



The International Security
Sector Advisory Team (ISSAT)

Socle de Référence - Gouvernance





Table des matières

Description Générale	3
Description générale du socle gouvernance	3
Catégories et Sous-Catégories	6
Les acteurs de la gouvernance des secteurs défense, justice et sécurité intérieure.....	6
Catégorie A – Le pouvoir exécutif.....	6
Catégorie B – Le pouvoir législatif / parlement	8
Catégorie C – Le pouvoir juridictionnel / Justice.....	9
Catégorie D – Les institutions de contrôle spécialisées.....	10
Sous-catégories.....	10
1. Institutions nationales de défense des droits humains.....	10
2. Mécanismes indépendants de traitement des plaintes	12
3. Organismes de contrôle financier / Institutions supérieures de contrôle des finances publiques	12
4. Commissions de lutte contre la corruption	13
Catégorie E – La société civile.....	13
Catégorie F – Les médias.....	15
Gouvernance financière / Gestion des finances publiques	17

Description Générale

Cette méthodologie d'analyse préalable dans le domaine de la RSS a été développée par l'équipe du DCAF-ISSAT et des experts des membres du consortium réunis dans le cadre d'un projet financé par l'Union Européenne dans la région du Sahel. Le socle de référence et la grille d'analyse décrits ci-dessous ont été développés comme deux outils méthodologiques pour répondre aux besoins du Fonds fiduciaire d'urgence de l'Union européenne pour l'Afrique afin de réaliser des analyses approfondies du fonctionnement des secteurs de la sécurité et la justice au Niger, au Burkina Faso et au Tchad.

L'objectif du socle de référence est d'identifier les éléments fondamentaux, incontournables et nécessaires pour le fonctionnement normal de services de sécurité intérieure, de défense et de justice dans le cadre d'un Etat organisé et fonctionnant de façon démocratique, respectant l'état de droit et les valeurs fondamentales des droits humains et des libertés individuelles. La grille d'analyse, qui découle du socle, permet d'établir le diagnostic complet de la situation dans un pays donné. Celui-ci peut ensuite être mis en perspective avec les éléments fondamentaux du socle et permettre, in fine, d'identifier avec précision les appuis nécessaires et prioritaires pour améliorer les systèmes en place afin d'assurer un service correct de sécurité et de justice aux populations.

S'agissant du contenu du socle, l'intention est d'identifier les standards les plus largement partagés dans l'organisation, les structures, les systèmes et les mécanismes de fonctionnement des services de sécurité intérieure, de défense, de justice et en matière de gouvernance sur la base desquels ces services peuvent exécuter correctement leur mission dans le respect du cadre légal qui fonde leur action. Il s'agit aussi de s'intéresser aux éléments essentiels en matière de gestion des ressources en personnels, de mise en place d'équipements et de matériels, des valeurs communes propres aux personnels relevant des services de sécurité intérieure, de défense, de justice.

L'équipe du projet a structuré le socle de référence en quatre parties : une pour la dimension gouvernance, une pour la sécurité intérieure, une pour la justice et une pour la défense. Chaque partie du socle est composée de catégories et de sous-catégories permettant une compréhension globale et détaillée de chaque dimension. Ces catégories sont présentées dans le schéma ci-dessous. Les sous-catégories sont accessibles via les liens en dessous du schéma.

Une guide d'utilisation de la méthodologie est également disponible. Il est essentiel de le lire afin de bien comprendre les avantages, mais également les limites à prendre en compte lors de l'utilisation de ces outils méthodologiques pour effectuer des analyses préalable dans le domaine de la RSS.

Description générale du socle gouvernance

Le socle de référence gouvernance décrit l'ensemble des acteurs et des activités qui impactent le bon fonctionnement des secteurs de la défense, de la justice et de la sécurité intérieure. Il décrit les éléments fondamentaux d'un Etat démocratique, respectueux des principes de l'Etat de droit et des droits humains. Le socle gouvernance détaille ensuite l'ensemble des voies et moyens mis en œuvre par les différents acteurs de la gouvernance leur permettant de piloter et de contrôler les trois



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

secteurs thématiques afin de s'assurer de leur respect des principes de la bonne gouvernance, y compris dans le domaine de la gestion des finances publiques.

La gouvernance, du point de vue fonctionnel, se matérialise par des activités que conduisent ces organismes et autorités de l'Etat telles que l'édiction des lois, la définition de politiques publiques, la fourniture de moyens d'action notamment financiers, plus globalement par la façon dont ils assurent le pilotage des différents services de l'Etat.

Le regard porté sur le socle gouvernance permet en outre de s'intéresser à une fonction essentielle en démocratie, celle de contrôle, laquelle est assurée, à l'endroit des institutions de défense, justice, sécurité intérieure par un ensemble d'acteurs très différents. Le rôle que joue la population en matière de contrôle, l'analyse des formes que celui-ci prend, contrôle indirect ou direct, présente un intérêt en ce qu'il constitue un élément essentiel du fonctionnement d'un Etat démocratique.

Le socle permet en outre d'introduire la notion de bonne gouvernance, ensemble de règles, de principes, de modes relationnels et d'interactions entre les différents éléments constitutifs d'une société donnée, des plus hautes autorités de l'Etat jusqu'à la population bénéficiaire.

Ces principes de bonne gouvernance sont les suivants :

- Tous les acteurs du secteur de la sécurité et la justice obéissent à la loi.
- Les institutions sécuritaires rendent compte à l'autorité civile (conformément à la Constitution et aux autres textes légaux et réglementaires pertinents) ; aux institutions indépendantes de contrôle en place; et au public.
- Le rôle de chacun des acteurs du secteur de la sécurité et de la justice est clairement défini, y compris les uns vis-à-vis des autres. Pour ce faire :
 - Le cadre normatif et juridique du secteur est conforme aux lois et conventions nationales et internationales.
 - Des dispositions claires et transparentes relatives aux interactions, à la coordination et à la coopération entre les acteurs du secteur sont définies en fonction du rôle et des responsabilités de chacun.
 - Les relations civilo-militaires sont clairement définies: l'articulation hiérarchique entre l'autorité civile et la chaîne de commandement militaire est codifiée sans ambiguïté; la relation entre les forces de défense et la population sont basées sur le respect des droits humains.
 - La séparation des pouvoirs permet à chacun de remplir ses fonctions sans interférence.
- L'usage de la force est régi par un cadre juridique. Des lois, des politiques publiques et des stratégies connues du public déterminent à quel moment le recours à la force au nom de l'Etat est légitime.
- Les régimes d'exception sont régis par un cadre juridique. Des lois, des politiques publiques et des stratégies connues du public déterminent à quel moment ceux-ci sont déclarés, à travers quels mécanismes, sur quelle durée (durée initiale, prolongation), sur quelle étendue territoriale et avec quel impact sur les libertés publiques.



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

- Les autorités allouent aux institutions du secteur les ressources humaines, matérielles et financières nécessaires à l'exercice de leurs fonctions de manière efficace et durable.
- Les institutions du secteur gèrent leurs ressources selon les principes de bonne gestion des dépenses publiques. L'information relative aux processus sectoriels de planification et aux processus budgétaires sont disponibles au sein du gouvernement et pour le public.
- L'administration et le pilotage du secteur de la sécurité sont institutionnalisés. C'est-à-dire que :
 - Les procédures établies à ces fins sont définies par des autorités élues ou dûment nommées au sein d'institutions légitimes qui assurent ces fonctions de manière transparente et responsable, respectueuse des droits de la personne humaine.
 - L'intérêt personnel des individus en charge de ces fonctions n'est pas un facteur dans leur exercice.
 - Les autorités civiles ont la capacité d'exercer un contrôle politique sur les opérations et les dépenses des organismes de sécurité.
- Les acteurs (étatiques et non-étatiques) jouant un rôle dans le contrôle/la surveillance du secteur de la sécurité ont la possibilité de le faire sans obstruction.
- Chacun des acteurs du secteur remplit ses fonctions respectives conformément à la déontologie de sa profession et de manière éthique.
- Les institutions du secteur sécurité et justice sont au service de la population:
 - Elles prennent en compte de manière appropriée les besoins spécifiques en sécurité et justice des hommes, des femmes, des filles et des garçons; des minorités ethniques ou religieuses
 - Les prestataires étatiques de service de sécurité et de justice sont politiquement neutres
 - Ils sont représentatifs de la population
 - Les questions de sécurité font l'objet de débats publics
 - La société civile a la possibilité et la capacité de jouer son rôle de surveillance des prestataires étatiques de sécurité et de justice et de fournir une contribution constructive au débat politique
- L'environnement politique est tel que la société civile peut être consultée régulièrement sur les politiques de sécurité et de justice, l'allocation des ressources aux institutions du secteur et d'autres questions pertinentes.
- La promotion d'un environnement favorable à la paix et à la sécurité régionale est une priorité élevée pour les décideurs politiques.

