

**Centre pour la démocratie
et le développement**

**La Gouvernance du Secteur
de Sécurité
en Afrique:**

MANUEL

**Sous la direction de
Nicole Ball & Kayode Fayemi**

**Avant-propos du
Professeur Alpha Oumar Konare
Président de la Commission de l'Union Africaine**

Projet réalisé par

Le Centre pour la démocratie et le développement (Lagos),

L'Institut d'Etudes de Sécurité, (Prétoria)

et

**Le Centre de
politique internationale (Washington, D.C.)
*(Promotion d'une politique de coopération étrangère, de
démilitarisation et de respect des Droits de l'Homme)***

Finance par le

CRDI

**Le Centre pour la Recherche et le Développement International,
Ottawa, CANADA et**

Le Département pour le Développement International, R.U.

**La Gouvernance du Secteur
de Sécurité
en Afrique :

MANUEL**

Droits d'auteur CDD, 2004

ISBN: 1902296206

Les droits d'auteur de ce manuel appartiennent au Centre pour la Démocratie & le développement ; aucune section de la présente publication ne peut être reproduite entièrement ou en partie sans l'autorisation écrite de l'éditeur.

Première édition publiée par le Centre pour la Démocratie et le Développement en 2004.

La Gouvernance du Secteur de Sécurité en Afrique

MANUEL

Sous la direction de

NICOLE BALL & J.'KAYODE FAYEMI

Auteurs

**NICOLE BALL
J.'KAYODE FAYEMI
'FUNMI OLONISAKIN
ROCKLYN WILLIAMS**

Table des matieres

Avant-propos
Remerciements
Glossaire
Sigles

1. Introduction

- 1.1 La transformation du secteur de Sécurité
 - 1.2 Définition de la sécurité en Afrique
 - 1.3 Les processus de transformation du Secteur de sécurité dans le monde en développement
 - 1.3.1 La transformation contre la réforme
 - 1.3.2 La Pertinence d'une Bonne Pratique
 - 1.3.3 Les principes qui sous-tendent une gouvernance saine du secteur de sécurité
 - 1.3.4 Le caractère central de l'Environnement des Politiques
 - 1.3.5 Le Cadre des politiques
 - 1.3.6 La priorisation des besoins
 - 1.3.7 La capacité de gestion
 - 1.4 Le Manuel
 - 1.4.1 Audience
 - 1.4.2 Contenu
 - 1.4.3 Usage
-

- 2. Les principaux acteurs de sécurité
 - 2.1 Les cinq principaux acteurs
 - 2.2 Les organisations légalement mandatées pour recourir à la force
 - 2.3 Les organisations de justice et de sécurité publique
 - 2.4 Les organisations de gestion civile et de supervision
 - 2.5 Les organisations de sécurité non-étatique
 - 2.5.1 Les causes de l'émergence des acteurs de sécurité non-étatiques
 - 2.5.2 L'impact des organisations de sécurité non-étatique
 - 2.6 Les acteurs de la Société Civile
 - 2.7 Les acteurs régionaux

Table des matieres

3. La Gouvernance démocratique et le Secteur de Sécurité

- 3.1 L'importance de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité
- 3.2 La transparence dans le secteur de sécurité
 - 3.2.1 Pourquoi la transparence est importante?
 - 3.2.2 La confidentialité et non le secret
 - 3.2.3 La transparence des dispositions légales
 - 3.2.4 La transparence au sein du gouvernement
- 3.3 La Reponsabilité du Secteur de Sécurité
 - 3.3.1 Considérations fondamentales
 - 3.3.2 Les trois niveaux de responsabilité
 - 3.3.3 Le rôle de la société civile
- 3.4 La base légale du secteur de sécurité
 - 3.4.1 Les dispositions constitutionnelles
 - 3.4.2 La législation nationale
 - 3.4.3 Les institutions traditionnelles et nformelles
- 3.5 Le contrôle du secteur de sécurité
 - 3.5.1 La constitution
 - 3.5.2 Le pouvoir législatif
 - 3.5.3 La qualité du contrôle

4. Elaboration et mise en œuvre des politiques

- 4.1 Pourquoi la politique est-elle importante?
- 4.2 Le processus politique
- 4.3 Le contexte politique
 - 4.3.1 La réforme politique dans les contextes de changement et de stabilité
 - 4.3.2 Les réponses à la réforme politique
- 4.4 La gestion du processus politique I: Les questions transversales
 - 4.4.1 La communication, le dialogue et le débat politiques
 - 4.4.2 La capacité institutionnelle et humaine adéquate
 - 4.4.3 L'analyse des politiques
 - 4.4.4 L'initiation d'un processus politique
- 4.5 La gestion du processus politique II: Elaboration des politiques
 - 4.5.1 Le démarrage: Elaboration du processus de conception et d'orientation

Table des matieres

- 4.5.2 1^{ère} Etape: L'évaluation de l'environnement de sécurité
- 4.5.3 2^{ème} Etape: L'élaboration du cadre des politiques et les revues stratégiques
- 4.6 La Gestion du processus politique III: La mise en œuvre des politiques
 - 4.6.1 Maximalisation des opportunités en vue d'assurer une mise en œuvre efficace
 - 4.6.2 Planification
 - 4.6.3 Suivi et Evaluation

5. La Gestion des Ressources Financières

- 5.1 Les dix principes d'une budgétisation équilibrée
- 5.2 L'intégration du processus de sécurité dans les processus généraux de gestion fiscale du Gouvernement
 - 5.2.1 1^{ère} Etape: Le processus de planification sectorielle
 - 5.2.2 2^{ème} Etape: La révision des performances de l'année précédente
 - 5.2.3 3^{ème} Etape: La détermination de ce qui est faisable
 - 5.2.4 4^{ème} Etape: L'allocation des ressources par secteurs
 - 5.2.5 5^{ème} Etape: L'utilisation efficace des ressources
- 5.3 Des considérations clé pour la réforme des systèmes de budgétisation

6. Les Acteurs Régionaux et la Gouvernance du secteur de sécurité

- 6.1 Le régionalisme en Afrique
- 6.2 Pourquoi la Gouvernance du secteur de sécurité nécessite une approche Régionale
- 6.3 L'harmonisation et le suivi de la transformation du secteur de sécurité au sein des structures de sécurité régionale
- 6.4 Les initiatives Régionales et le rôle de la Réforme du Secteur de Sécurité
 - 6.4.1 Le mécanisme de prévention, de règlement des conflits et de maintien de la paix
 - 6.4.2 Les implications pour la transformation du Secteur de Sécurité
 - 6.4.3 Le NEPAD et la Gouvernance du secteur de sécurité
 - 6.4.4 Le rôle des puissances régionales ou des Etats influents
- 6.5 Vers un cadre régional de Gouvernance du secteur de sécurité

Table des matieres

- 7. Les enjeux de la transformation du Secteur de Sécurité**
 - 7.1 Les défis relatifs à la transformation du Secteur de Sécurité
 - 7.2 Conclusion

Note sur les Rédacteurs, les auteurs et les collaborateurs

Annexes

Annexe 1: Les institutions de collaboration

Annexe 2: Les ateliers et les participants

Annexe 3: Les acquisitions dans le domaine de la défense

Annexe 4: Résumé des questions, des
indicateurs et des points de référence
de la gouvernance démocratique
dans le Secteur de Sécurité

Annexe 5: Code de conduite des forces armées africaines

Avant-propos

La place du secteur de sécurité a, au cours de la dernière décennie, fait l'objet d'un examen approfondi mais légitime en Afrique. Les gouvernements nationaux, les organes intergouvernementaux, les organes intergouvernementaux et les acteurs internationaux ont accepté l'idée que le règlement des conflits sur le continent nécessite un secteur de sécurité qui souscrit à une approche plus nuancée des questions de sécurité.

L'Union Africaine a travaillé à mettre au point et à renforcer l'architecture de sécurité continentale pour le nouveau millénaire. Depuis l'entrée en vigueur du Protocole du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA et l'adoption de la "Déclaration Solennelle sur une Défense et une Politique de Sécurité africaines communes" en mars 2004, les conditions sont désormais réunies pour l'opérationnalisation de cette architecture complète de sécurité.

Dans ce contexte, je me félicite de la parution de ce Manuel sur la Gouvernance du Secteur de Sécurité en Afrique. Trop longtemps, un important défi auquel ont été confrontés ceux des Etats intéressés à réformer leurs secteurs de sécurité a été celui de l'opérationnalisation – surtout celle du lien entre sécurité et développement qui invite à concevoir la défense et la sécurité comme une question de politique publique et de gouvernance (par l'élargissement de l'éventail des instances appelées de façon légitime à s'investir dans cette arène formellement limitée en mettant en place un cadre opérationnel de gouvernance du secteur de sécurité).

Les auteurs de ce Manuel ont été attentifs à ne pas le concevoir comme une feuille de route ou un guide pour la gouvernance du secteur de sécurité en Afrique ; ils ont examiné la portée, le processus, les acteurs et les contextes de réforme du secteur de sécurité en Afrique, en tenant compte de la diversité des terrains et des expériences, pour produire, ce qui est à ma connaissance le premier guide complet et pratique traitant de la gouvernance du secteur de sécurité, en s'inspirant des bonnes et mauvaises pratiques, en fournissant des points d'entrée réalistes d'élargissement du programme de sécurité dans nos Etats et en suggérant parallèlement des moyens pour assurer le professionnalisme de nos forces de sécurité dans leur missions de défense des Etats et de la protection des citoyens.

En poursuivant notre propre tâche de construction d'une architecture complète de sécurité, nous utiliserons de façon extensive ce manuel. J'espère que les outils et les leçons pratiques qui sont présentés ici à partir d'une variété d'expériences, inspireront et soutiendront nos institutions de sécurité, les académies militaires, les institutions de recherche, les organisations de société civile et les acteurs internationaux dans la réalisation de la tâche cruciale de gouvernance du secteur de sécurité en Afrique.

Le Professeur Alpha Oumar Konare

Président de Commission de l'Union Africaine

Remerciements

Ce manuel est le résultat du travail de collaboration des chercheurs et des praticiens à travers l'Afrique. Les principaux membres de l'équipe de rédaction sont: Nicole Ball, 'J. Kayode Fayemi, 'Funmi Olonisakin et Rocklyn Williams. Ceux qui ont contribué à l'élaboration du Manuel sont: Len LeRoux, Ntsiki Motumi, Janine Rausch et Mark Shaw.

Le manuel est aussi le produit des consultations menées au cours des réunions régionales organisées par les réseaux affiliés de recherche en Afrique Occidentale et Australe, durant lesquelles, les chercheurs, les décideurs et les praticiens ont investi généreusement leur temps. L'objectif de ces consultations visait à obtenir la contribution d'une large gamme de parties prenantes locales au projet de Manuel et à approfondir la compréhension des bonnes et mauvaises pratiques. La liste des participants à l'atelier figure dans l'annexe 1. Les informations issues de ces consultations ont été également inscrites dans les projets de recherche entrepris par le Centre pour la Démocratie et le Développement (Lagos/Londres), le Centre des politiques Internationales (Washington, DC) et le Projet de Transformation du Secteur de Sécurité de l'Institut des Etudes en matière de Sécurité (Prétoiria).

Enfin, les auteurs aimeraient remercier le Conseil International de Recherche en matière de Développement au Canada et le Département du Développement International du Royaume Uni (DFID) pour l'octroi de fonds qui ont permis d'élaborer ce manuel. Les remerciements vont aussi au personnel d'appui du CDD qui a géré la logistique du projet. Ils aimeraient aussi remercié Robin Luckham, Eboe Hutchful, Malcolm Holmes, Gavin Cawthra, Luc van de Goor et Tsjearde Bouta pour leurs commentaires et conseils.

Nicole Ball & J.'Kayode Fayemi,
Les auteurs

Glossaire

Société civile: importante gamme d'acteurs non étatiques, y compris les groupes religieux, les universitaires, les chercheurs du domaine politique, les médias, les groupes de femmes, les associations professionnelles, notamment l'association du barreau, les organisations communautaires, les syndicats et les citoyens intéressés. La société civile a trois rôles critiques à jouer dans la promotion de la responsabilité du secteur de sécurité: exiger le changement, agir et apporter des contributions techniques.

Responsabilité du secteur de sécurité démocratique: les organisations de sécurité sont subordonnées aux autorités civiles des Etats démocratiquement constitués. Elles ont pour obligation d'expliquer leurs actions aux autorités civiles et à la société civile et sont sujettes aux sanctions pour toutes actions inappropriées ou pour l'explication inadéquate de leurs actions.

Responsabilité directe du secteur de sécurité: Les membres des organisations de sécurité répondent directement à tout ou partie de la population du pays.

Responsabilité indirecte du secteur de sécurité: Les responsables politiques et les fonctionnaires sont tenus pour responsables des actions des organisations de sécurité. Ils définissent une série de critères de gouvernance démocratique en fonction desquels les organisations de sécurité doivent être évaluées. La plupart des responsabilités du secteur de sécurité sont indirectes.

Institutions financières internationales (IFI): Le Fonds Monétaire International, le Groupe de la Banque Mondiale et les banques régionales de développement, y compris la Banque africaine de Développement.

Union du Fleuve Mano: Comité intergouvernemental Ministériel comprenant la Guinée, le Libéria et la Sierra Léone et doté d'un Conseil des Ministres, d'un Comité conjoint de sécurité, d'un Comité Technique et d'un Secrétariat (situés à Freetown en Sierra Léone) ainsi que de bureaux régionaux à Monrovia au Libéria et à Conakry en Guinée. L'objectif initial de l'UFM visait à promouvoir la coopération économique et commerciale régionale. En 2000, un processus de consultation fut mis sur pied pour examiner le domaine de la sécurité, poursuivant l'objectif de restaurer la confiance entre les trois pays.

Communauté de sécurité. Tous les acteurs influençant la qualité de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité – le secteur de sécurité lui-même ainsi que les organisations de sécurité non-étatique et les acteurs non statutaires de la société civile.

Secteur de Sécurité: Toutes les institutions responsables de protéger l'Etat et sa population de la peur et de la violence. Dans ce manuel, le secteur de sécurité défini comme incluant les forces armées, la police et les services de renseignements, les ministères et les départements connexes, les forces paramilitaires et les organes de contrôle du gouvernement...

Organisations du secteur de sécurité: organisations pouvant utiliser légalement la force pour protéger l'Etat et sa population.

Contrôle du secteur de sécurité: examen indépendant des questions opérationnelles et de gouvernance relatives au secteur de sécurité par les autorités élues, les institutions indépendantes de responsabilité et la société civile.

Réforme du secteur de sécurité: changements fragmentaires et isolés du secteur de sécurité souvent limités aux changements doctrinaux, à l'amélioration de l'efficacité opérationnelle et aux politiques de réduction des coûts. Ces changements sont souvent les sous produits d'autres initiatives de réforme de l'Etat et interviennent fréquemment sans l'accord des parties prenantes ; ils sont conséquent d'être remis en cause selon la structure du pouvoir de l'Etat. Tout comme la transformation du secteur de sécurité, ces réformes peuvent chercher à affecter les relations de pouvoir mais, en l'absence d'une approche intégrale du changement, elles ont tendance à avoir un effet limité.

Transformation du secteur de sécurité: Changement intégral du secteur de sécurité visant à changer les relations de pouvoir au sein du secteur dans le sens d'un contrôle civil/constitutionnel – pour transformer la culture institutionnelle, promouvoir le professionnalisme, améliorer l'utilisation des ressources et l'efficacité opérationnelle (du côté des forces de sécurité), favoriser une meilleure gestion des politiques (du côté des autorités civiles) dans le respect des Droits de l'Homme et du droit international avec les contributions d'une importante gamme de parties prenantes et d'acteurs de rôle. La mise en œuvre d'un processus de transformation du secteur de sécurité implique une série de réformes mais avec le SST, les réformes sont ancrées dans un processus global de transformation. Avec le SSR, les réformes ne font pas généralement partie d'un processus intégral.

Livre blanc: Dans certains pays, le Livre blanc est un document politique. Dans d'autres, il peut se référer aux plans annuels de mise en œuvre des politiques de sécurité.

