capacités institutionnelles des acteurs formels de contrôle financier ; et
- renforcer leur capacité à définir leurs propres priorités en matière de défense et de sécurité.

La communauté internationale des bailleurs de fonds s'est pourtant engagée de façon claire à renforcer les institutions locales de contrôle financier. Pour ce faire, les pays donateurs se sont engagés à :

- apporter leur appui financier aux programmes nationaux de réforme et de gouvernance du secteur de la sécurité dans l'optique de renforcer une réforme holistique du secteur de la sécurité ;
- faire en sorte que les programmes de coordination de l'aide soient fondés sur les principes de la *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide* de 2005 (voir encadré 28 ci-après) ;
- s'assurer que leur politique financière dans le domaine de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité soit menée de manière transparente et coordonnée ;
- renforcer les procédures des pays en développement en matière de gestion, par

exemple dans les domaines de comptabilité, contrôle, acquisition et suivi des finances publiques ;

- soutenir les initiatives de la société civile, en encourageant une analyse indépendante du budget de sécurité, un suivi des opérations et des dépenses de sécurité, et l'accès à l'information ; et
- promouvoir le rôle du Parlement, de la société civile et des médias locaux afin d'encourager le débat sur les politiques de sécurité de l'État et leur coût.

### Encadré 27. Qu'est-ce qu'une réforme holistique du secteur de la sécurité?

Mener une réforme holistique du secteur de la sécurité consiste à associer tous les départements chargés de la sécurité, des affaires politiques et économiques, ainsi que ceux qui s'occupent de l'aide au développement et de l'assistance humanitaire à l'étranger, à la formulation et la mise en œuvre des politiques de sécurité, tant au plan politique qu'opérationnel. Une réforme holistique signifie que les sphères politique, sécuritaire, économique et sociale de l'État sont traitées de manière interdépendante. L'un des avantages d'une telle approche est que les réformes appliquées dans chaque domaine sont soutenues et reproduites dans d'autres domaines.

Adapté de : Whole-of-Government Approaches to Fragile States (Paris, OECD, 2006), <http://www.oecd.org/dataoecd/15/24/37826256.pdf>.

### Encadré 28. Les cinq principes fondamentaux de la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005

La Déclaration de Paris repose sur l'interaction et la complémentarité des cinq principes d'engagement suivants :

**Appropriation.** « Les pays partenaires exercent une réelle maîtrise sur leurs politiques et stratégies de développement et assurent la coordination de l'action à l'appui du développement. »

**Alignement.** « Les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies

nationales de développement, les institutions et les procédures des pays partenaires. »

**Harmonisation.** « Les actions des donateurs sont mieux harmonisées et plus transparentes, et permettent une plus grande efficacité collective. »

**Gestion axée sur les résultats.** « Les donateurs et les pays partenaires gèrent les ressources et améliorent le processus de décision en vue d'obtenir des résultats. »

**Responsabilité mutuelle.** « Les donateurs et les pays partenaires sont responsables des résultats obtenus en matière de développement. »

Adapté de: OCDE, Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et Programme d'action d'Accra (2008), Paris, 2008, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/38/34579826.pdf>

### Comment former les acteurs chargés du contrôle financier ?

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

- **Membres du Parlement.** La formation et le renforcement des capacités doivent être ciblés afin de sensibiliser les députés au contrôle financier dans le secteur de la sécurité et à leurs responsabilités à chaque étape du cycle budgétaire ;
- **Membres des commissions parlementaires.** La formation et le renforcement des capacités vise à professionnaliser l'appui fourni par les membres des commissions parlementaires aux députés ;
- **Fonctionnaires des Institutions supérieures de contrôle.** La formation et le renforcement des capacités doivent avoir pour but de renforcer les compétences techniques des fonctionnaires des ISC appelés à auditer les institutions de défense et de sécurité ;

- **Société civile et médias.** Les programmes de formation et de renforcement des capacités doivent chercher à améliorer la qualité de la participation de la société civile et des médias aux processus de contrôle financier.

Compte tenu de l'étroite interdépendance qui prévaut entre les acteurs de contrôle financier dans le secteur de la sécurité, les organisations qui organisent de telles formations peuvent réunir toutes ces parties prenantes dans leurs activités de formation.



## 6. Conclusion

En conclusion, ce manuel a présenté une introduction et une vue d'ensemble de la création, du fonctionnement et de la réforme des mécanismes de contrôle financier dans le secteur de la sécurité. Il a décrit les processus de renforcement du contrôle financier qui passent nécessairement par la coopération des acteurs formels et informels de contrôle que sont les Parlements, les institutions de contrôle, la société civile et les médias.

Le DCAF reste disponible pour accompagner les initiatives nationales de création ou de réforme des institutions et mécanismes de contrôle financier en accord avec les valeurs démocratiques et les normes internationales.