Cette partie du socle de référence couvre les dimensions multiples de la gouvernance (politique, administrative et financière). Elle s'attache à identifier les différents acteurs contribuant, au sein d'un état démocratique, à sa mise en œuvre dans les secteurs de défense, de la justice et de la sécurité intérieure; et détaille les bases fondamentales de leur organisation et de leur fonctionnement ainsi que l'ensemble des activités qu'ils mènent en ce sens. Elle examine également les spécificités de la gestion des finances publiques dans ces secteurs.



Catégories et Sous-Catégories

Les acteurs de la gouvernance des secteurs défense, justice et sécurité intérieure

Catégorie A – Le pouvoir exécutif

Alors que certains états ont adopté une structure unitaire, d'autres ont opté pour un système fédéral. L'organisation institutionnelle et juridique des états fédéraux varie de manière significative d'un pays à l'autre. L'application de ce socle de référence à un état fédéral requière le développement d'un outil complémentaire qui lui soit spécifique et que les éléments ci-dessous, qui détaillent l'ossature générique d'un état unitaire, pourront informer.

Dans le cas d'un état unitaire, le pouvoir exécutif est composé de plusieurs institutions qui exercent des rôles différents :

1.1 Le chef de l'Etat exerce l'autorité suprême d'un Etat. Son rôle au sein du pouvoir exécutif varie en fonction du pays et de son système politique qui relève généralement de l'un des quatre types ci-dessous :

- système présidentiel: le chef de l'Etat est aussi le chef du gouvernement et exerce effectivement le pouvoir exécutif



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

- système semi-présidentiel: le chef de l'Etat partage le pouvoir avec le chef du gouvernement
- système parlementaire: le chef de l'Etat détient, en théorie, le pouvoir exécutif. Dans la pratique, ce pouvoir est délégué au chef du gouvernement qui est responsable devant le parlement
- système monarchique

Généralement, le chef de l'Etat remplit également les fonctions suivantes: il est le garant des institutions, le commandant en chef des armées. Il/Elle promulgue les lois, nomme les hauts fonctionnaires, exerce le droit de grâce.

Il/Elle joue également un rôle symbolique et/ou cérémonial dans certaines circonstances en tant que représentant de l'ensemble de la nation dans le pays et à l'extérieur.

1.2 Le gouvernement: cet organe (personnes et/ou services) est investi du pouvoir exécutif ayant la responsabilité de diriger un Etat. La Constitution définit les modalités de nomination des membres du gouvernement (ministres) et celles qui permettent de les destituer. Le gouvernement détermine:

- l'orientation générale des politiques publiques ;
- a la charge du bon fonctionnement de l'Etat ;
- assure la supervision politique du secteur de la sécurité et de la justice sans préjudice de l'indépendance de cette dernière.

1.3 Les ministères: les différents ministères ont à la fois une fonction administrative (interne au ministère et contrôle de tutelle sur les entités publiques agissant dans son domaine de compétence) et une mission politique (définition et mise en œuvre de la politique du gouvernement). Les ministères clés pour les secteurs de la sécurité et la justice sont :

- Les ministères de tutelle des institutions prestataires de service du secteur: Justice, Intérieur/sécurité publique, Défense (voir les socles thématiques pour plus de détails).
- Le ministère ayant le budget dans ses attributions: ministère régalien chargé de la gestion des finances publiques qui a un rôle essentiel dans le bon fonctionnement des autres ministères. Il est chargé de la fonction budgétaire et comptable de l'Etat. Il est donc responsable de la préparation et de l'exécution de la loi de finance. Il est également chargé des questions relatives aux impôts et aux douanes. Ce ministère peut être structuré en diverses directions générales [organes techniques assistant le/la ministre dans l'exercice de ses attributions] comme la direction générale du budget, du contrôle budgétaire, du trésor et de la comptabilité publique, de la monnaie et des relations financières avec l'extérieur, du contrôle des marchés publics, des impôts, des douanes et des impôts indirects. Il comprend aussi des directions fonctionnelles (RH, systèmes d'information, etc...), une inspection générale des finances, et/ou d'autres corps ayant des attributions similaires.
- Le ministère des Affaires étrangères: ministère régalien chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique étrangère du pays conformément aux orientations définies par le chef de l'Etat; de veiller à la défense des intérêts de l'Etat et de ses ressortissants à l'étranger ainsi qu'à la cohérence de l'action internationale de l'Etat et de ses activités diplomatiques. Le ministère négocie et signe les traités, conventions, accords et protocoles internationaux et veille à leur ratification. Il veille à l'application des conventions internationales et à la



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

participation de l'Etat au sein des instances internationales, régionales et sous-régionales. Il traite des questions de coopération internationale et d'intégration régionale avec les pays limitrophes, autres pays tiers, ainsi qu'avec les organisations internationales et les organisations non-gouvernementales à caractère international. Il sert d'intermédiaire officiel entre les missions étrangères, les institutions et organisations internationales établies dans le pays d'une part et les départements ministériels et les organismes techniques d'autre part. Il assiste les autres ministères et les organismes techniques dans les négociations et la conclusion des accords internationaux.

- Les ministères chargés des fonctions de pilotage et de contrôle de certaines actions spécialisées des forces de sécurité (ex. ministère des transports/circulation routière, ministère de l'environnement, ministère en charge des droits des femmes, etc.).

1.4 Secrétariats/comités spécialisés: ils ont la charge d'assister le chef de l'exécutif dans l'exercice de ses responsabilités en matière de défense nationale et de sécurité nationale. Selon les pays, il s'agit du conseil national de la sécurité, du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale, ou du conseil de sécurité nationale.

Dans certains pays ces organes jouent un rôle exécutif, définissant les orientations en matière de programmation militaire, de dissuasion, de planification des réponses aux crises majeures, de renseignement, de sécurité économique et énergétique, de programmation de sécurité intérieure et de lutte contre le terrorisme; dans d'autres, ils ont vocation consultative.

Dans la majorité des cas, ces organes permettent de matérialiser la séparation institutionnelle entre chef de l'Etat et le(s) chef(s) opérationnel(s) des forces/services de défense et de sécurité et à la détermination de la politique sécuritaire. Ils servent également de mécanismes de coordination et de communication régissant l'interaction entre les différents acteurs étatiques du secteur, et garantissant l'adéquation des moyens affectés aux priorités/à la gestion des menaces identifiées. Selon les pays, les travaux de ces comités sont alimentés/soutenus par d'autres instances de même nature plus spécialisées sur des domaines thématiques (renseignement, lutte contre le terrorisme, sécurité routière, etc...) ou géographique (mécanismes de vigilance décentralisés, etc...).

Catégorie B – Le pouvoir législatif / parlement

Qu'il soit bi ou mono caméral, le parlement constitue une courroie de transmission des besoins et aspirations de la population en matière de sécurité et de justice. Il exerce, en leur nom, un contrôle sur les prestataires des services de sécurité en adoptant des lois définissant et réglementant leurs missions, leurs pouvoirs, et aussi en adoptant les budgets leur permettant de fonctionner. Il s'assure, notamment, que le fonctionnement de la justice ne soit pas influencé par d'autres considérations que l'application stricte de la loi.