Sigles

UA	Union Africaine
CSBM	Mesures de consolidation de la sécurité et de la confiance
ECOMOG	Groupe de suivi du cessez-le-feu de la CEDEAO
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
SIGF	Système d'information et de gestion financière
IFI	Institutions financières Internationales
AIGD	Autorité intergouvernementale pour le développement
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement en Afrique
ONG	Organisation non gouvernementale
OUA	Organisation de l'Unité Africaine
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
PCA SED	Programme de coordination et d'Assistance en matière de sécurité et de développement
SADC	Communauté de développement d'Afrique Australe
SARPCCO	Organisation de Coopération des Chefs de police en Afrique Australe
SNAPO	Organisation du peuple Sud Ouest Africain
ONU	Organisation des Nations Unies
ZANU	Union Nationale Africaine du Front Patriotique du Zimbabwe

CHAPITRE 1

Introduction

1.1 La transformation du Secteur de Sécurité

Le présent manuel défend l'idée selon laquelle la protection des populations et des Etats contre la peur et la violence aux niveaux local, national, régional et international est essentielle pour créer un environnement favorable pour le développement économique et politique durable. Ceci suppose à la fois, que les Etats soient protégés contre l'aggression et la subversion interne et que la vie des personnes ordinaires ne soit pas menacée par la repression de l'Etat, les conflits violents ou la criminalité incontrôlée.

Il y a plusieurs manières d'assurer la sécurité physique. L'une d'elles est de créer des services de sécurité mandatés pour utiliser la force, afin de protéger l'Etat et sa population. Il est important que chaque société s'interroge sur la nécessité de disposer d'organisations de sécurité et, dans l'affirmative, sur les types d'organisations de sécurité qu'il convient de créer et sur les règles qui doivent les régir.

Il est particulièrement important que les pays Africains se posent ces questions car depuis le début de la période coloniale, les organisations africaines de sécurité ont souvent constitué une cause d'insécurité pour l'Etat et sa population au lieu d'être un moyen de garantir la sécurité individuelle et collective. Les gouvernements Africains n'ont pas souvent su respecter l'Etat de droit dans leurs relations avec leurs voisins ou avec leur propre population. Plusieurs des guerres récentes en Afrique Sub Saharienne ont pour origines, les tentatives des élites de protéger leur position nationale privilégiée ou de compromettre d'autres gouvernements africains dont les politiques étrangères sont perçues comme à une menace pour la capacité de ces élites de rester au pouvoir.

De plus, l'expérience historique africaine démontre que si la sécurité interne et externe ne sont pas perçues comme étant les deux faces d'une même pièce, il sera difficile de créer des sociétés qui opèrent sur la base de l'Etat de droit et protègent la sécurité individuelle. Très souvent, les forces armées ont été assignées – ou se sont approprié la responsabilité de garantir la loi et l'ordre. Il existe des conditions où les forces armées peuvent fournir de l'aide au pouvoir civil mais ne sont pas aptes à maintenir l'ordre national. La tentative d'assumer cette tâche peut aussi entraver leur capacité d'entreprendre d'autres tâches qui sont mandatées par la constitution, notamment la protection de l'état. Ce problème a été compliqué par l'incapacité de fournir aux forces policières et de gendarmerie et à d'autres parties du système de sécurité publique/de justice criminelle, les ressources qu'elles requièrent pour assurer la loi et l'ordre. Ce manuel décrira comment il est possible de développer un processus d'allocation des tâches et des ressources aux différentes organisations de sécurité qui protègent l'Etat et sa population. Il reconnaît cependant que dans certaines parties d'Afrique, ce processus se déroulera, dans un environnement où l'Etat n'aura plus de monopole des moyens de violence.

L'incapacité des organisations africaines de Sécurité à créer un environnement sûr et sécurisant pour le développement économique et politique découle dans une grande mesure de la mauvaise gouvernance – de la part de l'Etat en général et du secteur de sécurité en particulier. Ce manuel a trait à la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. Les institutions du secteur public seront les plus visées par les chapitres suivants mais la gouvernance démocratique implique plus que la gestion efficace du secteur de sécurité. Elle a besoin d'un Etat légitime, transparent, fiable et redevable aux citoyens. L'obtention d'une gouvernance démocratique est une entreprise politique profonde.

1.2 La Définition de la Sécurité pour l'Afrique

Depuis la fin de la guerre froide, le désir de remplacer la conception de la sécurité focalisé sur l'Etat et ses élites par celle qui place les individus au centre de l'équation de la sécurité a reçu l'aval grandissant de plusieurs parties du monde. Le concept de sécurité humaine – qui combine les éléments de sécurité nationale, de développement économique et de droits humains fondamentaux à l'objectif de protéger les populations de la peur et de la violence – est particulièrement pertinent en Afrique (Case 1-1). La protection de l'Etat et de ses citoyens de l'agression externe constitue toujours une préoccupation mais les plus sérieuses menaces auxquelles faisaient face les pays du continent africain au début du 21^{ème} siècle ont tendance à être celles qui proviennent de causes internes ou transnationales et de nature collective¹.

Case 1-1.

La sécurité centrée sur les gens – et pas sur les états

«La communauté internationale a urgemment besoin d'un nouveau paradigme de sécurité. Pourquoi? Parce que le débat sur la sécurité a changé de façon fondamentale depuis l'avènement de la Sécurité de l'état qui fut préconisé au 17^{ème} siècle. Selon cette idée traditionnelle, l'état monopoliserait les droits et les moyens de protection de ses citoyens. Le pouvoir et la sécurité de l'état seraient établis et élargis pour maintenir la paix et l'ordre. Cependant, au 21^{ème} siècle, les défis à la sécurité et à ses protecteurs sont devenus plus complexes. L'Etat constitue toujours le pourvoyeur fondamental de la sécurité. Cependant, il n'arrive souvent pas à satisfaire ses obligations de sécurité – et devient parfois une source de menace à son propre peuple. C'est pourquoi, il faut maintenant que le point focal de la sécurité passe de l'Etat à la population – conformément aux présupposés de la sécurité humaine (Case 1.1).

«La sécurité humaine complète la sécurité de l'Etat. Elle promeut les droits humains et renforce le développement humain. Elle cherche à protéger le peuple d'une importante gamme de menaces aux individus et aux communautés et pour les responsabiliser aussi à agir pour leur propre compte. Elle cherche aussi à tisser une alliance globale pour renforcer les politiques institutionnelles qui relient les individus et l'état – et l'état au monde général. La sécurité humaine regroupe aussi les éléments humains de la sécurité des droits et du développement.»

Source: La commission sur la Sécurité Humaine, Sécurité à présent, New York 2003, www.humansecurity-chs.org/finalreport/FinalReport.Pdf, pp.2,4.

La sécurité en Afrique serait de façon indéniable renforcés si on place les populations au centre de l'équation de sécurité, en trouvant des solutions non violentes aux différends, aux niveaux sub national, national, régional et international². Un environnement sûr et sécurisant est une condition nécessaire pour le développement durable et la réduction de la pauvreté. Dans le contexte africain, il est plus constructif de parler d'une approche de *consolidation de la paix par la sécurité humaine*.

Pour soutenir l'approche de consolidation de la paix par la sécurité, les organisations de sécurité d'un pays doivent:

- Le protéger de l'agression externe;
- Maintenir la loi et l'ordre;
- Contre-carrer les menaces internes qui menacent l'ordre constitutionnel;
- Participer à la défense régionale;
- Protéger les frontières, les eaux nationales et l'espace aérien;
- Promouvoir les objectifs de politiques étrangères y compris la participation aux opérations de paix;
- Appuyer la création d'un environnement propice à la réduction de la pauvreté et à l'élaboration de stratégies de développement durable;
- Accorder de l'attention aux questions régionales/sous régionales notamment le SIDA, l'allocation des ressources en eau, la citoyenneté, le crime transnational et le terrorisme qui peuvent potentiellement compromettre la stabilité.
- Promouvoir les mesures de consolidation de la sécurité et de la confiance (CSBM)
- Appuyer les autorités civiles en cas de catastrophes et de désastres naturels ainsi que les services essentiels et d'urgence, mandatés par la constitution et/ou la législation appropriée.

Toutes ces activités doivent être entreprises en accord avec la loi humanitaire internationale, dans le respect des Droits de l'Homme et des normes internationales de la gouvernance démocratique et en appui du règlement non violent des conflits et de réconciliation de la société.

L'adoption d'une approche de consolidation de la paix par la sécurité nationale implique l'extension du programme actuel de sécurité dans virtuellement chaque pays africain. Elle n'élargit pas cependant le programme jusqu'au point où les organisations traditionnelles de sécurité – les forces armées, la police, les forces paramilitaires notamment la gendarmerie, les gardes frontières et les services de renseignement – peuvent justifier la violation de l'un des principes fondamentaux de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité, la non-appartenance partisane. L'approche de consolidation de la paix par la sécurité humaine ne justifie pas non plus l'implication des organisations de sécurité dans l'économie.

L'adoption d'une approche de consolidation de la paix implique cependant d'évaluer chaque environnement de sécurité nationale, y compris les situations régionales et

² Pour une comparaison de la conception étatique de la sécurité et de la "nouvelle pensée" sur la sécurité qui émerge dans le monde en développement depuis la fin des années 1980, voir Gavin Cowthra, *Sécuriser la démocratie d'Afrique du Sud. Département de la défense et de sécurité en transition*, Londres: Macmillan, Press Ltd. 1997, pp. 7. 26

internationales ainsi que les structures, les rôles et les missions des différentes organisations de sécurité à la lumière des objectifs premiers énumérés ci-dessus. Le résultat d'une telle évaluation peut être l'engagement dans une restructuration significative du secteur de sécurité afin de maximiser sa capacité de protéger l'Etat et ses citoyens contre toutes les menaces identifiées et d'intégrer entièrement le secteur de sécurité dans un système de gouvernance démocratique. Une approche de consolidation de la paix par la sécurité humaine nécessite simultanément la garantie que les autorités civiles ont la capacité de gérer et de contrôler les organisations de sécurité conformément aux principes de la gouvernance démocratique et que les divers acteurs non étatiques jouent leurs rôles respectifs de façon responsable et en accord avec la gouvernance démocratique.

1.3 Les processus de Transformation du secteur de sécurité dans le monde en développement

1.3.1 La transformation contre la réforme

Dans les publications et discussions officielles sur l'amélioration de la gouvernance du secteur de sécurité, le processus de changement du secteur de sécurité est décrit comme la "réforme³ du secteur de sécurité". Cependant, les processus de réforme tendent à être marginaux et relativement inefficaces lorsqu'ils visent à traiter les faiblesses institutionnelles significatives. Les réformes peuvent changer l'apparence superficielle d'une organisation sans changer fondamentalement son caractère, sa culture ou l'équilibre du pouvoir existant *de facto* au sein de l'organisation, comme les nombreuses tentatives de restructuration des forces armées au cours des périodes postérieures aux coups d'Etat en Afrique et en Amérique Latine l'ont démontré de façon répétée.

Aussi, le terme "réforme" revêt plusieurs connotations politiques négatives dans les communautés démocratiques du monde en développement, surtout en Afrique. Sur le plan politique, il est souvent associée à l'application des décisions politiques par

³ Voir par exemple, Dylan Hendrickson et Andrzej Karkoswka, "Les défis de la réforme du secteur de sécurité", pages 175-20 à l'Institut International de Recherche et de la paix de Stockholm, l'annuaire de 2002 de SIPRI: les armements, le désarmement et la sécurité internationale, Oxford, RU: Oxford University Press 2002; Dylan Hendrickson et al, Réforme du secteur de sécurité et coopération en matière du développement. Un cadre conceptuel de promotion de la cohésion politique, rapport à l'OCDE/DAC Paris 2000. Le désarmement du RU pour le développement international, Réforme du secteur de sécurité et la gestion des dépenses militaires: risques élevés pour les donateurs. Recettes importantes pour le développement, rapport du colloque international, Londres: DFID, juin 2000; Centre International de bonn pour la conversion, la réforme du secteur de sécurité, communication, Dépliant 15, Bonn, juin 2000; Malcolm Chalmers, réforme du secteur de sécurité dans les pays de développement: Une perspective de l'UE, Londres: Saferworld, janvier 2000; et Nicole Ball, la diffusion des bonnes pratiques dans la réforme du secteur de sécurité: Options politiques pour le gouvernement Britannique, Londres: Saferworld, décembre 1998. Le comité d'aide au développement (CAD) de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) est une importante exception à l'usage du terme «Réforme du secteur de sécurité» pour présenter de façon adéquate l'ampleur des acteurs qui sont impliqués à soutenir la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. Les membres du CAD (qui comprennent tous les principaux donateurs bilatéraux d'aide au développement) ont décidé d'utiliser les termes "Système de sécurité" et "réforme du système de sécurité". Toutefois le CAD note que les termes réforme du secteur de sécurité" pourraient être facilement utilisés de façon interchangeable... OCDE, «les questions de sécurité et la coopération en matière de développement: un cadre conceptuel de promotion de la cohésion politique,» le journal du CAD 2001, p. 35.

l'exécutif en amont, sans aucune tentative d'obtenir une participation élargie et la consultation du parlement ou des acteurs non-étatiques. Bon nombre des stratégies de réforme adoptées en Afrique ont été entreprises pour légitimiser des régimes impopulaires et n'ont pas su changer de manière significative l'équilibre du pouvoir qui existe au sein de l'Etat ou entre l'Etat et la société.

La transformation, au contraire, suppose une intention plus profonde au nom des gouvernements qui sont élus pour veiller à ce que les pratiques des organisations de sécurité soient conformes aux principes des démocraties qu'elles servent. Les pays ayant de sérieux déficits de gouvernance peuvent avoir besoin d'une transformation fondamentale des relations entre les autorités civiles et la société d'une part et les organisations de sécurité de l'autre. De telles transformations doivent se produire dans le cadre d'une supervision et d'un contrôle démocratique (case 1-2).

Case 1-2

Communautarisation et culture du maintien de l'ordre

Dans un certain nombre de pays, le contrôle civil et l'engagement dans le maintien de l'ordre sont perçus comme deux méthodes d'amélioration de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. Il existe cependant de sérieuses questions sur le degré auquel ces mécanismes peuvent promouvoir le maintien de l'ordre démocratique dans un système politique caractérisé par un faible niveau de démocratie.

Il n'est pas établi si les institutions de police militarisées, caractérisées par une forte hiérarchisation, un commandement descendant, une discipline interne stricte et de faibles niveaux d'éducation sont capables de mettre en œuvre un maintien de l'ordre communautaire. Il se peut que la police initie des processus de réforme institutionnelle comme préalable au maintien de l'ordre communautaire au lieu de considérer celui-ci comme une stratégie d'accès à cette transformation. Il est aussi clair que les méthodes de maintien de l'ordre communautaires, telles que les systèmes de surveillance assurés par les habitants d'un quartier ou les patrouilles communautaires, ont été utilisées par des gouvernements communistes et au cours des campagnes anti-insurrectionnelles comme des instruments de contrôle social.»

Source: Rache Neild, «De la Sécurité Nationale à la sécurité du citoyen: La Société Civile et l'Evolution des débats sur l'Ordre Public », Rapport préparé par le Centre International pour les Droits Humains et le Développement Démocratique, décembre 1999

Il est également important que les processus de transformation soutiennent les rôles et les tâches que les différentes organisations de sécurité sont mandatées à exécuter. Ils doivent examiner quatre aspects institutionnels de chacune des organisations de sécurité: son organisation, sa culture, ses politiques de ressources humaines et ses relations politiques avec les autorités élues et le pouvoir civil. L'incapacité à examiner ces quatre facteurs empêchera invariablement de changer de façon significative le but et le caractère fondamental de l'institution en question et réduira les chances de réussite du processus de transformation.

Les processus de transformation sont fort complexes et pour cette raison sont souvent perçus avec inquiétude. La restructuration des secteurs de sécurité de

plusieurs pays africains, surtout ceux qui essaient d'émerger d'un passé autoritaire ou violent, nécessite une stratégie visionnaire de transformation intégrée, capable d'assurer que les institutions de sécurité du pays ne retombent pas dans les comportements antérieurs. En pratique, le changement des priorités politiques, les restrictions budgétaires, les déficits de compétence, la faiblesse du leadership peuvent générer ces initiatives.

Pour ces raisons, la perspective même d'une transformation efficace peut s'avérer difficile aux yeux du leadership politique d'un pays. Ceci peut être surtout vrai dans les Etats post-autoritaires, où les organisations de sécurité ont joué un important rôle politique dans les années récentes avec un engagement douteux par rapport à la gouvernance démocratique. Les décideurs peuvent ainsi opter pour des processus de réforme.

Toutefois, l'une des leçons les plus claires du passé est que lorsque les problèmes du secteur de sécurité sont examinés sans référence aux buts généraux et aux problèmes structurels sous-jacents, la gouvernance du secteur de sécurité ne s'est pas généralement améliorée de façon significative.

Box 1-3

Les préalables de la gouvernance du secteur de sécurité démocratique en Afrique

«Sans l'Etat de droit, les constitutions démocratiques, un système de contrôle du gouvernement ou des institutions viables et opérationnelles, une gouvernance saine du secteur de sécurité est impossible.»