## Notes de fin

1. "OECD Best Practices for Budget Transparency," *OECD Journal on Budgeting*, 1, no. 3, (2001) 8, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
2. Ibid.
3. Voir Len Le Roux, *The Military Budgeting Process: An Overview (Defence Planning, Programming and Budgeting)*. Préparé à l'occasion du séminaire du SIPRI/ASDR intitulé The Military Expenditure Budgeting Process, (2002), [http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other\\_publ/le-roux](http://www.sipri.org/research/armaments/milex/publications/other_publ/le-roux).
4. Voir "Best Practices for Budget Transparency," *Journal on Budgeting* (Paris: OECD, 2002), 9, <http://www.oecd.org/dataoecd/33/13/1905258.pdf>.
5. *Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Alexander Bonde, Winfried Nachtwei, Omid Nouripour, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/12193* (Berlin: Deutscher Bundestag, 2009), <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/124/1612481.pdf>.
6. *Bemerkungen 2009: zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes* (Bonn: Bundesrechnungshof, 2009), 29, <http://bundesrechnungshof.de/veroeffentlichungen/bemerkungen-jahresberichte/brh-bemerkungen-2009.pdf>.
7. "Bundesrechnungshof: die Liste der vegeudeten Millionen," *Spiegelonline*, 8 décembre 2009, <http://www.spiegel.de/fotostrecke/fotostrecke-49584.html>.
8. Deutscher Bundestag, "Im Bundestag notiert: Einsatz von Drohnen zur Videoüberwachung", 10 février 2010, [http://www.bundestag.de/presse/hib/2010\\_02/2010\\_036/04.html](http://www.bundestag.de/presse/hib/2010_02/2010_036/04.html).

## Bibliographie complémentaire

Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. *Integrating Defence into Public Expenditure Work*. London: DFID, 2002.

<http://www.gsdr.org/docs/open/SS11.pdf>.

Pyman, Mark. *Building integrity and countering corruption in defence & security: 20 practical reforms*. London: Transparency International UK, 2011.

[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2011/defence\\_handbook\\_2011](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2011/defence_handbook_2011)

Schick, Allen. "Can National Legislatures Regain an Effective Voice in Budget Policy?". *Journal on Budgeting*, 1, no.3 (2002): 15-42. Paris: OECD, 2002.

<http://www.oecd.org/dataoecd/13/13/33657560.pdf>.

Tagarev, Todor. *Building Integrity and Reducing Corruption in Defence. A Compendium of Best Practices*. Geneva: DCAF and NATO, 2010

<http://www.dcaf.ch/Publications/Building-Integrity-and-Reducing-Corruption-in-Defence>

Wehner, Joachim and Winnie Byanyima. *Parliament, the Budget and Gender*. Geneva: IPU-UNDP-World Bank Institute and UNIFEM, 2004.

<http://www.ipu.org/english/handbks.htm#budget>

Wehner, Joachim. *Effective Financial Scrutiny: The Role of Parliament in Public Finance*. Washington: World Bank, 2004.

<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/budgetall.pdf>

World Bank Institute. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington: World Bank Institute, 1998.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

## Sites internet utiles

Commonwealth Parliamentary Association  
<http://www.cpahq.org>

Congressional Budget Office, United States  
<http://www.cbo.gov>

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF) parliamentary programme  
<http://www.dcaf.ch/Programmes/Parliamentary-Oversight>

Institute for Democracy in South Africa (IDASA)  
<http://www.idasa.org.za>

International Budget Project  
<http://www.internationalbudget.org>

International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)  
<http://www.intosai.org>

Inter-Parliamentary Union  
<http://www.ipu.org>

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)  
<http://www.oecd.org>

Parliamentary Budget Office, Uganda  
[http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com\\_content&task=view&id=31&Itemid=93](http://www.parliament.go.ug/index.php?option=com_content&task=view&id=31&Itemid=93)

Parliamentary Centre  
<http://www.parlcent.ca>

Pakistan Institute of Legislative Development and Transparency (PILDAT)  
<http://www.pildat.org/>

Transparency International Defence & Security Programme  
<http://www.ti-defence.org/>

World Bank Institute Parliamentary Program  
<http://www.worldbank.org/wbi/governance/parliament/>

**DCAF Head Office, Geneva**

By Post:

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF)

P.O.Box 1360

CH-1211 Geneva 1

Switzerland

For Visitors:

Rue de Chantepoulet 11

CH-1201 Geneva 1

Switzerland

Tel: +41 (0) 22 741 77 00

Fax: +41 (0) 22 741 77 05

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

**DCAF Beirut**

Gefinor Center - Block C - 6th Floor

Clemenceau Street

Beirut

Lebanon

Tel: +961 (0) 1 738 401

Fax: +961 (0) 1 738 402

**مكتب بيروت**

مركز جفينور - بلوك ج - الطابق السادس

شارع كليمنصو

بيروت

لبنان

تلفون: +٩٦١ (٠) ١ ٧٣٨ ٤٠١

فاكس: +٩٦١ (٠) ١ ٧٣٨ ٤٠٢

**DCAF Ramallah**

Al-Maaref Street 34

Ramallah / Al-Bireh

West Bank

Palestine

Tel: +972 (2) 295 6297

Fax: +972 (2) 295 6295

**مكتب رام الله**

شارع المعارف ٣٤

رام الله / البيرة

الضفة الغربية

فلسطين

تلفون: +٩٧٢ (٢) ٢٩٥ ٦٢٩٧

فاكس: +٩٧٢ (٢) ٢٩٥ ٦٢٩٥

**DCAF Tunis**

14, Rue Ibn Zohr – 1er étage

Cité Jardins

1082 Tunis

Tunisie

Tel: +216 71 786 755

Fax: +216 71 286 865

**مكتب تونس**

١٤ نهج ابن زهر

شقة عدد ١ - الطابق الأول

الحدائق ١٠٨٢

تونس

تلفون: +٢١٦ ٧١ ٧٨٦ ٧٥٥

فاكس: +٢١٦ ٧١ ٢٨٦ ٨٦٥