Le pouvoir législatif/Parlement exerce les fonctions suivantes:

- Législative
 - rédaction, modification, adoption des lois déterminant mandat, fonction, organisation et pouvoirs des prestataires de service de sécurité et des institutions chargées de la gestion et de la surveillance



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

- vote des mesures relatives aux circonstances exceptionnelles (état d'urgence, état de siège, pouvoirs spéciaux)
- vote/ratification des traités internationaux
- déclaration de guerre
- information/autorisation de l'envoi de troupes à l'étranger
- **Budgétaire**
 - approbation, modification ou rejet du budget du secteur de la sécurité (prérogatives varient selon les systèmes politiques)
 - supervision de l'exécution du budget
- **Contrôle/surveillance**
 - surveillance et vérification de la conformité de l'action des acteurs du secteur avec le cadre légal (national et international), les politiques et les règlements auxquels ils sont soumis
 - censure si désaccord avec les décisions prises par le gouvernement dans le domaine de la sécurité (motion de censure)
- **Elective**
 - Selon les pays, examen, opposition ou approbation des nominations des hauts responsables du secteur
- **Représentative**
 - Forum public pour débattre des questions relatives à la sécurité
 - Présentation et défense des points de vue du public

Afin de remplir ces fonctions, le Parlement dispose¹ :

- de pouvoirs constitutionnels et légaux clairement définis (dans la constitution, lois particulières, règles de procédures parlementaires);
- d'expériences et de pratiques en matière de contrôle parlementaire reposant les principes de bonne gouvernance ainsi que sur les valeurs et normes sociales,
- d'outils d'intervention (débats parlementaires, interpellation, motions, questions orales ou écrites, groupes de travail ou commissions/comités parlementaires, commissions d'enquête);
- de ressources financières et humaines disposant de capacités techniques suffisantes.

Catégorie C – Le pouvoir judiciaire / Justice

A travers des institutions telles que la Cour Constitutionnelle, la Cour Suprême ou équivalent, les parquets, les cours et les tribunaux (en fonction du cadre légal et institutionnel national), le pouvoir judiciaire contrôle la constitutionnalité des lois qui régissent le secteur et la légalité des actes posés par les institutions du secteur, y compris en tant que personnes morales.

Ces organismes contribuent au règne de l'Etat de droit en ce qu'ils garantissent l'assujettissement des institutions du secteur de la sécurité et de la justice à la loi. Enfin, dans les conditions définies

¹ *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité - Principes, mécanismes et pratiques*, DCAF/Union Interparlementaire, 2003



par la loi nationale, l'institution judiciaire peut également être compétente pour connaître de certains délits ou infractions commis par des membres du personnel du secteur en dehors de leurs fonctions.

Le pouvoir juridictionnel est composé de plusieurs institutions qui exercent des rôles différents. Celles-ci sont détaillées dans le socle de référence justice et résumées ci-dessous :

- **Autorité juridictionnelle constitutionnelle** qui :
 - Effectue des contrôles juridictionnels et donne des avis
 - Effectue des contrôles de constitutionnalité en matière de sécurité.
- **Justice judiciaire et/ou administrative** pour :
 - La poursuite des décideurs politiques² et du personnel du secteur enfreignant la loi (abus de pouvoir, non-respect des droits humains, corruption, etc...).
 - La surveillance de l'exercice des pouvoirs spéciaux (délivrance d'autorisations spéciales, ex. mandats de perquisition)
 - La protection du personnel des services de défense et de sécurité de toute ingérence politique, abus de pouvoir, et atteinte à l'intégrité personnelle (harcèlement sexuelle, discrimination).
 - Le règlement des litiges entre les usagers et les administrations de l'Etat dont les administrations de sécurité et de justice
- **Juridiction militaire** chargée du traitement des infractions commises par les personnels militaires
- **Les avocats** pour assurer une défense réelle et efficace des justiciables
- **Les organisations non étatiques** (défenseur des droits, médiateur...) qui peuvent dans certains contextes recevoir les doléances de justiciables.
- **Les détenteurs traditionnels** d'un pouvoir - notamment les autorités religieuses – qui jouissant localement d'un degré élevé de légitimité dans une communauté et qui sont amenés à régler des conflits.

Catégorie D – Les institutions de contrôle spécialisées

Sous-catégories:

1. Institutions nationales de défense des droits humains

Ces institutions ont pour objectif principal de promouvoir et de protéger les droits humains, de prévenir et de lutter contre les discriminations. Créées par un texte législatif national conforme aux instruments internationaux et régionaux pertinents, leurs attributions sont généralement les suivantes :

- fournir des conseils à l'exécutif, au pouvoir législatif et à tout autre organe compétent (à la

² Dans certains pays les hauts responsables peuvent être traduits en justice par des cours spéciales.



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

demande des autorités ou usant de sa faculté d'auto-saisine) pour s'assurer que les diverses politiques publiques, les lois promulguées soient respectueuses des droits humains et des principes de l'Etat de droit ;

- s'assurer de la ratification des instruments internationaux relatifs aux droits humains ou l'adhésion à ces textes, et s'assurer de leur mise en œuvre ;
- promouvoir et vérifier l'harmonisation des lois, des règlements et des pratiques en vigueur sur le plan national avec les instruments internationaux relatifs aux droits humains auxquels l'Etat est partie, et leur mise en œuvre effective ;
- contribuer aux rapports que les Etats doivent présenter aux organes et comités des Nations unies, ainsi qu'aux institutions régionales en application de leurs obligations conventionnelles et, le cas échéant, émettre un avis à ce sujet dans le respect de leur indépendance ;
- coopérer avec l'organisation des Nations unies et tout autre organisme des Nations unies, les institutions régionales et les institutions nationales d'autres pays qui ont compétence dans les domaines de la promotion et de la protection des droits humains ;
- contribuer à l'élaboration de programme d'enseignement et de recherche sur les droits de l'Homme dans les milieux scolaires, universitaires et professionnels ;
- assurer un contrôle administratif juridictionnel : examen de conformité aux exigences de protection et de promotion des droits humains/principes de l'Etat de droit, de l'action des acteurs du secteur de la sécurité et de toutes mesures portant sur ce secteur ;
- Au titre de leur fonction de contrôle les commissions nationales des droits humains sont habilitées à :
 - examiner librement toutes les questions relevant de leur compétence, qu'elles soient soumises par le gouvernement ou décidées par auto-saisine sur proposition de leurs membres ou de tout requérant ;
 - entendre toute personne, obtenir toutes informations et tous documents nécessaires à l'appréciation de situations relevant de leur compétence ;
 - s'adresser à l'opinion publique directement ou par l'intermédiaire des organes de presse, en particulier pour rendre publics leurs avis et recommandations ;
 - se réunir sur une base régulière et, autant que de besoin, en présence de tous leurs membres ;
 - constituer en leur sein des groupes de travail et se doter de sections locales ou régionales pour les aider à s'acquitter de leurs fonctions ;
 - entretenir une concertation avec les autres organes, juridictionnels ou non, chargés de la promotion et de la protection des droits de l'homme (ombudsman, médiateur ou autres) ;
 - développer des rapports avec les organisations non gouvernementales qui se consacrent à la promotion et de la protection des droits humains, à la protection des groupes vulnérables, au développement économique et social, etc...

Parmi les instruments relatifs aux droits humains, un texte est particulièrement pertinent ici, les *Principes de Paris*. Il s'agit d'un ensemble de principes internationalement reconnus et portants sur le statut et le fonctionnement des institutions nationales pour la protections des droits de l'Homme. Approuvés par la Commission des droits de l'Homme en mars 1992 (résolution 1992/54) et par l'Assemblée générale des Nations Unies en décembre 1993 (résolution A/RES/48/134), ils détaillent les fondamentaux préconisés par les Nations Unies en vue de la création d'une institution nationale des droits humains, dont, notamment, les



caractéristiques essentielles à son indépendance. Une institution nouvellement créée peut présenter une demande d'accréditation auprès du Comité international de coordination des institutions nationales pour la protection et la promotion des droits de l'homme (CIC). Le processus d'accréditation évalue la mesure dans laquelle celle-ci répond aux normes minimales énoncées dans les *Principes de Paris* en fait et en droit, et peut contribuer à renforcer sa crédibilité, selon le statut qui lui est attribué.³

2. Mécanismes indépendants de traitement des plaintes

Il s'agit des autorités indépendantes (médiateurs, défenseurs des droits, ombudsman selon les pays) qui sont chargées d'examiner les plaintes du public à l'encontre d'organismes gouvernementaux, dont les forces de défense de sécurité, voire privés.