Source: Les participants de l'atelier CDD-JSS-CIP sur la Transformation du Secteur de sécurité, Dakar, Sénégal, du 18 au 19 octobre 2001

Etant donné que les organisations de sécurité ont beaucoup contribué au déclin de la gouvernance économique et politique dans une grande partie de l'Afrique, il ne sera pas possible de renforcer les Etats Africains sans accorder une attention accrue au secteur de sécurité. En outre, le programme de transformation du secteur de sécurité est en réalité un programme de renforcement des capacités humaines et institutionnelles, qui reconnaît par définition que les Etats qui cherchent à exécuter le programme n'ont pas d'institutions fortes. (Voir aussi la section 1.3.7 sur la «capacité de gestion»). Le défi est d'identifier les activités prioritaires et d'élaborer ensuite une approche graduelle du processus de transformation, qui tienne compte des capacités locales.

C'est sous cet angle que les gouvernements qui se transforment doivent concevoir «les conditions préalables» de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité (Case 1-3). Les pays avec des institutions faibles auront besoin de progresser plus lentement mais le secteur de sécurité doit être inclus dans les processus de démocratisation générale qui seront examinés en grands détails au chapitre 2.

1.3.2 La pertinence des bonnes pratiques

Ce manuel se focalise sur l'identification et la mise en œuvre des bonnes pratiques et des principes clés de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. On pourrait douter de la pertinence de l'examen des bonnes pratiques, lorsqu'on aborde une question telle que la gouvernance du secteur de sécurité, où la pratique réelle

dévie de façon significative des bonnes pratiques et où la capacité de les appliquer est extrêmement faible.

Le choix de commencer par présenter les bonnes pratiques se justifie par le fait que celles-ci fournissent une vision claire des objectifs de la réforme des politiques – dans ce cas, un secteur de sécurité régi de façon démocratique sous le leadership civil. Sans une telle vision, il est impossible d'élaborer une stratégie pour atteindre ces objectifs ou d'identifier les points de référence pour mesurer les progrès en cours. Il est aussi impossible de déterminer la place des problèmes dans les politiques et pratiques existantes. Ainsi, le manuel présente-t-il un certain nombre de principes et de processus idéaux de gestion civile démocratique et de contrôle du secteur de sécurité afin de fournir un point de référence à l'aune duquel les pratiques réelles peuvent être mesurées.

- Le manuel reconnaît que la réalisation des objectifs qui sont définis dans le manuel ne sera pas rapide.
- La progression vers la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité devrait plutôt suivre un rythme correspondant aux capacités des ressources humaines et institutionnelles de chaque pays en mutation.

La gouvernance du secteur de sécurité doit être examinée comme un processus à trois niveaux (case 1-4). Le premier niveau comprend les lois internationales, les normes et les principes pertinents. Le deuxième niveau comprend les lois et les politiques nationales. Il est souhaitable que celles-ci reflètent le mieux possible les lois internationales, les normes et les principes. Dans l'élaboration des lois et des politiques nationales, il est toujours important de reconnaître qu'il existe une importante gamme de moyens et qu'il n'existe aucune approche universelle.

Case 1-4. Politique à trois niveaux

Niveau 1: Normes, lois et principes internationaux
↓
Niveau 2: Législation et politiques nationales
↓
Niveau 3: Mise en œuvre (légale, illégale).

Le troisième niveau est celui de l'exécution des lois et des politiques. Les pratiques nationales peuvent ou non refléter les deux niveaux précédents. Quelques déviations peuvent constituer des pratiques illégales mais plusieurs d'entre-elles ne feront pas partie de cette catégorie. Chaque pays élabore des méthodes qui reflètent l'esprit des lois et des politiques de ce pays mais qui ne suivent pas exactement les procédures qui sont spécifiées dans ces lois et politiques. Ceci est vrai des pays de l'OCDE comme des pays non membres. C'est ce qui rend particulièrement délicat les efforts engagés pour influencer une politique dans un domaine particulier et doit inciter à adopter une approche contextuelle.

Il existe plusieurs exemples des bonnes pratiques que l'on peut tirer des expériences africaines dans un certain nombre de domaines, y compris le développement du contrôle civil du secteur de sécurité, le désengagement des militaires de la politique et la remise sur pied des organisations de sécurité à la suite des conflits. Ce manuel puise dans la mesure du possible dans ces expériences mais avec quelques

exceptions. Certaines expériences n'ont pas encore été bien documentées et sont par conséquent sous représentées dans ce volume.

1.3.3 Les principes qui sous-tendent la gouvernance saine du secteur de sécurité⁴

L'une des mesures clé pour le démarrage d'un processus de transformation est la déclaration claire et non ambiguë des principes clé qui dirigeront la gestion des organisations de sécurité.

Ces principes directeurs doivent définir:

- Les rôles et les responsabilités des acteurs politiques y compris le rôle du parlement
- Les responsabilités de supervision du gouvernement;
- La chaîne de commandement au sein des différentes organisations de sécurité;
- Les rôles et les tâches qui sont envisagés pour chaque organisation de sécurité; et
- Les principes démocratiques généraux devant être respectés par les organisations de sécurité dans l'exécution professionnelle de leurs

Il est également nécessaire de déterminer les responsabilités du gouvernement envers les organisations de sécurité de façon claire et non ambiguë.

Le gouvernement doit en particulier:

- Exercer un leadership politique clair sur les organisations de sécurité;
- Prévenir l'ingérence du leadership politique dans la chaîne de commandement; et
- Chercher à fournir aux organisations de sécurité, des ressources adéquates pour accomplir leur mission constitutionnelle.

Il est cependant important que la volonté d'établir des dispositions adéquates pour les organisations de sécurité n'empêche pas le gouvernement d'aboutir à un équilibre satisfaisant dans l'allocation de ressources entre divers objectifs. Lorsque les ressources sont inadéquates pour permettre à l'un ou à plusieurs des services de sécurité d'entreprendre toutes les activités agréées, il sera nécessaire de considérer les risques relatifs au financement d'une seule partie de ces activités (et d'ajuster en conséquence, les budgets de manière pertinente) ou de revoir le financement d'un autre objectif pour faciliter le financement complet de l'organe de sécurité pertinent.

Tous ces principes doivent être consignés dans la constitution et peuvent encore être développés dans la législation subordonnée telle que, l'acte de défense, l'acte policier ou l'acte des renseignements et être renforcés à travers les processus de revue stratégiques et les documents énonçant des positions de principe.

⁴ Les principes clé de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité ont été discutés au Chapitre 2.

1.3.4 L'aspect central de l'environnement politique

La politique est élaborée et mise en œuvre dans un contexte spécifique. Les facteurs politiques, publics, bureaucratiques et personnels sont cruciaux pour la formulation et la mise en œuvre des politiques. Toute tentative visant à réviser des politiques obsolètes, formuler de nouvelles politiques, ou à les appliquer doit prendre en compte l'environnement dans lequel ces activités se dérouleront car ce contexte aura une influence décisive sur le succès ou l'échec des interventions décidées. L'importance de ce fait est souvent sous-estimée.

Le degré auquel les autorités politiques et les fonctionnaires du gouvernement respectent les principes fondamentaux de la gouvernance démocratique définit la nature de l'environnement politique (case 1-5). Les Chefs d'Etat et de gouvernements fixent les normes éthiques de ceux qui travaillent dans le gouvernement et dans la fonction publique. Il ne suffit pas cependant que les Chefs d'Etat ou de gouvernements soutiennent les processus constitutionnels et l'Etat de droit. Il est aussi important que les politiciens de haut niveau veillent à ce que les dirigeants et les fonctionnaires des plus bas échelons soient engagés dans la création d'institutions efficaces qui fonctionnent conformément aux principes démocratiques. Le parlement et d'autres organisations de supervision doivent aussi être autorisés et encouragés à jouer les rôles qui leur sont assignés par la constitution. Les politiques seront plus fortes et jouiront d'un soutien plus large lorsque la société civile sera impliquée dans son processus de formulation.

De par le passé, l'environnement politique des pays africains n'a pas été transparent et participatif. Les leaders de tous les niveaux n'ont pas été responsables et commis des actes de corruption. Le pouvoir a tendu à être fort et concentré dans l'exécutif, surtout dans le bureau du Président. La réforme ne portait souvent que sur les changements qui ne menaçaient pas l'emprise de l'exécutif sur le pouvoir. Des progrès considérables ont été effectués depuis les années 80 grâce au renforcement l'Etat de droit et de la gouvernance démocratique sur le continent. Cependant des défis considérables persistent.

Case 1-5

Le Président de la Namibie accepte les limites constitutionnelles du mandat.

En novembre 2001, le Président de la Namibie Sam Nujoma avait décidé de ne pas se présenter à la réélection en 2004. Avant sa décision, il y avait eu des spéculations considérables sur la question de savoir si le Président chercherait à amender la limite des deux mandats qui était fixée par la constitution namibienne. Selon le Secrétaire Général de la SWAPO, le parti au pouvoir, Nujoma "[a voulu] se conformer à la constitution".

Comme l'ont démontré d'autres élections présidentielles en Afrique qui étaient conduites en 2001 et en 2002 (Kénya, Madagascar, Ouganda, Zambie et Zimbabwe) l'institutionnalisation du processus de démocratisation oblige le parti au pouvoir à accepter non seulement les élections mais aussi les sérieux défis qui se posent lorsqu'il exerce son mandat. Néanmoins, la décision de Nujoma de respecter les dispositions constitutionnelles est une importante mesure de renforcement des institutions démocratiques de la Namibie.

Source: "Namibie: le départ de Nujoma constitue un défi pour la SWAPO," le 7 décembre 2001, www.irinnews.org

Il est important que le processus de transformation n'ignore pas l'équilibre du pouvoir au sein des organisations de sécurité, surtout au sein des forces armées et de tout organe de sécurité qui a été politisé. L'oubli de ces acteurs clé compromettra les chances de changement significatif indépendamment des intentions et de la nature consultative du processus de transformation ou de la qualité des décisions politiques qui en résultent. Il est impératif que lorsqu'un processus de transformation du secteur de sécurité est en cours, les dirigeants politiques du pays concerné déploient tous les efforts nécessaires pour comprendre à la fois l'équilibre du pouvoir *de facto* et *de jure* au sein des services de sécurité. Plusieurs forces armées africaines ont été de façon notoire scindées en factions comme en témoignent les nombreux coups d'état et contre coups d'état qu'ont connu les pays africains. Plusieurs de ces factions ne sont pas cependant nécessairement anti-démocratiques. Même les pays qui ont émergé des décennies du règne prétorien ont des officiers au niveau du commandement, qui soutiennent de façon constitutionnelle le rôle non partisan et professionnel des militaires modernes. Le Ghana, le Lesotho, le Nigéria et l'Afrique du Sud fournissent des exemples intéressants sur ce point.

La transformation des services de sécurité doit veiller à ce que les officiers progressistes et légalistes détiennent les postes de commandement et d'état-major, qui sont essentiels pour la transformation à long terme de chaque institution.

A court terme, il sera particulièrement important de se concentrer sur des postes tels que ceux :

- de Chef d'état-major des forces armées
- de l'inspecteur général de police
- du chef du service militaire le plus influent (qui dans la plupart des pays africains tend à être l'armée de terre),
- des officiers les plus gradés des diverses organisations de renseignements.
- des commandants opérationnels clé (surtout ceux des divisions et des brigades des forces armées), et
- du personnel de planification des stratégies de diverses organisations de sécurité

A moyen et à long terme, il est important de veiller à ce que les officiers légalistes et professionnels régissent des institutions sociales clé, telles que les services de planification, du personnel, de l'éducation et de la formation des diverses organisations de sécurité. Les efforts de transformation doivent aussi veiller à ce que les capacités institutionnelles des composantes civiles soient renforcées et que les membres du personnel d'appui des différentes organisations de sécurité soient attachés au ministère pertinent pour aider les directeurs civils dans l'élaboration de politiques de planification et de budgétisation réalistes. Dans certains pays, les organisations de la société civile telles que les instituts de recherche, les universités ou les organisations non gouvernementales peuvent fournir une source additionnelle à l'assistance technique requise.

1.3.5 Le cadre politique

Le gouvernement doit fournir un cadre politique clair dans lequel la transformation du secteur de sécurité sera gérée⁵. Ce cadre peut comprendre les déclarations de politiques, les évaluations de l'environnement de sécurité, les revues de défense stratégique et les revues internes de sécurité, les documents de doctrine et les stratégies de transformation.

La définition d'un cadre politique comporte un certain nombre d'avantages.

- Premièrement, les cadres politiques fournissent aux organisations de sécurité, au gouvernement et à la population une description claire de l'allocation des ressources aux organisations de sécurité. Ils donnent ensuite aux organisations de sécurité une compréhension claire de leur rôle, qui est de créer l'environnement sûr et sécurisant nécessaire pour le développement démocratique, la réduction de la pauvreté et le développement économique et social durable.
- Deuxièmement, le processus de définition des priorités du gouvernement à la fois au sein du secteur de sécurité et entre le secteur sécurité et d'autres secteurs dépend de politiques bien articulées.
- Troisièmement, l'engagement d'un processus de formulation politique participatif dans le secteur de sécurité permet le renforcement de la confiance entre les organisations de sécurité et les civils. Un processus bien géré peut de façon significative désamorcer les relations souvent tendues entre les autorités civiles et les organisations de sécurité en aidant chaque côté à comprendre les perspectives et les besoins de l'autre et en tissant les relations personnelles et professionnelles nécessaires à une gestion efficace des affaires de sécurité.
- Quatrièmement, un processus participatif d'élaboration de politiques qui comprend une importante gamme d'acteurs n'appartenant pas au domaine de la sécurité, soustrait la prise de décisions sur la gestion et la supervision de ce secteur des mains d'un petit groupe de technocrates et permet de donner un poids adéquat aux implications générales de la politique de sécurité.
- Cinquièmement, si ces processus sont correctement gérés, ils peuvent conférer une légitimité considérable aux organisations de sécurité et au gouvernement dans la gestion des relations du secteur de sécurité du pays.
- Finalement, un processus d'élaboration de politiques bien gérées peut renforcer la gouvernance démocratique en réaffirmant les normes et les principes démocratiques tels que l'Etat de droit et la supervision civile, en aidant à inculquer des comportements démocratiques.

1.3.6 La priorisation des besoins

Une autre responsabilité centrale du gouvernement concerne l'identification des domaines stratégiques clé qui requierent une attention immédiate durant le processus de transformation du secteur de sécurité. En raison de l'ampleur des principales initiatives de transformation, des questions que les processus de transformation sont appelés à examiner et de la capacité institutionnelle nécessaire pour résoudre ces questions, il est impératif d'effectuer des interventions réalistes et durables. Les processus de transformation du secteur de sécurité qui existent à diverses étapes d'avancement en Afrique (par exemple la République Démocratique du Congo, le Lesotho, le Mozambique, la Namibie, le Nigéria, la Sierra Léone, l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Zimbabwe et le cas échéant le Burundi), montrent qu'une série de questions génériques requierent un examen immédiat de la gestion de ces processus.

Elles comprennent:

- L'existence d'une volonté politique forte pour s'engager dans la transformation significative du secteur de sécurité;
- Le renforcement des capacités des comités de supervision parlementaire et d'autres acteurs de supervision et de gestion civile tels que le ministère des finances, le bureau de l'auditeur général, le ministère de la défense, le ministère de l'intérieur/des affaires intérieures;
- Le développement d'un cadre politique clair où les relations entre les organisations de sécurité et les autorités civiles peuvent être à la fois présentées et gérées;
- La gestion des questions de ressources humaines qui se posent aux organisations de sécurité, notamment la réduction de la taille de l'organisation, l'institution de programmes d'équité dans le recrutement et la promotion et la transformation du leadership de commandement et de la culture de gestion de ces forces;
- La reprofessionnalisation des organisations de sécurité y compris la séparation du maintien de l'ordre civil et des fonctions de défense externe et la réorientation des services de renseignements pour protéger l'Etat et sa population et non les élites politiques; et
- La préparation des organisations de sécurité à remplir de nouveaux rôles et tâches (notamment, les missions de paix, l'aide militaire aux communautés civiles ou la lutte contre le crime transnational).

La priorisation de ces questions ne visent pas à sous-estimer d'autres questions pertinentes de transformation telles que l'implication des organisations de sécurité dans les processus de vérité et de réconciliation ou la transformation des institutions d'entraînement et de formation. La réalisation des progrès dans ces domaines prioritaires créera un environnement favorable à la transformation à plus long terme.

1.3.7 La capacité de gestion

Il est aussi nécessaire de procéder à l'examen réaliste de la capacité des organisations de sécurité et des autorités civiles à gérer et exécuter les initiatives ambitieuses de transformation du secteur de sécurité. Une politique bien intentionnée qui n'a pas tenu compte des contraintes de ressources, des restrictions

institutionnelles, des restrictions de ressources humaines et des priorités politiques du pays concerné n'aura que peu d'utilité opérationnelle à long terme. Comme le suggère la case 1-6, la capacité de gestion des autorités civiles est assez faible dans plusieurs parties d'Afrique. Ces lacunes doivent être comblées de façon prioritaire.