Leurs statuts et compétences sont variables :

- Certaines sont érigées en véritables institutions constitutionnelles et disposent d'une grande autonomie. Elles peuvent lancer des enquêtes, entendre des fonctionnaires. Elles présentent leurs conclusions et recommandations aux autorités concernées voire au Parlement.
- D'autres ont des attributions et une audience plus modeste, ne font rapport qu'au responsable de l'organisation faisant l'objet de leur enquête (ministères, sociétés d'Etat ou entreprises privées, universités, etc...).

La mission de ces instances consiste à promouvoir l'Etat de droit, la confiance auprès du public, ou au sein de l'organisation, en mettant en valeur les principes d'équité, d'intégrité et de bonne gouvernance.

- Elles exercent de bons offices en vue de recommandations pour la résolution non judiciaire de plaintes relatives au secteur de la sécurité.
- Elles assurent la protection et la promotion des droits humains/principes de l'Etat de droit en rapport avec le secteur de la sécurité.
- Elles assurent la protection du personnel des services de défense et de sécurité de toute ingérence politique et abus de pouvoir à son encontre.

3. Organismes de contrôle financier / Institutions supérieures de contrôle des finances publiques

Il s'agit d'agences nationales autonomes chargées de contrôler les recettes et les dépenses publiques. Leur supervision de la gestion des fonds publics et de la qualité et de la crédibilité des rapports financiers du gouvernement joue un rôle important dans les systèmes et processus de redevabilité/responsabilité financière nationale.

Leur action contribue aussi au renforcement des institutions publiques dans le domaine de la gestion financière. Pour ce qui concerne le contrôle financier du secteur de la sécurité et de la justice il consiste à:

- vérifier l'exactitude des comptes présentés par les prestataires de services du secteur et par leurs organes de gestion et de contrôle interne

³ Statut A: pleinement conforme aux Principes de Paris; statut B: partiellement conforme, ou renseignements fournis insuffisants pour rendre une décision; statut C: non conforme.



- veiller à ce que toutes les opérations financières effectuées dans les domaines de la défense, de la sécurité et de la justice soient exécutées conformément aux lois et règlements en vigueur
- analyser les budgets destinés à la justice, aux armées et à la police dans une perspective de genre, en s'assurant en particulier que les besoins sécuritaires des différents groupes sociaux sont équitablement pris en compte et dotés des ressources financières nécessaires ;
- demander aux représentants des institutions de sécurité et de justice, et à leurs organes de gestion et de contrôle interne de rendre compte de leur gestion des fonds publics
- signaler au Parlement et/ou à la justice les dysfonctionnements et les cas de malversations dans le secteur.

4. Commissions de lutte contre la corruption

Certains pays mettent en place des mécanismes spécifiques dont la mission est de lutter contre la corruption. Ceux-ci sont chargés du contrôle des pratiques de bonne gouvernance, de la vérification de la conformité des politiques et de l'action des acteurs du secteur aux règles et principes de transparence, de performance, d'intégrité, d'efficacité et de déontologie.

Les dispositions institutionnelles qui régissent les organismes de lutte contre la corruption varient considérablement selon leur degré de spécialisation et de centralisation, selon les pays, et selon le système de gouvernance en place et les circonstances spécifiques qui ont amené à la création de ces organismes. Dans certains cas, l'organe chargé de la lutte contre la corruption est une "institution séparée et centralisée" chargée de cet unique dossier. Dans d'autres, il a été fait le choix de renforcer les compétences en matière de lutte contre la corruption d'une institution existante ; ou de se doter de plusieurs organes spécialisés dont les mandats complémentaires peuvent parfois se recouper.

Quel que soit le modèle adopté, les éléments déterminants de l'efficacité d'un organe de lutte contre la corruption dépendent :

- de son indépendance
- de son degré de spécialisation et des compétences techniques de son personnel
- de ses ressources
- de sa capacité à coopérer avec les autres acteurs impliqués dans les activités de lutte contre la corruption (organismes de contrôle financier, ombudsman, tribunaux, entité chargée de la réforme du service public le cas échéant).
- du soutien politique dont il dispose
- du système judiciaire national avec lequel coordonne ses actions, et dont il attend qu'il soit indépendant et efficace.

Catégorie E – La société civile

Sa mobilisation en termes de contrôle de l'action des forces de sécurité, de défense et de justice s'opère de façon différente selon les mouvements et associations concernées, selon les pratiques propres au dialogue institutionnel au sein de la société du pays concerné. Il peut s'agir :

- de mouvements communautaires et citoyens dont la présence dans les coins les plus reculés d'un pays leur confère une réelle influence opérationnelle qui peut compléter l'action d'autres organisations de la société civile.
- d'associations et d'organisations légalement constituées comme les ONG, les universités, les centres académiques les instituts de recherche, les syndicats et associations professionnelles.
- de groupements de fait à vocation spécifique comme des groupements confessionnels dont les leaders peuvent exercer une influence au sein des communautés dans lesquelles ils se trouvent, ou sur les autorités locales ou nationales.

La société civile mène un contrôle citoyen vis à vis du secteur de la sécurité et de la justice. Il s'agit d'un travail de surveillance et de vérification de la conformité des actes du secteur de la sécurité aux principes de la gouvernance démocratique.

La participation des femmes au contrôle du secteur de la sécurité par la société civile contribue au renforcement de l'appropriation locale en garantissant l'engagement de l'ensemble de la population, et permet d'accéder à une expertise et des connaissances souvent sous-exploitées. Au final, elle permet d'optimiser l'efficacité du contrôle du secteur de la sécurité.

L'impact des interventions des organisations de la société civile dépend à la fois de leur légitimité et de leur capacité à surmonter les suspicions que les acteurs institutionnels nourrissent parfois à leur endroit, et à construire des partenariats positifs avec ces mêmes acteurs, qui détiennent le mandat et la compétence pour prendre les décisions et réaliser les actions que la société civile recommande.

Le développement de telles relations de confiance entre les institutions du secteur (gouvernement, parlement, prestataires de services de sécurité et de justice) et les OSC permet à ces dernières de s'appuyer sur leur expertise et leurs compétences techniques dans un domaine spécifique (droits humains; égalité des genres ; gestion des finances publiques, etc...) pour apporter une réelle contribution à la gouvernance du secteur.

L'action de la société civile est encadrée par des dispositions légales internes comme celles relatives au statut et au financement des OSC.

Elle est conditionnée par les législations relatives aux droits fondamentaux et aux libertés publiques (liberté individuelle, liberté d'expression, droit à l'information, etc...).

Bien que la société civile ne soit responsable ni de la définition, ni de la mise en œuvre des politiques publiques, elle peut néanmoins participer à l'élaboration de celles-ci et s'assurer de la prise en compte par les autorités des besoins de la population, et plus particulièrement des besoins spécifiques de chacune de ses composantes (femmes, hommes, filles, garçons, minorités ethniques,

etc...)). Elle peut ensuite contribuer au suivi de leur mise en œuvre.

Certaines organisations de la société civile sont spécialisées dans la gestion financière et la promotion de la transparence budgétaire. Ces organisations constituent des partenaires importants pour les commissions parlementaires spécialisées dont elles peuvent renforcer les capacités d'intervention dans le cycle budgétaire, les contrôleurs des comptes publics, les agences chargées de la lutte contre la corruption, les institutions du secteur dont elles peuvent renforcer les capacités en matière de gestion des finances publiques.

Catégorie F – Les médias

Les médias – c'est à dire l'ensemble des moyens de diffusion de l'information - peuvent jouer un rôle important dans la gouvernance du secteur de la sécurité et de la justice. Ils informent la population sur les décisions de l'exécutif et l'action des prestataires de services du secteur, et peuvent ainsi influencer grandement sur la formation de l'opinion publique à leur endroit. Ils l'encouragent à participer à la prise de décision sur des questions clés liées à la sécurité publique, ou à contester les décisions prises par les autorités exécutives, législatives ou judiciaires. Ils lui permettent de le faire d'une manière informée en lui facilitant l'accès à l'information – lors des journaux télévisés, radiophoniques ou en ligne, mais aussi grâce aux dossiers détaillés sur certains aspects de l'activité du secteur ou sur son fonctionnement qu'ils peuvent publier (sur papier, sur les ondes ou sur internet) selon les pratiques du journalisme d'investigation. Les médias peuvent ainsi remplir également une fonction de surveillance par leurs enquêtes sur les cas d'abus et de mauvaise gestion ou de violations des droits humains par les institutions étatiques du secteur de la sécurité et de la justice. Cette contribution au contrôle démocratique des activités des autorités et des prestataires de service du secteur complète celles des institutions de contrôle spécialisées et des organisations de la société civile.