L'élaboration et la mise en œuvre de stratégies de transformation viables nécessitent:

- L'octroi d'une attention particulière au renforcement des capacités
- L'élaboration de plans réalistes exécutés avec les ressources humaines, institutionnelles et financières disponibles;
- L'examen des questions de priorisation;
- L'analyse complète et indispensable des capacités des organisations devant être transformées.

Case 1-6

Les déséquilibres civils – militaires dans les pays de la SADC

"Les études comparatives des structures d'organisation des ministères responsables de la défense dans la région de la SADC démontrent que certains de ces pays ont toujours des dispositions institutionnelles inadéquates pour promouvoir des relations civilo-militaires stables. Dans certains ministères de la défense, les militaires sont dominants et les civils apportent peu de contributions significatives à la formulation des politiques de défense et au contrôle des finances. Les officiers supérieurs, les chefs d'état-major ou les commandants des forces n'ont pas d'homologues civils ou de secrétaires généraux pour planifier, coordonner et exécuter conjointement les politiques."

Source: Erastus I. Negonga, "les relations civiles, militaires Namibiennes du nouveau millénaire: perspectives et défis," préparées pour le projet de transformation du secteur de sécurité ISS, le 15 août 2001.

1.4 Le Manuel

1.4.1 L'audience

Le manuel fournit un guide pour la conduite d'un processus de transformation du secteur de sécurité en accord avec les principes de gouvernance démocratique et le programme de sécurité humaine. Il vise en premier lieu les praticiens du secteur de sécurité à la fois dans les organisations de sécurité et parmi les autorités civiles qui sont chargées de gérer et de contrôler les activités des organisations de sécurité. Il vise aussi à aider les décideurs, la société civile et les agences qui fournissent un soutien financier et technique aux efforts pour renforcer le processus de transformation pour la promotion de la gouvernance démocratique du secteur.

1.4.2 Le contenu

Le chapitre 2 identifie le champ de sécurité potentiel d'un pays et fournit des descriptions brèves sur chaque principal groupe d'acteurs qui le composent. Il

avance l'argument que tous les acteurs – officiels ou non officiels – qui influencent la gouvernance du secteur de sécurité doivent s'engager, si la gouvernance démocratique du secteur de sécurité est l'objectif à atteindre. Les cinq principales catégories d'acteurs sont: (1) les organisations qui sont autorisées à utiliser la force; (2) les organisations de gestion civile et de supervision; (3) les organisations pénales et de sécurité politique; (4) les acteurs de sécurité non-étatiques; et (5) les acteurs de la société civile.

Le chapitre 3 définit les besoins de sécurité dans une démocratie. La transformation du secteur de sécurité est le processus d'alignement du secteur avec les valeurs, les principes clé et les pratiques de la gouvernance démocratique. En plus d'expliquer l'importance de la gouvernance démocratique, le chapitre examine:

- (1) La base légale du secteur de sécurité;
- (2) La transparence dans le secteur de sécurité;
- (3) la reponsabilité du secteur de sécurité; et
- (4) la supervision du secteur de sécurité.

Le chapitre 4 examine les aspects génériques du développement et de la mise en œuvre des politiques. Il examine les dimensions du processus politique. Il offre aussi des observations sur le contexte d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Il discute finalement du processus de gestion politique et décrit son application dans le secteur de sécurité en se focalisant sur sept questions clé: (1) l'importance de la capacité humaine et institutionnelle; (2) la communication, le dialogue et le débat politique; (3) l'analyse politique; (4) les facteurs qui influencent la décision de conduire une importante révision des politiques; (5) le développement politique; (6) la mise en œuvre des politiques et (7) la supervision.

Le chapitre 5 examine les principes qui sous-tendent la gestion financière dans le secteur de sécurité. Le présupposé central de ce chapitre est que, si on adopte une perspective de politique publique, le secteur de sécurité partage plusieurs des caractéristiques d'autres secteurs et que les citoyens de tous les pays doivent bénéficier d'un secteur de sécurité soumis à la même série de règles et de procédures que les autres secteurs. Le chapitre décrit comment ce processus peut avoir lieu dans le secteur de sécurité en accord avec le contrôle démocratique et civile du secteur de sécurité. Il examine aussi un certain nombre de questions spécifiquement relatives à la réforme du processus de budgétisation dans le secteur de sécurité.

Le chapitre six examine la réforme du secteur de sécurité d'un point de vue régional. Il commence par définir le contexte historique du régionalisme en Afrique. Il explique ensuite comment la gouvernance démocratique du secteur de sécurité cadre avec les dispositions de sécurité régionale en Afrique. Le chapitre discute aussi de l'harmonisation et du suivi de la gouvernance du secteur de sécurité dans le cadre des dispositions de sécurité régionale et fournit des exemples sur les initiatives régionales africaines où la gouvernance du secteur de sécurité commence à faire preuve de promesse et de pertinence. Le chapitre discute en conclusion du rôle des «hégémonies régionales» dans l'intégration de la réforme du secteur de sécurité dans un programme régional.

Le chapitre 7 décrit six principaux défis qui se posent aux gouvernements africains, à la société civile en Afrique et aux acteurs externes, qui définissent le contexte dans lequel la transformation du secteur de sécurité a lieu: (1) transformer le secteur de sécurité d'un pays sans une tradition de normes et de pratiques démocratiques; (2) comprendre le contexte politique de la transformation; (3) aller au-delà du secteur de la défense; (4) pallier une base de connaissance fort limitée; (5) chercher les limites acceptables au secret d'Etat tout en respectant le besoin de confidentialité dans certains domaines et (6) trouver l'équilibre approprié entre la responsabilité démocratique et le contrôle d'une part et le professionnalisme du secteur de sécurité et la discipline de l'autre.

1.4.3 Utilisation

Le manuel décrit les processus fondamentaux et les relations institutionnelles qui doivent prévaloir si les pays d'Afrique sub-saharienne doivent développer des pratiques de gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité et si les acteurs externes doivent fournir un appui significatif à ces efforts. Bien que le manuel offre des exemples de bonnes pratiques sur une série de questions dans tout le secteur de sécurité, il n'est pas en mesure de fournir une orientation finale sur la façon dont on pourra mieux assurer la transformation du secteur de sécurité en Afrique sub-saharienne. Il vise plutôt à servir d'outil de promotion de dialogue au sein du continent sur le plan national, régional et transrégional et parmi les acteurs externes, les gouvernements Africains et la société civile sur les moyens concrets de promotion de la bonne gouvernance dans le secteur de sécurité qui sont en accord avec les traditions et les expériences Africaines. Nous espérons que le manuel stimulera des efforts similaires au niveau national pour répondre aux besoins spécifiques de chaque pays.

CHAPITRE 2

Les principaux Acteurs de Sécurité

Le présent chapitre identifie le champ potentiel de sécurité dans un pays et fournit de brèves descriptions sur chaque principal groupe d'acteurs qui sont impliqués. Les processus de transformation du secteur de sécurité se concentrent souvent de façon extensive sur les organisations de sécurité, puis sur les acteurs civils de supervision et très peu sur d'autres acteurs au sein de la grande communauté de sécurité. Le présent chapitre défend l'argument selon lequel, tous les acteurs – officiels et non officiels – qui influencent la gouvernance du secteur de sécurité doivent s'engager de façon efficace pour permettre l'instauration d'une gouvernance démocratique du secteur de sécurité.

La section 2.1 identifie cinq catégories d'acteurs qui influencent la qualité de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité: (1) les organisations autorisées à utiliser la force; (2) les organisations judiciaires et de sécurité publique; (3) les organisations de supervision et de gestion civile; (4) les organisations de sécurité non-étatiques; et (5) les acteurs non statutaires de la société civile. La Section 2.2 discute des acteurs qui sont légalement mandatés pour utiliser la force. La section 2.3 examine les organisations judiciaires et de sécurité publique. La section 2.4 examine les organisations de supervision et de gestion civile. La section 2.5 passe en revue les organisations de sécurité non étatiques et la section 2.6 discute des rôles des acteurs de la société civile. La section 2.7 se penche sur les acteurs régionaux.

2.1 Cinq acteurs clé

Il existe cinq catégories d'acteurs qui influencent la qualité de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité: (1) les organisations qui sont autorisées à utiliser la force; (2) les organisations de supervision et de gestion civile; (3) les organisations judiciaires, pénales et de sécurité publique; (4) la sécurité non étatique; et (5) les acteurs de la société civile (Figure 2-1). Les trois premiers sont perçus comme ayant le rôle formel de contribuer à la sécurité et sont souvent appelés «le secteur de sécurité». En plus, il existe un certain nombre d'acteurs qui influencent le contenu et la mise en œuvre des politiques de sécurité en Afrique. Ils peuvent être scindés en deux principaux groupes: les organisations de sécurité de l'Etat et les organisations de la société civile. La case 2.1 énumère les acteurs que l'on retrouve communément dans chaque catégorie. La composition exacte de chaque groupe d'acteurs de sécurité variera d'un pays à l'autre. Toutefois, le principe de base reste le même: tous les acteurs qui ont ou doivent avoir un impact sur la gouvernance démocratique du secteur de sécurité doivent être inclus.

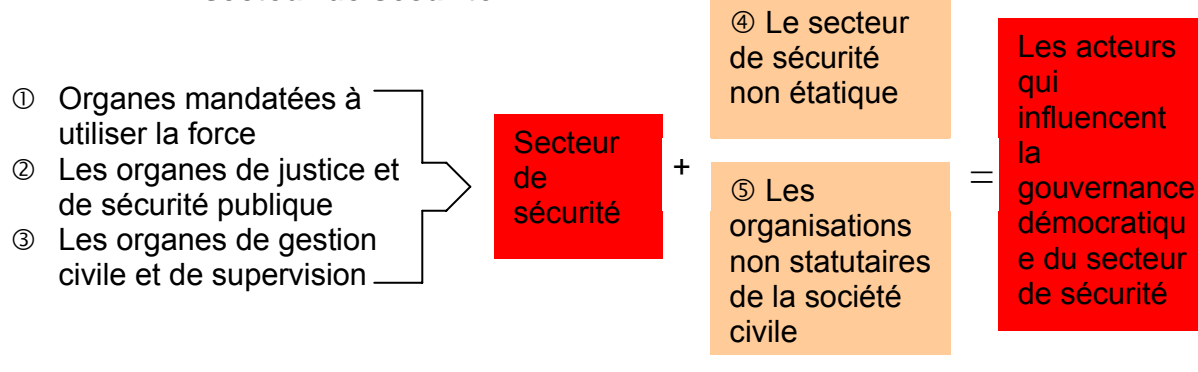
Case 2-1

Les cinq principales catégories d'acteurs qui influencent la gouvernance du secteur de sécurité.

- **Les organisations légalement mandatées pour utiliser la force:** les forces armées; la police; les forces paramilitaires; les gendarmeries; les services de renseignements (y compris les militaires et les agences civiles); les services secrets; les gardes côtes; les gardes frontières, les services des douanes; les réserves ou les unités de sécurité locale (les gardes nationales; les gardes présidentielles; les milices et autres).
- **Les organes judiciaires et de sécurité publique:** le service judiciaire, les ministères de la justice; les avocats de la défense; les prisons; les services de poursuites et d'enquête criminelle, les commissions des Droits de l'Homme et les médiateurs; les services correctionnels; les systèmes de justice coutumière et traditionnelle.
- **Les organes de gestion civile et de supervision:** le Président/le Premier Ministre; les organes consultatifs de sécurité nationale; le corps législatif et les comités législatifs sélectionnés; les ministères de la défense, des affaires intérieures et des affaires étrangères; les autorités coutumières et traditionnelles, les organes de gestion financière (les ministères des finances, les bureaux budgétaires, les unités de planification et d'audit financier); et les organisations statutaires de la société civile (les conseils de revue pour les civils et les commissions de plaintes publiques).
- **Les organisations de sécurité non étatiques:** les armées de libération, les armées de guérilla, les milices traditionnelles, les milices des partis politiques, les sociétés privées de sécurité, les forces de défense civile, les groupes criminels internationaux.
- **Les organes non statutaires de la société civile:** les organisations professionnelles y compris les syndicats; les organisations de recherche et d'analyse politique; les organisations de plaidoyer; les médias; les organisations religieuses; les organisations non gouvernementales; le public concerné.

Source: Basée sur «la promotion de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité: un cadre d'évaluation institutionnelle,» La Haye: L'institut Clingendael du Ministère des Affaires étrangères des Pays Bas, 2003

Figure 2-1. Les acteurs qui influencent la gouvernance démocratique du secteur de sécurité



2.2 Les organisations légalement mandatées à utiliser la force

Les discussions sur la sécurité en Afrique ont tendance à se focaliser sur le rôle des militaires qui sont chargés de protéger l'Etat et surtout l'armée. Ceci reflète la tendance générale mais universelle à favoriser les militaires, surtout l'armée de terre, dans l'allocation des ressources. Il s'agit aussi d'une manifestation de l'influence directe et indirecte que les forces armées ont souvent exercée sur la vie politique dans les Etats Africains.

L'adoption d'une approche de consolidation de la paix dans le domaine de la sécurité attire cependant l'attention sur le fait que l'instauration de la sécurité pour les Etats et leurs populations n'est pas une tâche que l'armée ou même les militaires peuvent accomplir seuls. D'autres organisations, mandatées pour assurer la sécurité de l'Etat et de ses citoyens, notamment la police, la gendarmerie, le renseignement civil et militaire, les gardes frontières et des côtes, les services secrets et les entités douanières, doivent faire partie de l'équation. Dans certains pays, l'influence, le prestige et les capacités des forces paramilitaires ou des services de renseignements dépassent ceux des militaires et l'un et plusieurs d'entre eux peuvent recevoir la part du lion des ressources.

Les organes de sécurité qui reçoivent généralement peu de considération et jouissent d'un prestige très bas sont les services policiers africains. Ceci est fort problématique étant donné qu'un service policier efficace, capable de garantir la sécurité publique et qui respecte les droits humains est l'élément essentiel d'une approche de consolidation de la paix par la sécurité. Dans plusieurs pays, les services de la police commencent à peine à développer une culture de service du public et une compréhension du concept de maintien de l'ordre par le consentement du peuple. Ainsi, les tâches et l'orientation des services policiers Africains doivent-ils faire l'objet d'une grande attention.

Pour ce qui concerne l'assignation des tâches, la distinction entre les fonctions qui sont entreprises par les militaires et autres forces de défense et celles qui sont entreprises par la police est floue dans plusieurs pays africains. Les forces de défense se sont vues assigner la tâche d'entreprendre des activités de sécurité interne et les services policiers ont été militarisés ou placés en réalité sous le contrôle des militaires. La ligne qui divise les services policiers et les organisations de sécurité non étatique est aussi peu visible à travers le continent. Il existe un nombre croissant d'entreprises privées, de groupes des citoyens et d'autres acteurs non étatiques qui sont engagés dans des activités de maintien de l'ordre, allant des patrouilles de voisinage aux « arrestations » extrajudiciaires, voire jusqu'à la condamnation » de ceux perçus comme des criminels.

Un autre facteur complexe est que dans la plupart des pays, la police n'a pas reçu les ressources adéquates pour lui permettre d'entreprendre efficacement ses fonctions de sécurité publique.

Ceci ne veut pas dire, cependant, que les forces de défense ont nécessairement été dotées de ressources adéquates. Il existe à travers le continent une disparité entre les besoins objectifs de sécurité, les tâches qui sont assignées aux organisations de sécurité et les ressources financières qui ont urgemment besoin d'être obtenues. Ceci faisant, l'incapacité de s'engager avec toute la gamme complète d'acteurs de défense et de renseignements fait

courir le risque de compromettre les efforts pour renforcer la gouvernance, aboutir au développement humain et faire l'utilisation la plus efficace possible des ressources de l'état.

La case 2-2 définit quatre principes clé de transformation que les gouvernements et les organisations de sécurité doivent garder à l'idée pour maximiser la sécurité personnelle et celle de l'Etat.

Case 2-2

Bonne pratique: Maximiser la sécurité personnelle et de l'Etat

- Les rôles que joue chacun des acteurs de sécurité doivent être bien définis et transparents ;
- Les organisations de sécurité elles-mêmes doivent être des organisations professionnelles ;
- Les organisations de sécurité doivent respecter les lois internationales et les pratiques de la gouvernance démocratique y compris, leur responsabilité de légitimer les autorités civiles ;
- Les organisations de sécurité doivent aussi éviter de s'impliquer dans la vie économique ou politique du pays.