Les médias ne peuvent toutefois remplir pleinement cette fonction que dans un contexte où ils peuvent opérer de manière libre et indépendante, et où les principes fondamentaux suivants sont respectés :

- le droit des médias d'accéder gratuitement aux informations officielles, y compris celles relatives au secteur de la sécurité et de la justice ; aux informations relatives aux procédures législatives et judiciaires ; aux rapports des différentes commissions parlementaires ou autre.
- le droit des médias de transmettre informations et opinions au public ; et le droit du public d'y accéder sans restriction sur les organes d'information qu'il utilise (médias publics ou privés, nationaux ou internationaux)
- la protection des sources
- la liberté d'expression et d'opinion, et l'interdiction de toute forme de censure
- le droit des personnes morales et physiques de posséder et de gérer des médias
- le droit du public et des médias privés d'opérer librement indépendamment du contrôle étatique
- la transparence des critères et des procédures d'attribution des licences
- la protection des journalistes contre l'intimidation et les violences physiques
- la protection du pluralisme (contre le monopole dans les médias)



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

Qu'ils soient publics ou privés, les médias n'auront la crédibilité pour jouer ce rôle que dans la mesure où ils opèrent dans le respect de la déontologie de la profession et des valeurs fondamentales suivantes :

- le respect de la vérité et du droit que le public a de la connaître
- la défense du principe de la liberté de rechercher et de publier honnêtement l'information, et du droit au commentaire équitable et à la critique loyale
- l'impératif de ne rapporter que les faits dont le/la journaliste connaît l'origine, de ne pas supprimer les informations essentielles et de ne pas falsifier de documents
- l'impératif de n'utiliser que des moyens équitables pour obtenir informations, photos et documents
- l'impératif de rectifier toute information publiée et révélée inexacte et nuisible
- l'impératif de garder le secret professionnel concernant la source des informations obtenues confidentiellement
- l'impératif de prendre garde aux risques d'une discrimination propagée par les médias, et de faire son possible pour éviter de faciliter une telle discrimination, fondée notamment sur la race, le sexe, l'orientation sexuelle, la langue, la religion, les opinions politiques et autres et l'origine nationale ou sociale
- l'impératif de ne pas commettre les fautes professionnelles graves suivantes:
 - le plagiat
 - la distorsion malveillante
 - la calomnie, la médisance, la diffamation, les accusations sans fondement
 - l'acceptation d'une quelconque gratification en raison de la publication d'une information ou de sa suppression

Outre le respect d'une éthique rigoureuse, les médias doivent également s'assurer que leur personnel ait les compétences techniques (journalistiques) et thématiques (connaissance et compréhension des missions des acteurs du secteur de la sécurité et de la justice, ainsi que des enjeux auxquels ils sont confrontés) nécessaires pour pouvoir jouer leur rôle dans la gouvernance du secteur de manière constructive, et effectuer leur travail de veille et de vérification de la conformité de l'action des acteurs du secteur aux principes de bonne gouvernance.

Un organe de presse qui ne dispose pas des ressources et de l'expertise nécessaires pour assurer le suivi des travaux du parlement et du secteur de la sécurité peut constituer aussi un obstacle à un contrôle efficace des budgets du secteur de la sécurité. Il est également important que les médias et leur personnel aient une bonne compréhension des informations qu'il est légitime de classer aux fins de protection de la sécurité nationale et de celles qui ne devraient jamais l'être, comme par exemple, les violations graves des droits humains.

Du point de vue des autorités, un engagement constructif avec les médias peut renforcer leur propre légitimité et celle des prestataires de services de sécurité et de justice.

Comme nous venons de le constater chacun des acteurs précités a un rôle à jouer dans la gouvernance du secteur, y compris dans le domaine financier. Bien qu'il soit attendu des institutions



de défense, de justice et de sécurité qu'elles gèrent leurs ressources selon les principes de bonne gestion des dépenses publiques et de transparence, l'expérience montre que les obstacles à surmonter sur ce plan sont nombreux. Les points suivants explorent les principes et outils de la gouvernance financière, avant d'analyser le rôle des différents acteurs impliqués dans le processus de programmation budgétaire, et d'introduire les principaux outils d'évaluation des systèmes de gouvernance des finances publiques.

Gouvernance financière / Gestion des finances publiques

Les remarques qui introduisent cette partie du socle de référence identifient la gestion des finances publiques comme un élément clé de la gouvernance et soulignent que les secteurs défense, justice et sécurité intérieure sont assujettis aux mêmes règles et procédures que les autres. Le budget de l'Etat constituant la base financière qui permet au gouvernement de mettre en œuvre ses politiques publiques, il est donc essentiel que les institutions des secteurs défense, justice et sécurité intérieure participent activement au processus budgétaire et soient en mesure de présenter des arguments convaincants afin d'obtenir les ressources humaines, techniques et financières dont elles ont besoin pour remplir leurs fonctions. Il est tout aussi important qu'elles gèrent ensuite ces ressources conformément aux principes de bonne gestion des finances publiques.

Un bref tour d'horizon des standards internationaux relatifs à la gestion des finances publiques permet d'en clarifier les contours et de préciser le rôle que chacun des acteurs identifiés dans les sous-parties précédentes se doit de jouer dans le processus pour que cette gestion soit saine et contribue à une bonne gouvernance.

Les **objectifs généraux d'une bonne gestion des finances publiques** sont les suivants :

- **Stabilité budgétaire et pérennisation financière** : A ces fins, le budget national doit être réaliste et abordable sur le plan financier. Il est donc essentiel que les secteurs défense, justice et sécurité intérieure soient impliqués dans l'ensemble du processus d'élaboration du budget (voir Tableau ci-dessous - Rôle des différents acteurs impliqués dans le processus de programmation budgétaire).
- **Allocation efficiente des ressources** : Les ministères chargés de la défense, de la justice et de la sécurité intérieure doivent fournir à l'autorité chargée de l'arbitrage les éléments nécessaires qui lui permettent d'allouer des ressources limitées en fonction des priorités nationales, et là où elles produiront les effets les plus utiles.
- **Efficience et efficacité opérationnelle** : Il s'agit ici de la mise en œuvre efficiente et efficace des programmes du gouvernement en vue de la réalisation des objectifs des politiques publiques dans les différents domaines, y compris défense, justice et sécurité intérieure. Les capacités d'exécution du budget au niveau des ministères de tutelles et des institutions prestataires de services sont ici primordiales. Il est donc indispensable que le personnel responsable soit outillé de manière appropriée (connaissances techniques requises, information disponible en temps voulu, équipement approprié, etc..). Il est généralement accepté qu'une amélioration dans les domaines de la sécurité et de la justice a un effet positif sur le développement dans les autres secteurs.



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

- **Transparence budgétaire et reddition de comptes** : Les secteurs défense, justice et sécurité intérieure sont également soumis à l'obligation de rendre compte de leur utilisation des finances publiques. Des procédures spécifiques peuvent être mises en place afin de ne compromettre ni la sécurité nationale, ni l'impératif de redevabilité démocratique sur les finances publiques (voir point ci-dessous sur *la transparence des finances publiques*).
- **Rapports sur l'utilisation de l'assistance extérieure** : cet objectif est particulièrement important pour les pays dont les gouvernements reçoivent d'importants appuis financiers extérieurs n'apparaissant pas toujours dans le budget national. Dans les domaines de la défense et de la sécurité intérieure, de par les coûts récurrents qui y sont associés ces aides ponctuelles ont parfois un impact particulièrement significatif sur les budgets de fonctionnement des institutions en bénéficiant.

La **transparence des finances publiques**⁴ permet, en outre, aux acteurs impliqués dans le contrôle externe de l'action gouvernementale d'exercer leur droit de regard sur les finances de toutes les administrations publiques. Elle requière:

- **Définition claire des attributions et des responsabilités** : La structure et les fonctions de l'administration publique doivent être claires. Les prérogatives des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en matière de finances publiques doivent être bien définies. La gestion des finances publiques doit s'inscrire dans un cadre juridique, réglementaire et administratif clair et ouvert.
- **Processus budgétaire ouvert** : La préparation du budget doit suivre un calendrier établi et obéir à des objectifs de politique budgétaire et macroéconomique bien définis. L'exécution, le suivi et l'information budgétaires doivent faire l'objet de procédures claires. (voir aussi les principes d'une bonne programmation budgétaire ci-dessous).
- **Accès du public à l'information** : Le public doit être pleinement informé de l'activité financière passée, présente et prévue et des principaux risques financiers. Les informations financières doivent être présentées de manière à satisfaire aux besoins de l'analyse des politiques et à promouvoir la responsabilisation. L'engagement doit être pris de diffuser en temps voulu des informations sur les finances publiques.
- **Garantie d'intégrité** : Les données budgétaires doivent être conformes aux normes de qualité reconnues. Les activités financières doivent être soumises à des sauvegardes et à un contrôle interne effectif. Les informations relatives aux finances publiques doivent être soumises à un examen extérieur.

Le budget national peut être considéré comme un instrument de discussion, de négociation et de conciliation des considérations de politique économique et de sécurité. Il permet ainsi au gouvernement d'atteindre ses objectifs de défense et de justice pénale sans excéder ses capacités financières, ni perdre de vue les priorités nationales dans les autres domaines. Le **processus de programmation budgétaire** vise à atteindre les quatre objectifs fiscaux suivants : i) **stabilité macroéconomique**, ii) **l'efficacité dans l'allocation des enveloppes budgétaires** aux différents secteurs, iii) **l'efficacité opérationnelle**, et iv) **la transparence et la responsabilité budgétaires**.

⁴ Voir le Code de Bonnes Pratiques en matière de Transparence des Finances Publiques (2007) et le *Code de Transparence dans la Gestion des Finances Publiques au sein de l'UEMOA* adopté en mars 2009 par la Directive N°01/2009/CM/UEMOA, et en vigueur dans les pays concernés depuis 2012.



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

Quel que soit l'outil de programmation budgétaire utilisé,⁵ il est essentiel que le personnel des ministères de tutelle et des directions appropriées des institutions prestataires de sécurité et de justice sache les utiliser et en connaisse le calendrier afin de ne pas manquer des échéances significatives. Une bonne coopération interministérielle est indispensable au bon déroulement du processus de programmation budgétaire, le personnel du ministère ayant le budget dans ses attributions jouant, bien entendu, un rôle central dans le processus. Qu'il s'agisse d'une programmation budgétaire annuelle ou pluriannuelle, les caractéristiques d'une bonne programmation budgétaire peuvent se résumer de la manière suivante :

- **Exhaustivité** : Le budget doit couvrir toutes les opérations budgétaires du gouvernement. L'aperçu complet des recettes et des dépenses publiques qu'un budget exhaustif offre permet une meilleure prise de décision plus judicieuse qui tienne compte des ressources disponibles.
- **Universalité** et **unicité** sont d'autres termes utilisés en relation à cet aspect essentiel visant à s'assurer de la prise en compte de toutes les recettes et les dépenses (universalité) soit par le budget général de l'Etat, soit par un budget annexe ou un compte spécial du Trésor public dûment justifié (unicité).
- **Prévisibilité** : Afin de pouvoir planifier leurs opérations à moyen terme et de pouvoir délivrer leurs services de manière plus efficace et efficiente, les institutions gérant les fonds publics ont besoin de prévisions sur les allocations dont elles vont disposer. Le recours à une programmation budgétaire pluriannuelle contribue à cette prévisibilité.
- **Possibilité de contestation** : Le financement de toute opération menée par l'Etat doit être régulièrement examiné et évalué. Des mesures spécifiques peuvent être prises pour que les dépenses liées à la défense à caractère sensible soient examinées de manière appropriée sans compromettre la sécurité nationale.
- **Transparence** : Les informations budgétaires doivent être précises, fiable et exhaustives. Il est essentiel que le personnel des différents ministères prenant part au processus ait accès à ces informations en temps opportun. Il est tout aussi important qu'elles soient systématiquement disponibles au public dans un format accessible. La préparation de "budgets citoyens"⁶ peut ainsi contribuer à une meilleure transparence et permettre au public d'exercer son droit de regard de manière mieux informée.
- **Périodicité** : Quelle que soit l'approche utilisée, programmation annuelle ou pluriannuelle, le processus d'élaboration du budget doit suivre un calendrier précis et fiable, déterminé et publié à l'avance.

⁵ Outils budgétaires : cadre de dépenses à moyen terme associé à un cadre harmonisé de finances publiques, budget-programmes, gestion axée sur les résultats, loi de programmation.

⁶ Un budget citoyen, ou budget des citoyens, est un document produit par le gouvernement, publié au même moment que le budget et largement diffusé afin de permettre au public de comprendre et de s'approprier le budget national. Ce document présente les informations relatives au budget de manière accessible à des non-spécialistes dans les langues nationales du pays. Il constitue un outil important d'amélioration de la transparence de l'action gouvernementale permettant une meilleure implication des citoyens. Voir le guide produit par l'International Budget Partnership, *Le Pouvoir de Simplifier les Choses: Un Guide du Gouvernement pour l'Elaboration des Budgets des Citoyens*, 2012.

Le processus de programmation budgétaire s’articule généralement en quatre phases présentées brièvement ci-dessous et de manière plus détaillée dans le tableau qui décrit le rôle des différents acteurs concernés lors de chacune d’elles (voir ci-dessous):

Les phases de programmation du processus budgétaire



- **Formulation/préparation** : Sur la base des ressources dont l’Etat dispose, le gouvernement définit des objectifs en matière de dépenses, fait des choix stratégiques et établit des enveloppes globales qui guident les travaux des différents ministères dans la préparation de leurs budgets respectifs. Après négociations entre le ministère chargé du budget et les autres (conférences de répartitions/arbitrage), le budget de national est inclus dans le projet de loi de finances⁷ soumis au parlement pour examen et adoption. Bien que le pouvoir exécutif dirige la phase initiale du processus, la préparation du budget peut très bien faire l’objet de discussions impliquant certains des membres des commissions spécialisées du parlement et des représentants de la société civile qualifiés. De telles consultations peuvent être particulièrement utiles si la préparation du budget s’inscrit dans le cadre d’un processus plus large de planification (formulation d’un cadre stratégique de réduction de la pauvreté ou d’une stratégie nationale de sécurité) ; si des changements interviennent dans l’environnement sécuritaire (nouvelle menace, RSS) ; ou si des problèmes se manifestent dans la gestion des finances du secteur de la sécurité et de la justice (sous-financement de certaines rubriques et sur-financement d’autres, cas de corruption, etc...).
- **Adoption** : C’est à ce stade que le pouvoir législatif reçoit officiellement de l’exécutif le projet de loi de finances et la proposition de budget qu’il comprend, et les examine. Selon les pouvoirs (illimités, restreints ou limités), le temps et le degré d’expertise dont les commissions spécialisées disposent, celles-ci formulent des observations et propositions d’amendements à la commission du budget et des finances qui prépare ensuite son rapport de synthèse et le présente en séance plénière. Les Commissions peuvent généralement faire appel à une expertise extérieure et recueillir les avis des organisations de la société civile sur le projet de loi pour informer leur travail. Le Parlement ne peut souvent qu’apporter des amendements mineurs au projet de loi avant de le voter.

⁷ Les lois de finances déterminent la nature, le montant et l’affectation des ressources et des charges de l’État, compte tenu d’un équilibre économique et financier qu’elles définissent. Les lois de finances comprennent la loi de finances initiale (à laquelle le budget de l’Etat est annexé), la loi de règlement et des lois de finances rectificatives, le cas échéant. Elles sont discutées et adoptées selon des règles de procédures spécifiques fixées par la Constitution et la loi organique relative aux lois de finances. La loi de règlement du budget et d’approbation des comptes arrête, ex post, le montant définitif des recettes et des dépenses ainsi que le résultat budgétaire qui en découle. Les rapports annuels de performances lui sont annexés.