2.3 Les organisations de justice et de sécurité publique

Les efforts visant à réformer les services policiers en Afrique et ailleurs durant les années 1990 ont conduit au constat selon lequel, la sécurité publique et la sécurité dépendent du fonctionnement efficace de tout le système de justice pénale: la police, les procureurs, le service judiciaire et le système correctionnel. Le renforcement des capacités de la police pour effectuer par exemple des enquêtes dans le domaine criminel a peu de conséquence si les personnes inculpées sont libérées de prison pour des raisons politiques. Si le service judiciaire ne respecte pas lui-même l'Etat de droit, il sera plus difficile de faire valoir le principe selon lequel, la police ou les responsables pénitenciers ont besoin de protéger les droits civils et humains des personnes suspectes, accusées ou qui sont capables de commettre des crimes.

Il est important de consolider les efforts pour renforcer la gouvernance démocratique du service policier avec des efforts parallèles pour transformer le service judiciaire et le système correctionnel.

Le service judiciaire ne constitue pas uniquement une composante clé de l'application efficace des lois de la société. Il a aussi un important rôle à jouer en veillant à ce que les principes et les normes de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité,

tels qu'ils sont consignés dans la législation internationale et nationale et d'autres accords mandataires, soient respectés. Les cours constitutionnelles doivent par exemple évaluer la constitutionnalité du rôle du Président ou du cabinet comme commandant en chef des forces

Case 2-3

Bonne pratique: Les relations entre les systèmes de justice civile et militaire.

Le service judiciaire civil ne doit pas être subordonné aux systèmes de justice du secteur de sécurité. Par exemple, lorsque des systèmes de justice militaire existent, ils doivent se limiter aux questions qui sont clairement inhérentes aux forces armées et les verdicts doivent être sujets au changement devant les cours civiles. Sans cette subordination au système judiciaire civil, les violations des droits humains et d'autres normes notamment contre la corruption peuvent être punies différemment de ceux des autres secteurs.

armées et interpréter la constitutionnalité des lois relatives au secteur de sécurité. Le système de justice pénale doit juger la légalité du comportement du personnel de l'organisation de sécurité. Pour que ceci soit possible, il est essentiel d'avoir un service judiciaire fonctionnel, indépendant et bien pourvu en ressources et qui n'est pas subordonné aux systèmes de justice du secteur de sécurité (Case 2-3).

Différentes juridictions structurent les institutions du système de justice des différents pays. Dans une grande mesure, la structure adoptée dépend de la nature de l'Etat. Lorsque le système politique est plus centralisé, il est plus probable que les fonctions de la justice pénale soient financées et administrées par les agences nationales. Les systèmes politiques fédéraux accorderont beaucoup d'autorité et de responsabilité de financement aux agences locales, provinciales/de l'Etat. Ceci témoigne du fait qu'il n'existe aucune solution universelle à la question de savoir comment structurer les systèmes de justice pénale.

Plus important encore, il existe des politiques, des procédures et des pratiques très diverses qui régissent le système judiciaire et correctionnel à travers l'Afrique. Les Etats africains font aussi face au défi d'intégrer les systèmes de justice traditionnelle dans leurs systèmes formels légaux, qui le plus souvent reflètent surtout les lois européennes et internationales.

Malgré ces particularités contextuelles, la plupart des systèmes de justice pénale en Afrique et dans le monde partagent quatre principaux objectifs:

- La prévention des crimes
- Les enquêtes et les poursuites judiciaires
- L'adjudication des délits criminels et
- La punition et la réhabilitation des auteurs de crimes.

Parmi toutes les organisations de justice et de répression, les services correctionnels sont ceux qui reçoivent fréquemment le moins d'attention dans les processus de transformation, malgré le besoin d'améliorer les conditions matérielles dans les prisons, de protéger les droits des auteurs de crimes inculpés et de trouver des alternatives aux peines d'emprisonnement comme punition pour les crimes. Comme plusieurs autres pays du monde, les systèmes correctionnels en Afrique souffrent du manque de ressources financières matérielles et humaines inadéquates. Il convient d'identifier des moyens efficaces pour punir à moindre coût et réhabiliter les auteurs de crimes. La case 2-4 décrit les éléments d'une alternative à l'incarcération par le recours au service communautaire, mis en place au Zimbabwe au milieu des années 1990.

Case 2-4

Bonne pratique: Les directives pour les magistrats Zimbabwéens qui condamnent les auteurs de crimes à purger des peines de service communautaire

En 1992, a été adoptée une législation qui fournit diverses alternatives aux peines d'emprisonnement à l'endroit des individus condamnés pour infraction à la loi. L'une de ces alternatives était le service communautaire. En quatre ans, le service communautaire est devenu partie intégrale du processus de condamnation au Zimbabwe. Quelques 18.000 individus furent condamnés à des peines de service communautaire. Environ 90 pourcent d'eux ont purgé à complètement leur peine de service communautaire. Les 10 pourcent restant ont été référés aux tribunaux, arrêtés de nouveau ou disciplinés d'une autre manière.

Case 2-4 (Cont.)

Pour garantir une uniformisation des sentences pour la peine de service communautaire, des directives furent élaborées par les magistrats. Certaines des directives clé sont:

- a) Le service communautaire n'est pas réservé aux délits sérieux ou aux contravenants persistants. Des délits tels que le meurtre, le viol, le vol à mains armées, le vol des véhicules, le vol des bovins et d'autres sont spécifiquement exclus.
- b) Etant donné que le service communautaire est une sanction communautaire, tous les tribunaux sont exhortés à faire attention avec son application. Il en est ainsi dans le cas du Zimbabwe où l'application et la supervision dépend dans une grande mesure des volontaires. On souligne le besoin d'éviter de laisser une impression faussée dans l'esprit du public et de maintenir sa confiance dans le programme.
- c) Plus important encore, les directives préconisent, dans les cas où une peine d'emprisonnement de 12 mois ou moins est requise, de considérer le service communautaire. Le service communautaire ne doit pas être considéré pour des délits qui attirent un emprisonnement effectif de plus de 12 mois.
- d) L'accent est mis sur le besoin de conduire une bonne enquête. Ainsi, par exemple, un auteur de crimes qui a eu plusieurs inculpations précédentes et qui n'a pas de résidence fixe n'est pas éligible pour le service communautaire. Les directives soulignent aussi le besoin pour un contravenant de purger son service communautaire à un endroit proche de sa résidence si possible. On cherche ainsi à empêcher la possibilité du contravenant de faillir à ses responsabilités par manque de moyens. En pratique, la plupart des contravenants n'effectuent pas de longs voyages pour le service communautaire, même dans les zones rurales.
Pour assurer l'uniformité, les directives recommandent 35 heures de service communautaire pour chaque mois d'emprisonnement. Cette formule a été mise au point en tenant compte de certaines expériences d'autres pays et des expériences des magistrats. Le nombre maximal d'heures en 1998 était de 420 heures équivalant à 12 mois d'emprisonnement.
- e) Cette formule n'est pas mandataire. Les magistrats sont exhortés à la suivre mais ils peuvent en dévier dans les cas où on peut exiger un nombre réduit d'heures pour accommoder un contravenant particulier, notamment une personne à l'âge avancé ou une personne employée qui peut seulement effectuer le service communautaire après ses heures normales de travail ou durant les fins de semaine.
- f) Au cas où le contravenant est vraiment incapable de payer une amende et devient passible d'une peine alternative d'emprisonnement, il faut aussi considérer le service communautaire.

Les directives suggèrent aussi une formulation appropriée des ordres du service communautaire.

Source: Le juge Paddington Garwe, «Le programme du service communautaire Zimbabwéen,» discours prononcé lors du colloque international, «au-delà des prisons,» tenu à Kingston, Ontario en mars 1998,
http://www.csc-scc.gc.ca/text/forum/bprisons/speeches/10_e.html.

2.4 Les organisations de gestion et de supervision civile

Tout comme il est insuffisant de se focaliser sur les militaires à l'exclusion d'autres organisations légalement mandatées pour utiliser la force ou sur la police à l'exclusion d'autres composantes du système de justice pénale, garantir la sécurité à l'Etat et de sa population n'est pas uniquement réservé aux organisations de sécurité. La gouvernance démocratique du secteur de sécurité requiert un rôle actif des autorités civiles qui gèrent et suivent de près les organisations de sécurité. La sécurité de l'Etat et de sa population sera maximisée lorsque les organisations de sécurité seront subordonnées aux autorités civiles élues démocratiquement. L'une des principales contraintes qui se posent à l'instauration de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité à travers le continent africain sont les restrictions de la capacité des autorités civiles à gérer et superviser les activités des organisations légalement mandatées à utiliser la force pour protéger l'Etat et sa population. La supervision est discutée en détail dans la section 3.5.

Plusieurs gouvernements Africains ont pris ou sont en train de prendre des décisions politiques difficiles qui sont nécessaires pour changer cet état de fait mais l'ampleur de la tâche reste considérable.

La branche exécutive et le législatif doivent être impliqués dans la formulation et l'application de la politique de sécurité. Dans la plupart des pays africains, les politiques de sécurité formelle sont mal élaborées ou sont inexistantes en termes de planification. Là où des politiques et des plans formels existent, il est rare que la gamme complète des acteurs de l'exécutif et de la branche législative soit impliquée dans leur développement. En outre, l'application est généralement lacunaire. Souvent, les organisations de sécurité elles-mêmes assument la responsabilité de développer des politiques. (La gestion du processus politique est examinée au chapitre 4).

La gestion financière du secteur de sécurité est un autre domaine problématique, étant donné qu'elle ne se conforme pas généralement aux pratiques internationales. Les acteurs centraux du développement et de la gestion des politiques comprennent les ministères de la défense, des affaires intérieures/et des affaires étrangères, le bureau du Président/du Premier Ministre, le bureau du cabinet, et le conseiller pour la sécurité nationale. Le ministère des finances, les organisations de sécurité, le législatif et la société civile ont d'importants rôles consultatifs à jouer à cet égard; (La gestion des ressources financières est examinée au chapitre 5).

Le législatif, qui est l'une des plus importantes organisations de supervision civile et a plusieurs rôles à jouer dans le suivi de la mise en œuvre de la politique de sécurité, fait face aux défis particuliers des pays qui ont une histoire de prédominance de l'exécutif et du gouvernement sur le contrôle des organisations de sécurité. En tant que membres de divers comités de supervision, les législateurs examinent les politiques qui sont élaborées par la branche exécutive et évaluent la manière dont ces politiques sont exécutées. Ils détiennent le pouvoir de la bourse et doivent approuver les budgets et suivre leur application. Leurs responsabilités peuvent aussi inclure le rôle de nomination du personnel cadre d'approbation des lois. Le législatif exerce aussi divers degrés de contrôle sur la capacité de l'exécutif à livrer la guerre.

L'auditeur général du gouvernement est aussi un autre acteur de supervision important, tout comme le procureur de la république, les médiateurs, les cours constitutionnelles et les organisations anti-corruption. On pense souvent aux auditeurs généraux en terme de contrôle financier mais ils peuvent aussi faire des évaluations objectives des politiques et de leurs applications (Case 2-5). Tous ces acteurs sont membres du secteur de sécurité et doivent faire partie de tout un processus de transformation. Trop souvent, ils sont écartés aussi bien en ce qui concerne leur implication dans la transformation des organisations de sécurité et des structures clé du secteur de sécurité (notamment le ministère de la défense ou le ministère de l'intérieur) qu'en ce qui concerne la modernisation et la démocratisation de leurs propres structures et fonctions.

Case 2-5

Bonne pratique: Les fonctions de l'auditeur général

«Nonobstant son existence sous le contrôle de l'Exécutif, du législatif ou du service judiciaire, il est impératif que le bureau d'audit soit complètement indépendant et vraiment autonome. Il doit aussi avoir des ressources adéquates pour accomplir sa mission. Il a trois attributions à remplir.

Le contrôle financier

Le bureau d'audit doit vérifier l'exactitude, la fiabilité et la minutie des finances de tous les organes de l'Exécutif et des départements publics. Il doit vérifier que toutes les opérations financières sont effectuées conformément aux règles de gestion des fonds publics. Dans le contexte de ses fonctions de contrôle, le bureau d'audit exerce une juridiction relative aux comptables et aux organismes publics qui autorisent les paiements. Ceux-ci doivent tous être responsables des fonds qu'ils gèrent ou qu'ils épargnent dans le cadre de l'exercice d'une fonction ou de l'accomplissement d'une responsabilité quelconque. En cas de détournement de fonds ou de corruption, le bureau d'audit a le devoir de communiquer ses résultats au service judiciaire.

Le contrôle juridique

Le Bureau d'Audit doit vérifier si tous les revenus et les dépenses publics sont comptabilisés conformément à la loi qui régit le budget.

Assurance d'une utilisation judicieuse des fonds publics

Un bureau d'Audit moderne qui fonctionne dans l'intérêt de la bonne gouvernance doit assurer l'utilisation judicieuse des fonds publics sur la base des trois critères suivants:

- (i) **Le contrôle de gestion:** Assurer que les ressources ont été utilisées de manière optimale sur le plan qualitatif et quantitatif;
- (ii) **Efficacité:** Mesurer le degré auquel les buts et les objectifs ont été satisfaits;
- (iii) **Efficiences:** Mesurer si les ressources utilisées ont été utilisées de façon optimale pour aboutir aux résultats escomptés.

Cette *ancienne supervision a posteriori* est conduite sur initiative du bureau d'Audit ou sur demande du parlement".

Source: Le rapport général du séminaire IPU relatif au parlement et au processus budgétaire, y compris la perspective de genre, Bamako, Mali, novembre 2001, cité au Centre du contrôle démocratique des forces armées de Genève et à l'Union interparlementaire, la supervision parlementaire du secteur de sécurité: principes, mécanismes et pratiques, le Manuel des parlementaires, no. 5 – 2003, pp. 141-142.

2.5 Les organisations de sécurité non étatique

Les efforts visant à améliorer la qualité de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité se focalisent légitimement sur les acteurs officiels qui ont le mandat d'utiliser la force pour protéger l'état et sa population. Le rôle joué par les organisations de sécurité non étatique ne saurait être ignoré. Souvent, les activités – ou l'existence même – de ces acteurs dénotent des déficits dans le secteur de sécurité formel. Quelques-unes des formes les plus communes des organisations de sécurité non étatique sont: les armées de libération, les armées de guérilla, les milices traditionnelles, les milices informelles, les milices des partis politiques, les compagnies de sécurité privée, les forces de défense civile et les groupes criminels locaux et internationaux.

2.5.1 Les raisons de l'éveil des acteurs non étatiques

Il y a une prolifération des organisations de sécurité non étatiques en Afrique depuis la fin des années 80. Plusieurs raisons expliquent ce phénomène qui sont directement liées à la qualité de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité.

- Les conflits armés et leurs dimensions régionales
- L'inefficacité des organisations de sécurité d'Etat
- L'intensification de la criminalité sur le plan national et transnational
- La protection des régimes en place.

Les Conflits Armés. L'importance des acteurs non étatiques en Afrique a été démontrée par les conflits armés tels que ceux de l'Angola, de la République Démocratique du Congo, du Libéria, et de la Sierra Léone, où la capacité de créer un environnement sûr et sécurisant nécessaire pour la sécurité humaine et le développement humain a été compromis par les activités d'une variété d'acteurs de sécurité non-étatiques notamment les groupes d'opposition armée, d'autres organisations informelles de sécurité, et les firmes de sécurité privées. Les groupes nationaux sont souvent soutenus par les gouvernements régionaux ou financés par la vente des ressources naturelles, facilitée par les intermédiaires étrangers et les sociétés internationales, qui sont responsables de la plupart des luttes actuelles. Les firmes de sécurité privées ont reçu une attention considérable à cause des abus des Droits de l'Homme qu'elles ont perpétrés et des contrats lucratifs qui leur ont permis d'exploiter les ressources naturelles en échange de divers services qu'elles proposent. La firme sud-africaine (Executive Outcomes), devenue notoire pour son implication en Sierra Leone, constitue l'exemple des firmes internationales dirigées par des anciens officiers militaires d'une variété de pays du monde entier qui ont été impliqués d'une manière ou d'une autre dans les guerres africaines.

Les organisations inefficaces de la sécurité d'Etat. Sur le plan national, l'incapacité de l'Etat de protéger sa population ou certains segments de sa population de la violence a suscité l'éveil d'une grande variété de milices locales et de firmes de sécurité privées. Dans certains pays, les agents de sécurité privés dépassent de façon significative le nombre des officiers de police en uniforme. En 2000 par exemple, l'Afrique du Sud a dénombré 216.000 officiers de sécurité privés par

rapport à 90.000 membres en uniformes dans le service policier sud-africain⁶. La prolifération des firmes de sécurité privées qui opèrent sur le plan national et international a donné de l'élan aux tentatives pour réguler leur statut. La case 2-6 décrit quelques-uns des points clé de la législation sud-africaine qui régit «les prestataires de services de sécurité».