- **Exécution** : Au cours de cette phase, les autorités et les organismes gérant les fonds publics utilisent les fonds qui leur ont été alloués. Il s'agit ici des principaux prestataires de services ainsi que de leurs organes de gestion et de contrôle interne. Le Parlement veille à la bonne exécution du budget et exerce un contrôle externe sur tout ajustement budgétaire ou demande d'utilisation des fonds pour imprévus lors l'exercice budgétaire. Questions, interpellations, audiences, enquêtes font partie des outils à la disposition des parlementaires à ces fins.
- **Evaluation** : Au cours de cette phase, les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques, le Parlement et les organisations de la société civile procèdent à des contrôles et des évaluations des organismes gérant les fonds publics (y compris ceux des secteurs défense, justice et sécurité intérieure) afin de vérifier si le budget a été exécuté avec efficacité et en accord avec les normes juridiques et financières en vigueur. Les Institutions Supérieures de Contrôle des Finances Publiques préparent un rapport pouvant recommander des réformes dans le domaine de la gestion financière, ou des enquêtes judiciaires, ou des mesures disciplinaires à l'encontre de fonctionnaires corrompus, le cas échéant. Ce rapport est soumis aux pouvoirs législatifs et exécutifs avant qu'il ne soit rendu public. Le Parlement examine ce rapport et prend ses recommandations en compte lors de futures décisions budgétaires. D'autre part, il existe un certain nombre d'outils d'évaluation des systèmes de gouvernance des finances publiques. Les principaux d'entre eux sont présentés dans l'encadrée 1, ci-dessous). Il convient ici de noter que l'examen ou revue des dépenses publiques (PER) est de plus en plus utilisé dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure.

La complexité et la spécificité de la construction budgétaire du secteur de la sécurité en rendent l'analyse et le contrôle particulièrement ardu. Son caractère éminemment politique, y compris sur le plan de la politique étrangère du pays, accroît l'importance de l'implication des acteurs jouant un rôle dans le contrôle externe. Le rôle du Parlement est de s'assurer que les besoins et intérêts de la population en matière de sécurité soient bien pris en compte dans le processus de programmation budgétaire. Comme on vient de le voir, il lui incombe également de demander des comptes au gouvernement sur l'utilisation des fonds publics, y compris dans le secteur de la sécurité. Outre la fonction budgétaire, deux autres fonctions parlementaires sont particulièrement pertinentes à ces fins :

- la **fonction législative** - Le Parlement établit et modifie le cadre juridique de responsabilité financière des institutions de défense et de sécurité dont les principales lois sont la Constitution (séparation des pouvoirs et rôle de contrôle du Parlement) ; les lois relatives à l'administration financière qui règlent les transactions de fonds publics ; 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 anti-corruption ; la loi de finances, dont le budget de l'Etat constitue la partie chiffrée.
- la **fonction de contrôle** - Le Parlement examine le budget des institutions de sécurité. Selon le pays, cet examen a lieu en plénière dans le cadre des discussions relatives aux demandes de financement soumises par le gouvernement ; lors d'audiences publiques durant lesquelles les fonctionnaires chargés des dépenses de sécurité peuvent être appelés à justifier dépenses ou demandes de financement ; ou en commissions spécialisées. Les commissions parlementaires ayant une expertise dans des domaines pertinents jouent ce rôle spécifique. Elles dispensent des avis et formulent des recommandations portant sur les lois ou décisions relative à la défense



The International Security Sector Advisory Team (ISSAT)

nationale et à la sécurité de la population qui sont susceptibles d'avoir une incidence sur les finances publiques. Ces commissions sont dotées soit d'une expertise financière, soit d'une expertise en matière de défense et de sécurité. Il leur incombe de s'assurer lors de leur participation au processus budgétaire qu'il existe bien une cohérence entre la politique/stratégie nationale de sécurité, les programmes du secteur et son budget.

Pour leur part, les organisations de la société civile spécialisées dans la gestion financière et la promotion de la transparence budgétaire peuvent contribuer utilement au processus, à différents moments, et à différents niveaux. Elles constituent des partenaires importants pour les commissions parlementaires spécialisées dont elles peuvent renforcer les capacités d'intervention dans le cycle budgétaire ; pour les institutions du secteur dont elles peuvent renforcer les capacités en matière de gestion des finances publiques; pour les contrôleurs des comptes publics et les agences chargées de la lutte contre la corruption lors des phases d'exécution et d'évaluation.

Quant aux médias, ils peuvent mener des enquêtes sur la gestion financière de l'Etat, y compris des institutions prestataires de services dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure. Ils peuvent également informer les citoyens sur l'évolution du processus de programmation budgétaire et publier les conclusions des rapports des institutions supérieures de contrôle financier. Ils peuvent également fournir des informations cruciales et indépendantes sur l'utilisation des fonds publics.

Tableau 1 - Rôle des différents acteurs impliqués dans le processus de programmation budgétaire

Phase	Processus gouvernemental général	Processus au sein des secteurs défense, justice et sécurité intérieure	Contrôle externe
Préliminaire	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions techniques - Conférences de performance 	<ul style="list-style-type: none"> - Réunions techniques - Conférences de performance 	<p><u>Institutions supérieures de contrôle financier (ISCF)</u>: rapport préliminaire sur l'exécution du budget de l'année précédente</p> <p><u>Médias</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Publier les conclusions des rapports des ISCF - Fournir des informations cruciales et indépendantes sur l'utilisation des fonds publics dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure - Sensibiliser les citoyens sur les processus de programmation budgétaire, y compris dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure <p><u>Société civile</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Effectuer des analyses indépendantes du budget de l'Etat et de ses composantes défenses, justice et sécurité intérieure. - Offrir des programmes de formation en gestion financière dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure aux parlementaires et/ou au personnel des secteurs concernés le cas échéant
Formulation / Préparation*	<ul style="list-style-type: none"> - Définition des objectifs macro budgétaires - Détermination de l'enveloppe financière globale, des niveaux de dépense et d'emprunt et des objectifs de développement nationaux - Lettre de cadrage - Conférences budgétaires - Conférences de répartition : tous les secteurs sont en concurrence pour l'affectation de financements en fonction des priorités nationales et des performances au niveau ministériel. - Arbitrage : Les projets de budgets font tous l'objet du même degré de contrôle par les services du budget. - Définition des enveloppes de crédits (triennaux) et des plafonds d'emplois (annuels) - Elaboration des documents budgétaires (rédaction de l'ensemble du projet de loi de finances) 	<ul style="list-style-type: none"> - Planification stratégique - Préparation du budget au niveau de chaque ministère - Conférences budgétaires - Conférences de répartition - Arbitrage - Elaboration des documents budgétaires (contribution au projet de loi de finances) 	<p><u>Parlement</u> (implication non-systématique durant cette phase):</p> <ul style="list-style-type: none"> - Examen d'un avant-projet de budget - Débat d'orientation budgétaire sur base d'un rapport du Gouvernement sur l'évolution de l'économie nationale et les orientations des finances publiques, du rapport de la Cour des Comptes et d'un rapport de la commission parlementaire chargées des finances et du budget** <p><u>Société civile</u>:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Effectuer des analyses indépendantes du budget de l'Etat et de ses composantes défenses, justice et sécurité intérieure. - Faire pression pour que les processus budgétaires dans les domaines de la défense et de la sécurité soient conduits de manière plus transparente. <p><u>Médias</u>: Sensibiliser les citoyens sur les processus de programmation budgétaire, y compris dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure</p>
Adoption	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt du projet de loi de finances auprès du 	<ul style="list-style-type: none"> - Réponse aux questions du Parlement 	<p><u>Parlement</u>:</p>