Case 2-6

Bonne pratique: Le cadre de réglementation sud-africain des prestataires de services de sécurité

En 2001, le gouvernement sud-africain promulgua une loi établissant un cadre de réglementation pour les «prestataires de services de sécurité sud-africains».

- Le texte a établi l'Acte de réglementation de l'industrie privée de sécurité (PSIRA).
- Il fournit des détails sur le processus d'enregistrement des «prestataires de services de sécurité».
- L'acte souligne le besoin pour le Ministre de la sûreté et de la sécurité d'élaborer un code de conduite pour les prestataires de services de sécurité.
- Il établit aussi un système de suivi et d'enquête y compris l'obligation pour le conseil d'administration de PSIRA d'élaborer un code de conduite pour les inspecteurs.
- L'acte stipule que «toute action qui constitue un délit au regard de cet acte et est commise à l'extérieur de la République par n'importe quel prestataire de services de sécurité, sera jugé comme ayant été commis dans la République» section (39).

Source: République d'Afrique du Sud, "No. 56 de 2001": L'acte de réglementation de l'industrie de la sécurité privée, le journal officiel du gouvernement, volume 439 no. 23051, Cape Town, 25 janvier 2002, www.gov.za/documents/combsubst.htm

Les entreprises privées, les citoyens nantis et la communauté internationale sont surtout susceptibles de recourir à la protection privée. Les pauvres sont plus susceptibles de recourir à l'auto-assistance» en matière de justice y compris le vigilantisme. Les Garçons de Bakassi au Nigéria ont par exemple émergé en raison de l'incapacité de la police de la ville d'Aba à l'Est du pays de protéger les commerçants des criminels. Dès le début, les membres du groupe ont perpétré des tueries extra-judiciaires des criminels soupçonnés. Les garçons de Bakassi étaient néanmoins devenus populaires parce que les actions du groupe avaient réussi à réduire les taux de crime dans un certain nombre de régions alors même que la capacité du système policier et des tribunaux de rendre justice était mis en doute. Au fil du temps, «Les services qui étaient fournis par les membres du groupe se sont améliorés pour inclure l'adjudication d'une importante gamme de questions civiles notamment les problèmes matrimoniaux et autres problèmes familiaux ou de remboursement des dettes. Il n'y a aucun doute que ces services sont nécessaires mais la responsabilité fait défaut dans leur application en dépit - ou peut être à cause - des relations des garçons de Bakassi avec plusieurs gouvernements des Etats au

⁶ Martin Schöntheich, «La protection des protecteurs: Les nouvelles réglementations de l'industrie de sécurité privée», www.iss.co.za.

Sud-Est du Nigéria. Les membres du groupe des garçons de Bakassi ont dans une large mesure agit dans l'impunité et les accusations d'activités menées pour des motifs politiques se sont multipliées. Les garçons de Bakassi représentent un cas extrême de la non-implication de l'Etat dans le système de justice pénale mais un groupe différent d'acteurs non étatiques nigériens – les associations des commerçants, les associations professionnelles, les corps religieux, les associations communautaires par exemple – se sont impliqués dans le règlement des différends parmi leurs membres⁷.

La croissance du crime. Le crime croît aussi dans plusieurs parties d'Afrique. Dans les études des préoccupations des personnes pauvres, les soucis relatifs à la violence physique occupent généralement une place de choix. Par exemple, les évaluations participatives de la pauvreté, conduites par la Banque mondiale et d'autres organismes, ont révélé que le crime et la violence font partie des causes du malaise des pauvres. Les criminels deviennent bien organisés et bien armés. Ils peuvent cependant inclure aussi des associations d'individus moins soudées et en mutation, y compris les hommes d'affaires et les responsables corrompus du gouvernement aussi bien que les criminels de carrière. Les groupes criminels déploient leurs activités au-delà des frontières nationales. L'incapacité de l'Etat à combattre la criminalité contribue dans une grande mesure à la croissance de la violence. Comme la case 2-7 le démontre, la régionalisation du crime dépasse rapidement la capacité des gouvernements nationaux d'agir efficacement pour protéger leurs populations (Voir également la section 2.6 sur les acteurs régionaux).

Case 2-7

La régionalisation du crime en Afrique Australe

«Les groupes criminels organisés ne se sont pas uniquement engagés dans une grande variété d'activités criminelles mais les études indiquent aussi que les activités criminelles transfrontalières s'intensifient. Par exemple, le Botswana, un pays avec une population relativement faible de 1.576.470 d'habitants et un département d'enquêtes criminels regroupant environ 600 enquêteurs en l'an 2000 indiquait qu'à partir des 34 catégories de crimes qui sont listés dans les questionnaires, 20 concernaient les activités criminelles organisées à caractère transfrontalier ou transnational. Sur le plan politique et économique, le Botswana a été l'un des pays le plus stable des pays de la SADC durant les deux dernières décennies. Il a été mieux placé que la plupart des pays de la SADC dans la mobilisation des ressources pour combattre les crimes et a connu à cet égard de bons résultats. Toutefois, même s'il pouvait consacrer davantage de ressources pour combattre le crime organisé, le Botswana aura des difficultés pour réduire le crime organisé sans l'implication extensive des autres pays de la région.

Source: Peter Gastrow, le crime organisé dans la région de la SADC: une perception policière, monographie ISS no. 60, Prétorie: Institut des Etudes en matière de sécurité, août 2001, www.iss.co.za.

La protection des régimes. Le désir des gouvernements de rester au pouvoir a également souvent conduit à l'utilisation des organisations informelles de sécurité y

⁷ Ukoha Ukiwo, «Deus es Maching ou le Monstre de Frankenstein ? Les rôles changeant des garçons de Bakassi à l'Est du Nigéria», Démocratie et développement, vol. 3, no. 1 (2002): 39-51.

compris les groupes paramilitaires qui sont financés par l'Etat et les cellules de sécurité des partis politiques pour réprimer les opposants et ceux perçus comme tels. Au Zimbabwe par exemple, les milices de jeunes constituent un pivot de la stratégie des campagnes du ZANU depuis la première élection de la période post indépendance. Pour l'élection présidentielle de 2002, elles ont été grossies par des groupes de «vétérans de guerre» qui ont terrorisé et ont fait déplacer de force les propriétaires terriens blancs et leurs mains-d'œuvre agricoles noires.

2.5.2 L'impact des organisations de sécurité non-étatique

En principe, certains de ces acteurs non-étatiques pourraient renforcer l'Etat ou la sécurité individuelle. Si l'Etat est incapable d'assurer le niveau adéquat de maintien de l'ordre, les individus feront appel au service des compagnies privées ou aux groupes communautaires informels. La privatisation des fonctions du secteur public peut conduire à une plus grande dépendance envers les firmes de sécurité privée pour accomplir une gamme d'activités de sécurité. Les firmes privées pourraient assumer des responsabilités en matière de sécurité dans les structures de gouvernement en vue de protéger les patrimoines stratégiques, d'aider à recruter et former le personnel de sécurité et de patrouiller dans les zones publiques. Des lors que ces activités sont entreprises de façon professionnelle et que les sociétés sont réglementées pour assurer leur responsabilité devant l'Etat et la population, les chances de voir renforcer la sécurité augmentent et les comportements négatifs associés aux acteurs non-statutaires de sécurité sont minimisés.

Une telle réglementation est toutefois difficile à mettre en place. Même le gouvernement sud-africain, qui a promulgué plusieurs lois pour réglementer les activités des mercenaires, l'assistance militaire étrangère et les prestataires de services de sécurité depuis la fin des années 90, a eu des difficultés pour appliquer ces lois. Aucun autre pays africain n'a pour l'instant une législation similaire ou une capacité de réglementation, ce qui augmente le potentiel des abus ailleurs sur le continent. Les activités nationales des firmes de sécurité peuvent être plus faciles à suivre que les activités des mercenaires ou d'autres acteurs de sécurité à l'étranger. Cependant, la plupart des pays Africains n'ont pas la capacité d'effectuer un suivi national et efficace de ces acteurs.

En outre, certains acteurs ne sont pas en faveur de la réglementation. Les groupes d'opposition armés doivent soit, être militairement vaincus, soit voir leurs doléances résolues à travers un processus politique. Par exemple, les efforts de négociations avec le front révolutionnaire uni (RUF) de Sierra Leone n'avaient pas abouti malgré la signature des accords de paix par le RUF. Certains membres du RUF étaient disposés à suivre la voie politique mais il était toujours nécessaire de vaincre le groupe militairement. Les groupes de sécurité privés et les milices locales, qui ont été créés pour garantir la sécurité dans un environnement où l'Etat était incapable de l'assurer, continueront à exister indépendamment de la politique de l'Etat jusqu'au moment où les problèmes sous-jacents notamment, la faiblesse des institutions de sécurité étatiques, le traitement préférentiel et le favoritisme de l'Etat et la crise fiscale seront surmontés. Les groupes paramilitaires qui sont créés par les gouvernements et les partis pour contribuer à renforcer leur emprise sur le pouvoir continueront à exister jusqu'à l'avènement de changements politiques significatifs.

2.6 Les acteurs de la société civile

La société civile comporte une importante gamme d'acteurs non-étatiques y compris les groupes académiques, religieux, les chercheurs politiques, les médias, les groupes de femmes, les associations professionnelles telles que l'association du barreau, les organisations communautaires et les citoyens intéressés. La société civile a trois rôles critiques à jouer dans l'augmentation de la responsabilité du secteur de sécurité en exigeant l'alternance, en agissant comme défenseur et en apportant des contributions techniques.

La société civile peut jouer un rôle important de suivi du développement et de l'application de la politique en matière de la sécurité et des activités des organisations de sécurité. Ses activités de défense peuvent prendre différentes formes, notamment l'adhésion à des conseils consultatifs communautaires de supervision et de suivi, indépendants des activités des organisations de sécurité et la diffusion des informations sur les politiques de sécurité et leur mise en œuvre auprès d'une large audience. Ces activités visent non seulement à lancer un défi aux politiques du gouvernement mais à aussi diriger les débats et à fournir des contributions utiles au processus de prise de décisions. Les acteurs indépendants de la société civile ont apporté d'importantes contributions aux transformations du secteur de sécurité dans des pays tels que la Sierra Léone, l'Afrique du Sud et l'Ouganda.

La société civile peut aussi agir comme une importante ressource pour la communauté de sécurité en un sens plus formel. La société civile peut fournir un ensemble d'individus épris de connaissances pour occuper des postes au sein du gouvernement dans les agences pertinentes. Les civils peuvent faire partie des conseils de revues et d'autres organes de supervision et dispenser une formation aux membres des organisations de la sécurité et aux organes de supervision civile. La case 2-8 décrit comment les comités consultatifs des citoyens peuvent améliorer les services correctionnels. La société civile peut aussi soutenir la base des connaissances des gouvernements en fournissant des contributions sur une importante gamme de sujets, allant des politiques générales de défense aux dépenses et aux propositions d'achat de matériels en passant par les données sur les Droits de l'Homme.

Certains soutiennent parfois l'hypothèse selon laquelle, par définition les organisations de la société civile soutiennent toujours une approche de consolidation de la paix par la sécurité mais cela n'est pas forcément le cas. Les opinions sur la politique de sécurité sont diverses au sein de la société civile comme elles le sont au sein des milieux du gouvernement. Les groupes de la société civile peuvent devenir politisés et promouvoir leurs divisions au sein de la société au lieu de chercher des voies pour surmonter les désaccords et les différends et 'arriver à un compromis e. Par exemple, les médias peuvent agir à la fois comme une source d'information et de désinformation et peuvent encourager un débat national productif sur les questions de sécurité ou au contraire renforcer les divisions au sein de la société.

La société civile peut également de façon consciencieuse éviter d'examiner les questions de sécurité parce qu'elle exigera d'interagir directement avec les organisations de sécurité que certains membres de la société civile considèrent

comme déplaisantes. Par exemple, les organisations professionnelles qui, durant les années 80

Case 2-8.

Bonne pratique: Liens entre la communauté, les contravenants et les services correctionnels

«Les comités consultatifs des citoyens assurent un lien vital entre l'organisation correctionnelle (à la fois institutionnelle et communautaire), les contravenants et la communauté. Les membres du comité consultatif sont les membres de la communauté qui se portent volontaires pour consacrer leur temps et leurs compétences à l'amélioration de la qualité de l'organisation correctionnelle. Pour remplir leurs rôles ils doivent : agir comme observateurs impartiaux des opérations; prodiguer des conseils, mesurer l'impact que les diverses décisions ont sur la communauté dans laquelle ils sont situés et en assurer un lien entre les communautés et le service correctionnel. Cette meilleure pratique est en cours depuis 30 ans et a été identifiée comme la meilleure pratique du service public national et une meilleure pratique internationale. Ce programme est évalué sur une base annuelle.»

Source: Association pénitencière et de correction internationale, les meilleures pratiques. www.icpa.ca/home.html.

constituaient la majorité des organisations de la société civile des pays de l'Union du fleuve Mano, surtout au Libéria, évitaient de traiter des problèmes de la gouvernance, jugés comme étant des problèmes "politiques" et hors des compétences de ces groupes. Les organisations de défense des Droits de l'Homme et les autres groupes de la société civile de plusieurs parties d'Afrique sont toujours très suspects aux yeux des gouvernements et des organisations de sécurité et il leur est difficile de s'engager dans des débats sur les réformes et les politiques de sécurité. Néanmoins les organisations de la société civile dans un nombre croissant de pays africains sont engagées dans une gamme d'activités de gouvernance du secteur de sécurité, y compris les activités de suivi, de recherche, de formation, de promotion et de facilitation du dialogue.

2.7 Les acteurs régionaux

Les acteurs régionaux et multilatéraux, bien qu'ils ne fassent pas partie de la communauté des acteurs nationaux qui influencent la qualité de la gouvernance du secteur de sécurité, font néanmoins partie du paysage de sécurité en Afrique et peuvent influencer la qualité de la gouvernance du secteur de sécurité au niveau national (le chapitre 6 discute de l'impact des acteurs régionaux sur la gouvernance du secteur de sécurité et définit un certain nombre de facteurs centraux pour les efforts d'intégration de la gouvernance du secteur de sécurité dans les organes régionaux). Au niveau national, les acteurs pertinents comprennent les acteurs officiels et les organisations de la société civile.

Parmi les acteurs officiels, il existe à la fois des organisations à vocation générale telles que les Nations Unies, l'Union Africaine, la CEDEAO, le SADC et l'IGAD et des groupes qui se concentrent sur des questions fonctionnelles, tels que l'organisation de la coopération des chefs de police d'Afrique Australe (SARPCO).

Les acteurs régionaux sont devenus très importants étant donné la nature régionale de bon nombre des problèmes de sécurité en Afrique. Les guerres en Sierra Leone, au Libéria et au Congo ne seront pas résolues sans les approches régionales. La crise foncière au Zimbabwe a des implications potentiellement explosives pour les autres pays d'Afrique Australe notamment le Malawi et l'Afrique du Sud. Les activités criminelles trans-frontalières – trafic de drogue et d'armes à feu, immigration illégale – se sont développées et ont pris de l'ampleur sur le continent.

Ces problèmes croissants ont commencé à trouver des réponses régionales. Douze pays d'Afrique australe avaient créé l'organisation régionale de coopération des chefs de police en Afrique australe dans les années 1990 pour combattre le crime transfrontalier (case 2-9). En Afrique de l'ouest, une préoccupation relative au transfert illégal des armes légères et de petit calibre a conduit les 16 membres de la communauté économique des états de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) à approuver un Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères dans la région à la fin de 1998. Toutes les initiatives visant à résoudre les problèmes régionaux ne sont pas des moyens appropriés pour renforcer la gouvernance dans le secteur de sécurité. Cependant, des efforts doivent être déployés pour identifier des initiatives et des activités régionales qui peuvent contribuer au renforcement de la gouvernance du secteur de sécurité.

Case 2-9.

La mission et les objectifs de SARPCCO

- (1) Promouvoir et renforcer la coopération et encourager le développement des stratégies conjointes de gestion de toutes les formes de crimes transfrontaliers ayant des implications régionales;
- (2) Préparer et diffuser des informations pertinentes sur les activités criminelles qui bénéficieront aux pays membres en vue de contenir les crimes dans la région;
- (3) Entreprendre régulièrement les revues des stratégies conjointes de gestion de crimes à la lumière des besoins et des priorités régionaux et nationaux en mutation
- (4) Maintenir un système et une structure garantissant la gestion des données criminelles et le suivi efficace et conjoint du crime transfrontalier.

Source: «Combattre le crime transfrontalier – l'expérience de l'Afrique Australe», discours de Juan Kotze, Inspecteur du bureau de crime national de l'interpol, Prétoria, Afrique du Sud, le 23 mars 2000 à la Conférence de Microsoft du contrôle du crime transfrontalier de 2000, à Cape Town en Afrique du Sud. www.microsoft.com/europe/public_sector/Gov_Agencies/127.htm.

Le programme établi en vue d'appliquer le Moratoire sur les armes légères et de petit calibre en Afrique de l'Ouest, dit programme de coordination et d'assistance à la sécurité et au développement (PCASED, devenu ECOSAP), envisage de former les forces policières, de sécurité et LES militaires des états membres. Une telle formation pourrait en principe offrir une opportunité pour renforcer l'importance de la

professionnalisation de la protection des Droits de l'Homme, de la transparence et de la responsabilité⁸.

Aussi, la SARPCCO pourrait être utilisée comme moyen de renforcer une gouvernance saine dans le secteur policier. Les organisations politiques, régionales et sous-régionales telles que l'Union Africaine, le SADC, la CEDEAO et l'Union du Fleuve Mano sont aussi des organes qui peuvent être encouragés à promouvoir la transformation du secteur de sécurité parmi les Etats membres. Pour l'heure cependant, ces organisations n'ont pas la capacité d'entreprendre les activités nécessaires.

Résumé des principaux points – Chapitre 2

- Tous les acteurs – officiels et non officiels – qui influencent la qualité de la gouvernance dans le secteur de sécurité doivent s'engager pour promouvoir la gouvernance démocratique de celui-ci. Ils comprennent les organisations légalement mandatées à utiliser la force; les organes de sécurité judiciaire et publique; les organes civils de supervision; les organisations de sécurité non-étatiques et les acteurs de la société civile non-statutaire. Dans tous les cas, la configuration exacte variera d'un Etat à l'autre.
- Les organisations légalement mandatées à utiliser de la force. Une approche de consolidation de la paix en matière de sécurité souligne l'importance de défendre la survie de tous les organes de sécurité pour assurer la sécurité de l'Etat et de sa population. Il est important que: (1) Les fonctions de chaque acteur soient bien définies et transparentes; (2) que les organes de sécurité eux-mêmes soient des organes professionnels; (3) qu'ils respectent le droit international et les pratiques de gouvernance démocratique, y compris la primauté des autorités civiles légitimes; et (4) qu'ils ne sont pas impliqués dans la vie économique ou politique du pays.
- Les organes de justice et de sécurité publique: La sûreté et la sécurité publique dépendent du fonctionnement efficace de l'ensemble du système de justice pénale – la police, les procureurs, le service judiciaire et le système correctionnel. Il est alors important de suppléer les efforts en vue de renforcer la gouvernance démocratique du service policier par des efforts parallèles de transformation du système judiciaire et correctionnel. Il est aussi important de reconnaître que les politiques, les procédures et les pratiques qui régissent le service judiciaire et correctionnel peuvent varier de façon extensive et que les gouvernements africains font face au besoin d'intégrer les systèmes de justice traditionnelle dans leur système légal formel.
- Les organes de gestion civile et de supervision. La gouvernance démocratique du secteur de sécurité requiert un rôle actif de la part des autorités civiles qui gèrent et contrôlent les organes de sécurité. La sécurité de l'Etat et de sa

⁸ Le fait que les gouvernements membres de la CEDEAO aient besoin de solliciter des exemptions pour importer des armes légères et de petit calibre à des fins de formation et de maintien de la paix, renforce théoriquement le concept de transparence. Bien sûr, en dépit du Moratoire, les armes continuent d'être introduites en Afrique de l'Ouest d'une manière non transparente et elles ont alimenté les conflits dans la région du Fleuve Mano. Au sujet des sources d'armement disponibles pour le gouvernement de la Sierra Leone et le RUF, voir Eric G. Berman, le réarmement en Sierra Leone. Un an après l'accord de Lomé. www.smallarmssurvey.org/occasionalpapers/html.

population sera maximisée lorsque les organisations de sécurité seront subordonnées aux autorités élues démocratiquement. La branche exécutive et le pouvoir législatif doivent être impliqués dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de sécurité. Les acteurs centraux comprennent: les ministères de la défense, de l'intérieur/des affaires intérieures, des finances et des affaires étrangères: le bureau du Président/du Premier Ministre; le cabinet; le conseiller en matière de sécurité nationale; et les organes anti-corruption.

Résumé des principaux points – Chapitre 2 (Cont.)

- Les organes de sécurité non étatiques: les formes les plus communes d'organes de sécurité non étatique sont: les armées de libération, les armées de guérilla, les milices traditionnelles, les milices informelles, les milices des partis politiques, les compagnies privées de sécurité, les formations de défense civile et les groupes criminels locaux et internationaux. Certains de ces acteurs non étatiques peuvent renforcer l'Etat ou la sécurité des personnes, comme par exemple les firmes privées de sécurité et les milices traditionnelles si elles affichent un comportement professionnel et elles sont responsables devant l'Etat et la population. D'autres ne peuvent être soumises aux réglementations et peuvent compromettre gravement la gouvernance démocratique du secteur de sécurité.
- Les acteurs de la Société Civile: la société civile comporte une importante gamme d'acteurs non étatiques, y compris les groupes religieux, les universitaires, les chercheurs du domaine politique, les médias, les groupes de femmes, les associations professionnelles telles que l'association du barreau, les organisations communautaires et les citoyens intéressés. La société civile a trois rôles fondamentaux à jouer dans la responsabilisation du secteur de sécurité: à travers la demande de changement, en exerçant une surveillance et en fournissant des contributions techniques. L'on suppose souvent que, par définition, les organisations de la société civile soutiennent une approche de consolidation de la paix dans le domaine de la sécurité mais cela n'est pas toujours le cas. Les opinions sur la politique de sécurité sont aussi diverses au sein de la société civile qu'elles le sont dans les milieux du gouvernement. Les groupes de la société civile peuvent devenir politicisés et encourager les divisions de la société plutôt que de chercher les moyens de surmonter les désaccords et les différends pour aboutir à des compromis ou encore simplement refuser d'afficher un comportement responsable.
- Les acteurs régionaux: Bien qu'ils ne fassent pas partie de la communauté des acteurs nationaux qui influencent la qualité de la gouvernance du secteur de sécurité, les acteurs régionaux et multilatéraux font partie du paysage de sécurité en Afrique et peuvent affecter la qualité de la gouvernance du secteur de sécurité des Etats. Comme au niveau national, les acteurs externes pertinents comprennent à la fois, les acteurs officiels et les organisations de la société civile. Les acteurs régionaux sont devenus beaucoup importants étant donné que la nature régionale des problèmes africains de sécurité est devenue plus évidente.

CHAPITRE 3

La gouvernance démocratique et le secteur de sécurité

La transformation du secteur de sécurité est le processus d'alignement du secteur avec les valeurs, les principes et les pratiques de la gouvernance démocratique. La section 3.1 explique l'importance de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité. La section 3.2 discute de la transparence dans le secteur de sécurité. La section 3.3 aborde les questions de la responsabilité. La section 3.4 examine la base légale du secteur de sécurité. La section 3.5 discute de la supervision du secteur de sécurité.

3.1 L'importance de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité

La gouvernance démocratique est une composante fondamentale d'un environnement stable et sûr, nécessaire pour promouvoir le développement humain et la sécurité humaine en Afrique. Comme l'ont reconnu les promoteurs du Nouveau Partenariat pour le développement en Afrique (NEPAD),

Il est à présent généralement reconnu que le développement est impossible en l'absence de démocratie réelle, du respect des droits humains, de la paix et de la bonne gouvernance. Avec le Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique, l'Afrique s'engage à respecter les normes générales de la démocratie dont les principales composantes comprennent le pluralisme politique, l'existence de plusieurs partis politiques et de syndicats de travailleur, et des élections équitables, libres et démocratiques, organisées régulièrement pour permettre à la population de choisir librement⁹ ses leaders.»

La gouvernance a reçu une attention considérable en Afrique depuis le début des années 1990 de la part des acteurs nationaux et externes. Initialement, les acteurs externes avaient tendance à mettre l'accent sur la gouvernance économique – qui établit un cadre de réglementations stables, une administration publique efficace et transparente et un service judiciaire indépendant capable de résoudre les différends, surtout les disputes commerciaux. Les approches nationales de la gouvernance sont focalisées sur la gouvernance politique, en particulier sur les systèmes de gouvernance démocratique où les gens peuvent influencer les décisions qui affectent leurs vies.

Bien que la «bonne gouvernance» fût largement reconnue comme étant centrale pour la consolidation de la démocratie et la promotion de bons résultats de développement, très peu d'attention a été accordée jusqu'à la fin des années 1990 à la question de savoir comment le secteur de sécurité était régi. Cependant, la gouvernance saine du secteur de sécurité est cruciale pour le succès de la consolidation démocratique, la réduction de la pauvreté et le développement économique et social durable. Elle est aussi essentielle pour la qualité de la sécurité

⁹ «Le Nouveau Partenariat pour le développement en Afrique» Partie V, Programme d'Action: La stratégie pour atteindre le développement durable au 21^{ème} siècle, octobre 2001, para. 79

qui renvoie à la création d'un environnement sûr et sécurisant pour l'Etat et toute sa population.

L'Etat est communément accepté comme une structure sociale qui détient le monopole de l'usage de la force légitime dans un pays. Pour que l'utilisation de la force soit légitime, l'Etat doit lui-même être légitime. Un Etat légitime est caractérisé par la transparence, la confiance des gouvernés dans le gouvernement et la responsabilité.

- La légitimité et la confiance sont encouragées par un Etat dans lequel le gouvernement est élu démocratiquement et qui opère sur la base d'une constitution qui exprime la volonté générale du peuple. La légitimité et la confiance nécessitent ainsi la participation, directe et indirecte, du peuple dans les affaires de l'Etat.
- La responsabilité implique à la fois le droit d'obliger le gouvernement à rendre compte de son comportement et la capacité de sanctionner les gouvernements dont les actions s'écartent des responsabilités légales. Ainsi, un aspect central du développement de la responsabilité démocratique est l'établissement d'une base légale sur laquelle l'Etat opère. Un deuxième élément central de la responsabilité démocratique est l'établissement des systèmes de supervision qui auront la capacité d'assurer l'application des législations et des réglementations pertinentes.
- La responsabilité démocratique requiert aussi le développement d'un système qui facilite la participation directe et indirecte des personnes qui sont chargées des affaires de l'Etat. Ici aussi, un important degré de transparence est essentiel.

On constate un effort croissant de la part des responsables officiels du secteur public Africain, des intellectuels et des activistes de la société civile pour élaborer une série de principes de supervision et de gouvernance facilement applicables dans le secteur de sécurité à travers le continent. Dix principes clé, devenus essentiels à la recherche d'une gouvernance démocratique efficace du secteur de sécurité, sont résumés dans la case 3-1. Le reste de ce chapitre se focalisera sur quatre aspects de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité:

(1) La transparence; (2) la responsabilité, (3) la base légale du secteur de sécurité et (4) la supervision.

Case 3-1.

Bonne pratique: Les principes clé de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité

- Les organisations de sécurité sont responsables devant les autorités civiles élues, les agences de supervision indépendantes établies et la société civile.
- Les organisations de sécurité respectent le droit international et la loi constitutionnelle nationale.
- Les informations sur la planification et la budgétisation du secteur de sécurité sont disponibles à la fois au sein du gouvernement et pour le public.
- Une approche complète et disciplinée de la gestion des ressources du secteur de sécurité est adoptée sur la base des principes de la gestion des dépenses publiques internationalement reconnues.
- Les relations civiles et militaires sont basées sur une hiérarchie d'autorité bien articulée entre les autorités civiles et les forces de défense et sur une relation avec la société civile qui est fondée sur le respect des droits humains et sur une culture de courtoisie;
- Les autorités civiles ont la capacité d'exercer le contrôle politique des opérations et des dépenses des organisations de sécurité
- La société civile a la capacité de suivre les organisations de sécurité et d'apporter des contributions constructives au débat politique.
- L'environnement politique est tel que la société civile peut être consultée sur une base régulière sur les questions politiques en matière de sécurité, d'allocation des ressources et d'autres questions pertinentes.
- Les membres du personnel des forces de sécurité sont organisés de façon adéquate pour s'acquitter de leurs fonctions de façon professionnelle et respectueuses des exigences des sociétés démocratiques.
- La création d'un environnement qui soutient la paix et la sécurité régionales et sous régionales constitue une priorité pour les décideurs.

Cet ensemble d'exigences lance un défi significatif à tous les gouvernements du monde. Les trajectoires divergentes de transition ont produit différentes configurations politiques sur le continent – dont certaines sont complémentaires et d'autres contradictoires et inquiétantes. Ceci limite nécessairement la généralisation. Néanmoins, il est clair que la plupart des pays Africains sont engagés à assurer le développement de meilleures pratiques pour soutenir une gouvernance saine du secteur de sécurité.

Source: Ces principes ont été élaborés initialement par le département du développement international au Royaume Uni, la Réforme du *secteur de sécurité et la Gestion des Dépenses militaires; les grands Risques des donateurs, les Grandes Recettes du Développement*, le rapport d'un colloque international financé par le Département du Développement international au Royaume Uni, Londres, du 15 au 27 février 2000, www.dfid.gov.uk/pubs/files/ssmes.report.pdf 46.

3.2 La transparence dans le secteur de sécurité

3.2.1 Pourquoi la transparence est-elle importante?

La transparence est l'ingrédient fondamental de toute gouvernance responsable. Sans l'accès aux informations sur la formulation et l'application des lois, des politiques, des plans et des budgets, il est impossible de tenir un fonctionnaire pour responsable.

- Un secteur de sécurité non transparent crée un environnement propice à toute une gamme d'abus. Il compromet aussi le professionnalisme des forces de sécurité.
- La non-transparence favorise les transactions hors budget. Lorsqu'une partie significative des dépenses de sécurité d'un pays s'effectue hors budget et est alimentée par des revenus hors budget, les principes capitaux de la responsabilité fiscale du secteur public sont non seulement violés, mais il est aussi fort probable que la capacité opérationnelle des organisations de sécurité souffrira.
- Un secteur de sécurité non transparent crée un environnement propice aux violations systématiques et abusives des droits humains de la part des organisations de sécurité;
- La non transparence facilite aussi l'intervention directe des organisations de sécurité dans le processus politique.

3.2.2 La confidentialité et non pas le secret

Malgré les risques d'abus, un degré de confidentialité est nécessaire dans le secteur de sécurité. Des problèmes naissent lorsqu'on utilise le besoin de confidentialité pour justifier la réduction du rôle des organes de supervision et de gestion appropriés et de la population générale. Il est aussi important de bien savoir ce qui est confidentiel et pourquoi certaines informations sont considérées comme des questions sensibles.

Il est possible de retenir un haut degré de confidentialité dans les domaines fort sensibles sans compromettre le principe de responsabilité publique.

- Les plans de guerre doivent être confidentiels. En revanche, le fait que les forces armées dépassent leurs allocations budgétaires, achètent des équipements militaires coûteux sans tenir compte des besoins ou de la capacité de maintenir ces équipements, ou encore s'engagent dans des activités illégales en dehors du budget, constitue clairement des questions sensibles mais qui ne doivent pas être tenues confidentielles.
- Certaines des questions relatives à la sécurité publique doivent aussi être gardées secrètes afin de poursuivre les criminels suspects. Le fait que la police viole les Droits de l'Homme, qu'elle manque de poursuivre certaines catégories d'auteurs (tels que les violeurs), que les contravenants soient souvent libérés parce que la police n'a pas suffisamment de compétence en matière d'investigation ou que le service judiciaire soit sujet à la pression politique, sont des questions sensibles mais qui ne doivent pas être gardées secrètes.
- Les agences de renseignements et leurs activités sont nécessaires pour créer

une sécurité adéquate. Cependant, le caractère souvent voilé de leurs activités ne doit pas conduire à l'impunité ou à l'exemption de la règle de droit. Un certain degré de transparence restera toujours nécessaire au sujet du mandat et du budget de ces agences.

3.2.3 La transparence des dispositions légales

Les processus associés au gouvernement du secteur de sécurité doivent être transparents du début à la fin. La manière dont les dispositions légales régissant le secteur de sécurité sont élaborées est particulièrement importante. L'application subséquente de ces lois pourra dépendre de ce processus. Dans plusieurs pays africains, les constitutions ne représentent pas la volonté du peuple et ne sont pas issues d'un consensus populaire. Il y a des pays où la constitution a été imposée à la population par une administration militaire sortante (cas du Nigéria). Dans d'autres pays, le gouvernement au pouvoir a changé la constitution de façon si significative qu'elle ne représente plus la volonté du peuple (exemple du Zimbabwe).