	<p>Parlement</p> <ul style="list-style-type: none"> - Réponse aux questions du Parlement - Participation au débat public: le/la ministre chargé(e) des finances et du budget présente les grandes lignes de la politique budgétaire et représente le gouvernement. Les différents ministres défendent ensuite leur budget respectif. 	<p>- Défense du budget du ministère lors du débat public</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Examen en commission: l'analyse globale du projet du gouvernement est réalisé par la commission chargées des finances et du budget. Les autres commissions lui fournissent leur avis sur les domaines de leur compétence. - Débat public: examen du projet de loi en séance publique et déposition de propositions d'amendement. - Moyens d'action: <ul style="list-style-type: none"> ▪ amendement: Les amendements peuvent être déposés durant l'examen en commission ou le débat public. Tout amendement résultant en une augmentation des dépenses ou en une diminution des recettes est généralement irrecevable. ▪ adoption: vote du texte par article. Les procédures varient selon si le Parlement est bi ou unicaméral. <p><u>Société civile:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Effectuer des analyses indépendantes du budget de l'Etat et de ses composantes défenses, justice et sécurité intérieure. - Vérifier si les volets défense, justice et sécurité intérieure correspondent aux priorités annoncées par le gouvernement dans ces domaines. <p><u>Médias:</u> Sensibiliser les citoyens sur les processus de programmation budgétaire, y compris dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure</p>
<p>Exécution</p>	<p>Les fonds sont décaissés aux organes publics conformément aux dotations budgétaires.</p>	<p>L'exécution du budget relève parfois de procédures spécifiques.</p>	<p><u>Parlement:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Veille à la bonne exécution du budget à travers le contrôle des dépenses réelles effectuées. - Examine, autorise et exerce un contrôle sur les proposition d'ajustements budgétaires et demandes d'utilisation des fonds pour imprévus (ces ajustements peuvent être dus à une évolution dans l'environnement sécuritaire) - Outils: questions et interpellations; audience en commission; commissions d'enquête parlementaire ad hoc; enquêtes publiques <p><u>Société civile:</u> Révéler des cas de corruption ou de mauvaise utilisation des fonds par le personnel travaillant dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure</p> <p><u>Médias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mener des enquêtes sur la gestion financière dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure. - Révéler des cas de corruption ou de mauvaise utilisation des fonds par le personnel travaillant dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure.

<p>Evaluation</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi: toutes les dépenses sont rapportées par ligne budgétaire aux services comptable de l'Etat et au pouvoir législatif. Les états financiers de fin d'exercice sont disponibles dans les délais. Des rapports annuels sur les opérations et les résultats sont publiés. - Audits : toutes les dépenses sont soumises à un audit externe, et les états financiers sont soumis au législatif 	<ul style="list-style-type: none"> - Suivi : Les rapports annuels sur les opérations et les résultats peuvent être modifiés afin de tenir compte des considérations légitimes de sécurité nationale. - Audits : Dans certains cas, les audits externes sont remplacés par des audits internes ou par des rapports d'inspection soumis aux autorités de la défense. 	<p><u>Organismes de contrôle financier:</u></p> <p>Le rôle des institutions supérieures de contrôle financier vis à vis des secteurs défense, justice et sécurité intérieure consiste à:</p> <ul style="list-style-type: none"> - vérifier l'exactitude des comptes présentés par les prestataires de services et par leurs organes de gestion et de contrôle interne - veiller à ce que toutes les opérations financières effectuées l'aient été conformément aux lois et règles en vigueur - demander aux représentants des institutions de sécurité et de justice, et à leurs organes de gestion et de contrôle interne de rendre compte de leur gestion des fonds publics - signaler au Parlement et/ou à la justice les dysfonctionnements et les cas de corruption dans le secteur. <p><u>Parlement:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Suivi : examen des rapports de suivi des dépenses. - Audits : le système des comités législatifs permet de donner suite aux recommandations des rapports d'audit; le pouvoir législatif peut demander des comptes à l'exécutif quant aux suites données aux recommandations d'audit. <p><u>Société civile:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Demander ou être appelée à vérifier les dépenses de l'Etat dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure. - Révéler des cas de corruption ou de mauvaise utilisation des fonds par le personnel travaillant dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure. <p><u>Médias:</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mener des enquêtes sur la gestion financière dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure. - Révéler des cas de corruption ou de mauvaise utilisation des fonds par le personnel travaillant dans les secteurs défense, justice et sécurité intérieure. - Fournir des informations cruciales et indépendantes sur l'utilisation des fonds publics dans les domaines de la défense, justice et sécurité intérieure
--------------------------	--	--	---

* Les éléments détaillés dans les colonnes de la phase "formulation/préparation" représentent les étapes nécessaires à la préparation de budgets pluriannuels. La préparation du budget pour chacune des années couvertes par cette programmation est moins contraignante, certains aspects étant déjà fixés par la loi de programmation des finances publiques issue du processus pluriannuel. Les éléments **en gras** restent indispensables.

** Pour réellement contribuer au processus de formulation budgétaire, ce débat doit avoir lieu avant que les grandes lignes du budget ne soient fixées.



Encadré 1 - Principaux outils d'évaluation des systèmes de gouvernance des finances publiques

Examen des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) - Il s'agit d'un programme de partenariat entre plusieurs bailleurs de fonds dont le secrétariat est assuré par la Banque Mondiale.⁸ Ce programme a mis en place 31 indicateurs.

- Les 28 principaux sont centrés essentiellement sur la gestion des finances publiques et sont répartis en trois groupes. Les quatre premiers évaluent la crédibilité du budget, c'est-à-dire si le budget exécuté par le gouvernement est conforme à celui autorisé par le Parlement. On compare le montant des dépenses et des recettes exécutées ainsi que la composition des dépenses exécutées par rapport au budget initial. Les six indicateurs suivants permettent de vérifier la transparence budgétaire, c'est à dire la qualité de la classification budgétaire, la qualité et la quantité de l'information mise à la disposition du public ainsi que la part des opérations extrabudgétaires. Les 18 derniers couvrent l'ensemble du cycle budgétaire et sont réparties en quatre composantes: la phase de préparation (2 indicateurs), la phase d'exécution et de contrôle interne (9 indicateurs), la qualité du suivi budgétaire (4 indicateurs) et les contrôles internes (3 indicateurs).

- Les 3 derniers évaluent les pratiques des bailleurs de fonds et la prédictibilité de leurs financements.

Evaluation de la redevabilité financière dans les pays (CFAA – Banque mondiale) – Cet outil vise à une meilleure connaissance des dispositions en vigueur dans les pays clients en matière de gestion des finances publiques et de redevabilité financière.

Examen des dépenses publiques (PER – Banque mondiale) – Cet examen permet d'analyser la situation budgétaire des pays bénéficiaires, leurs politiques de dépenses – en déterminant notamment dans quelle mesure ces politiques sont favorables aux pauvres – ainsi que leurs systèmes de gestion des dépenses publiques.

Rapports analytiques sur la passation des marchés dans un pays (CPAR – Banque mondiale) – Les CPAR portent sur les institutions chargées des marchés publics et sur les pratiques en vigueur en la matière dans les pays emprunteurs.

Suivi et évaluation des dépenses dans les pays pauvres très endettés (PPTE – Banque mondiale et FMI) – Cet outil permet d'évaluer, au moyen de 16 étalons, la capacité des systèmes de gestion des finances publiques des PPTE à assurer le suivi des dépenses visant à réduire la pauvreté.

Vérification de la transparence fiscale (RONC – FMI) – Il s'agit d'un élément des Rapports sur le respect des normes et des codes, qui s'inspire du Code des bonnes pratiques sur la transparence fiscale adopté par le FMI en 1998 et révisé en 2007.

Évaluations *ex ante* de la gestion financière des pays (Commission européenne) – En règle générale, la CE effectue des audits de son appui budgétaire « ciblé » en vue de déterminer les dépenses « admissibles » et « non admissibles ». S'agissant de l'appui budgétaire qui sera accordé dans l'avenir, toutefois, elle met actuellement au point une approche nouvelle, qui consiste à recourir à des évaluations *ex ante* de la gestion des finances publiques, en s'appuyant à la fois sur des diagnostics menés par d'autres donneurs/gouvernements et sur un « test de conformité » permettant de disposer d'observations sur les performances des systèmes de gestion des finances publiques.

Rapports de mise en œuvre des plans d'action de réforme de la gestion des finances publiques mis en œuvre par le gouvernement du pays partenaire.

⁸ Les initiateurs du PEFA sont la Banque mondiale, le Fonds monétaire international, la Commission européenne, le Département pour le développement international du Royaume-Uni, le Ministère français des Affaires étrangères, le Ministère des Affaires étrangères du Royaume de Norvège et le Secrétariat d'État aux Affaires économiques de la Suisse.