Il est aussi important que la législation qui régit les différentes organisations de sécurité soit obtenue de façon transparente et participative. Étant donné que les constitutions définissent de façon générique les relations entre les autorités civiles et les organisations de sécurité, les nombreux détails qui régissent l'organisation réelle du secteur de sécurité doivent être soulignés séparément dans une législation nationale approuvée par le parlement.

- Depuis 1994, l'Afrique du Sud a produit des documents politiques ou des «Livre blancs» sur la défense, les services de renseignements, la sûreté et la sécurité, la participation dans des missions internationales de paix et dans les industries de défense. Les experts non gouvernementaux ont contribué à la plupart de ces documents et des contributions ont été apportées par toutes les parties prenantes avant leur finalisation. (Voir la case 3.2). Cette consultation prolonge le processus d'élaboration des lois.
- Le parlement sud-africain avait approuvé en 1995 l'acte du Service policier sud-africain (No. 68 de 1995) et avait examiné en 2003 un projet de loi en matière de défense. Ce projet de loi en matière de défense est publié dans le journal officiel du gouvernement et est disponible sur le site web www.gov.za du gouvernement.

Case 3-2

Bonne pratique: Le processus consultatif du Livre blanc Sud Africain sur la sûreté et la sécurité

«Le Ministre a publié le dernier projet du Livre blanc pour consultation publique après l'approbation du cabinet en mai 1998. Une consultation extensive a été entreprise avec les acteurs institutionnels clé et la société civile durant les phases suivantes:

1. Des auditions publiques provinciales

Les auditions publiques ont été organisées dans chaque province pour s'assurer que les dernières recommandations politiques du Livre blanc reflétaient les points de vue des acteurs provinciaux, des acteurs institutionnels et du public.

2. L'audition nationale

Une audition nationale fut organisée du 3 au 5 août 1998 au parlement. Un certain nombre de présentations avait été faites et des rapports provinciaux sur les présentations faites durant le processus d'audition publique avaient été présentés. Des réunions conjointes du Comité sur la sûreté et la sécurité et du Conseil national du Comité des Provinces sur la sécurité et la justice avaient examiné les questions soulevées durant le processus de consultation publique le 18 et le 21 août. Ces travaux avaient inspiré la rédaction finale du Livre blanc.

3. Consultation avec des audiences publiques

Des consultations extensives avec des audiences critiques furent entreprises comme définies ci-dessous.

- Une conférence du gouvernement local s'était tenue le 24 juillet 1998 durant laquelle les initiatives du gouvernement local relatives à la prévention des crimes avaient été passées en revue. Les expériences de projets municipaux furent partagées et les interventions définies dans le Livre blanc furent débattues.
- Des rencontres furent organisées pour la plupart des partis politiques à Cape Town pour discuter des questions pertinentes qui ressortaient du Livre blanc.
- Un atelier fut organisé avec les partenaires Nationaux de la Stratégie de Prévention des Crimes sur des questions relatives à la prévention des crimes comme définies dans le Livre blanc.

4. Le processus de consultation interne

- Le service sud-africain de police diffusa de façon extensive le projet de Livre blanc au sein de ses structures et reçut plusieurs suggestions à ce sujet. Un rapport consolidé sur ces suggestions fut compilé par le commissaire de division du Service national de gestion et envoyé au Secrétariat.
- Des réunions importantes furent organisées avec la plupart des départements nationaux du gouvernement
- Les principaux syndicats liés aux services de sécurité et de sûreté furent aussi consultés.

Case 3-2. (Cont.)

«Le Livre blanc final fut présenté au comité du cabinet chargé de la sécurité et des renseignements avant la réunion du cabinet du 9 septembre 1998 où le Livre blanc fut approuvé. Les débats parlementaires sur le bulletin blanc furent organisés en septembre 1998.

Une Conférence fut organisée le 11 septembre 1998 sur le Livre blanc. Durant la conférence, un rapport fut présenté sur les suggestions qui avaient été faites et sur la façon dont elles avaient été intégrées.

«Une version simplifiée du Livre blanc est en train d'être élaborée. Elle expliquera les divergences politiques sur le Livre blanc et ce qu'elles représentent pour les parties prenantes au domaine de la sûreté et de la sécurité en Afrique du Sud.»

Source: Afrique du Sud, le Département de sûreté et de sécurité, le Livre blanc sur la sûreté et la sécurité. «Au service de la sûreté,» 1999-2004, septembre 1998, www.gov.za/whitepaper/1998/safety.htm#drafting.

Les processus consultatifs ne constituent qu'une partie de la solution au problème de transparence. Il faut aussi un effort conscient pour assurer dans la mesure du possible une diffusion importante des documents juridiques de base qui régissent le secteur de sécurité.

- Les constitutions et la législation nationale subsidiaires doivent être diffusées auprès de la population et traduites en langues locales, afin que la population comprenne bien la façon dont ces documents organisent les organes de sécurité.
- Un effort doit être fait pour assurer la production des copies de la constitution en nombre suffisant pour distribution à la population. Il faut dans la mesure du possible distribuer gratuitement les copies au lieu de les vendre en ciblant surtout les écoles.
- Les membres des forces de sécurité doivent avoir accès aux documents qui définissent leurs rôles et leurs responsabilités.

La diffusion des documents juridiques de base qui couvrent le secteur de sécurité contribuera au développement d'une gouvernance saine de celui-ci. Outre les informations sur la base légale du secteur de sécurité, la population a besoin d'informations sur la gamme complète des politiques de sécurité et leur application pour s'acquitter des fonctions clés de la société civile dans une démocratie: créer des organisations de surveillance, s'impliquer dans les processus de consultation et proposer des solutions constructives aux problèmes.

3.2.4 La transparence au sein du gouvernement

Il est important que les gouvernements fournissent des informations sur le secteur de sécurité à leurs populations. Il est aussi important que les gouvernements soient transparents en leur sein.

- Tous les représentants officiels de la branche exécutive doivent avoir accès aux informations sur les politiques, les plans, les programmes et les budgets en matière de sécurité qui sont nécessaires pour honorer leurs responsabilités.
- Les législateurs doivent avoir accès aux informations en temps utile pour leur permettre de promulguer des lois qui définissent et réglementent le secteur de sécurité. Ils doivent aussi pouvoir voter les fonds nécessaires pour permettre à ces lois d'être exécutées.
- Afin que les comptes des organisations de sécurité soient examinés minutieusement et systématiquement, les organes pertinents de comptabilité et d'audit des organisations de sécurité et le gouvernement dans son ensemble doivent avoir à temps accès aux informations dont ils ont besoin.
- Le service juridique doit avoir accès aux informations dont il a besoin pour évaluer la nature constitutionnelle des lois dans le secteur de sécurité.

La diffusion des informations à grande échelle au sein des gouvernements aidera à élaborer des politiques respectueuses de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité et permettra la mise en œuvre efficace de ces politiques. Il est en même temps extrêmement important de reconnaître que le secteur de sécurité ne peut pas avoir un niveau plus élevé de transparence que d'autres secteurs publics. Il est alors important de ne pas s'attendre à ce que le secteur de sécurité devienne une île de priorités dans une mer de mauvaises pratiques.

3.3 La responsabilité du secteur de sécurité

3.3.1 Considérations de base

Le processus de responsabilité vise à assurer que les officiels publics sont responsables de l'exercice de l'autorité qui leur est reconnu par la constitution ou les autres lois. Pour ce qui concerne les organisations de sécurité, ceci veut dire qu'elles doivent répondre devant les organisations qui sont légalement mandatées pour superviser leurs activités. Ceci veut aussi dire que les organes de supervision doivent avoir des moyens pour contrôler les comportements abusifs des organisations de sécurité.

La responsabilité démocratique dans le secteur de sécurité signifie que les organisations de sécurité :

- sont obligées d'expliquer leurs actions aux autorités civiles et à la société civile, et
- sont sujettes aux sanctions pour des actions inappropriées ou pour incapacité à justifier celles-ci.

Il existe deux types de responsabilité: la responsabilité directe et la responsabilité indirecte.

- La responsabilité directe du secteur de sécurité signifie que les membres des organisations de sécurité répondent directement à tout ou partie de la population d'un pays.
- La responsabilité indirecte tient les politiciens et les fonctionnaires pour responsables des actions des organisations de sécurité en définissant une série de critères de gouvernance démocratique, en fonction de laquelle les organisations de sécurité seront évaluées.

Une grande partie des responsabilités du secteur de sécurité est indirecte. Il existe un degré de responsabilité directe dans le secteur de la justice criminelle à travers les commissions policières, les groupes de suivi policier, les groupes de liaison policière et communautaire, les forums de sécurité communautaire et d'autres forums du même type. Les secteurs de défense et de renseignements relèvent de la responsabilité indirecte.

Un aspect important de la responsabilité du secteur de sécurité est la nature des dispositions légales visant à punir ceux qui commettent des délits. La base légale du secteur de sécurité sera discutée en grand détail à la section 3.4. Il y a lieu de souligner deux points ici:

- Pour promouvoir la responsabilité, les peines doivent être bien définies.
- Tous ceux qui sont accusés – les civils et les militaires – doivent être jugés dans des tribunaux libres et être autorisés à choisir leurs propres avocats soit parmi les militaires, soit parmi la population civile. La pratique, surtout en Afrique de l'Ouest, où les membres des forces armées accusés de délits militaires sont jugés par des lois militaires spéciales a besoin d'être réexaminée.

3.3.2 Les trois niveaux de responsabilité

Pour renforcer la responsabilité des organisations de sécurité, il est nécessaire de renforcer à la fois les normes et les institutions. Ceci faisant, il est important de faire la distinction parmi différents niveaux de responsabilité.

- La responsabilité du type idéal;
- La responsabilité légale;
- La responsabilité opérationnelle;

Ces trois niveaux de responsabilité reflètent les trois niveaux de politiques qui sont examinées à la section 1.3.2.

La responsabilité idéale est insérée dans les normes et les principes (Case 3-3). Ce genre de responsabilité, difficile à réaliser, établit néanmoins des buts que chaque gouvernement doit s'efforcer d'atteindre.

La responsabilité légale implique que les lois d'un pays traduisent les principes et les normes obligatoires pour les membres du gouvernement, les fonctionnaires et

les membres des organisations de sécurité. Plusieurs voies mènent à la réalisation des objectifs qui sont insérés dans les normes et principes. La forme précise des politiques, lois et structures d'un pays doit être enracinée dans l'histoire, la culture, le cadre légal et les institutions de ce pays. Le point clé est pour les lois nationales de refléter les normes et les principes.

La responsabilité opérationnelle est la responsabilité telle qu'elle est pratiquée en réalité. La responsabilité opérationnelle reflète une gamme de relations et de méthodes informelles pour atteindre les buts, formulés dans les normes et principes internationaux et la loi nationale. Les relations informelles sont et resteront toujours importantes dans tous les environnements mais doivent opérer conformément au cadre légal international et à la loi du pays.

Case 3-3.

Bonne pratique: La législation nationale intègre les normes légales et culturelles relatives à la responsabilité du secteur de sécurité.

Les normes légales

- La déclaration universelle des Droits de l'Homme ;
- Le pacte international sur les droits civils et politiques ;
- Le code de conduite des Nations Unies pour l'application de la loi (UNGA Res 34/169, 1979) ;
- Les conventions de Genève de 1949.

Les normes culturelles

- La séparation des fonctions de la police et des militaires ;
- Les principes de gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité (Voir la case 3-1) ;
- Le cadre de réponse de l'OUA aux changements non constitutionnels du gouvernement (adopté au Sommet de l'OUA de l'an 2000 à Lomé au Togo et basé sur la première décision du Sommet de l'OUA d'Alger de 1999).

Le défi est de rendre conformes les lois nationales aux principes et aux normes fondamentaux et d'ajuster progressivement «la responsabilité sur le terrain» au cadre légal national et aux principes directeurs insérés dans les normes internationales. Comme pour tous les objectifs des politiques générales, il est nécessaire d'identifier les mesures réalisables devant conduire à la réalisation de ces buts. La réalisation de ces buts peut paraître difficile au vue des pratiques réelles d'un pays mais il est néanmoins important de les avoir comme un objectif. L'une des leçons claires du passé est que lorsqu'on aborde les problèmes du secteur de sécurité de façon peu systématique, sans référence aux objectifs généraux ou aux faiblesses structurelles sous-jacentes, la responsabilité dans le secteur de sécurité ne s'améliore généralement pas de façon significative. En effet, un accent sur «les solutions» à court terme qui ignorent les principaux problèmes peut aggraver ces problèmes. Il est également important de comprendre que même les démocraties solidement établies de longue date peuvent augmenter la quantité d'informations qu'elles fournissent à leurs citoyens et doivent être constamment vigilantes par rapport aux questions de responsabilité. Le développement et la protection d'un système de responsabilité est un processus continu.

3.3.3 Le rôle de la société civile

Bien que la responsabilité démocratique du secteur de sécurité soit largement indirecte, dans la mesure où les organisations de sécurité sont légalement responsables devant la population à travers les organisations représentatives, la société civile peut jouer un rôle important.

- Des groupes tels que les médias, les organisations des Droits de l'Homme et les centres de recherches sur la sécurité peuvent suivre les comportements, attirer l'attention sur les déviations par rapport aux lois nationales et internationales et sur les bonnes pratiques internationales ainsi que faire des suggestions sur les manières d'améliorer la responsabilité.
- Les civils peuvent servir dans les commissions de police, dans des comités de liaison entre la police et la communauté et dans d'autres organisations formelles.
- Les organes non gouvernementaux, y compris les groupes communautaires peuvent suivre les activités de la police et d'autres organisations de sécurité.
- Les ONG peuvent aussi encourager le dialogue entre les membres des organisations de sécurité et le public en vue d'améliorer la compréhension et l'environnement de responsabilité (Case 4-4).
- Et, comme dans tous les secteurs du gouvernement, un public engagé peut avoir un impact positif sur la qualité de responsabilité.

Case 3-4.

L'engagement de la société civile en Sierra Leone

En janvier 2003, l'organisation de la société civile sierra-léonaise « la Campagne pour la Bonne Gouvernance et l'ONG Américaine, l'Institut Démocratique National (NDI) qui ont collaboré et organisé un atelier de coopération civilo-militaire dans la ville de Koidu à l'est de la Sierra Leone. Cet événement de trois jours avait initié un dialogue entre les citoyens ordinaires, les membres du parlement régional et la 5^{ème} Brigade des Forces Armées de la République de Sierra Leone (RSLAF). La grande partie des discussions était centrée autour des relations du RSLAF avec la population et de l'importance du contrôle démocratique des forces armées, particulièrement par la supervision législative des forces armées. A la fin de l'atelier, les participants ont créé un comité de liaison civilo-militaire mandaté pour promouvoir les actions recommandées lors de la réunion et pour faciliter le dialogue sur le long terme.

Source: www.ndi.org et www.slccg.org

3.4 La base légale du secteur de sécurité

La tâche de créer et de maintenir un Etat viable, légitime, accessible, efficace, responsable, transparent et équitable a été l'un des défis les plus critiques et compliqués des processus de transformation politique que les pays Africains subissent actuellement. La gouvernance démocratique exige que les institutions et les infrastructures du gouvernement qui fonctionnent bien soient légalement soutenues et cohérentes sur le plan social.

3.4.1 Les dispositions constitutionnelles

Les dispositions légales régissant la gouvernance du secteur de sécurité sont généralement insérées dans les constitutions.

Les sections les plus importantes des constitutions sont celles qui traitent des forces armées, du service de la police, des organisations de renseignements, du système pénal, du rôle du législatif et de la protection des droits humains (Case 3-5).

La constitution doit au minimum spécifier:

- Les liens d'autorité entre toutes les principales parties prenantes du secteur de sécurité (à la fois les organisations civiles et de sécurité) ;
- Les responsabilités fondamentales de chacun de ces acteurs ;
- Les principes démocratiques généraux auxquels doivent adhérer les membres du secteur de sécurité.

Case 3-5.

Bonne pratique: Les projets constitutionnels des Forces policières d'Ouganda

«211 (3) La Force policière d'Ouganda sera nationale, patriotique, professionnelle, disciplinée, compétente et productive et ses membres seront des citoyens ougandais de plein droit.

«212. Les fonctions de la Force Policière d'Ouganda comprendront ce qui suit:

- (a) Protéger la vie et les propriétés;
- (b) Préserver la loi et l'ordre;
- (c) Prévenir et détecter le crime; et
- (d) Coopérer avec l'autorité civile et d'autres organes de sécurité qui sont établis sous cette constitution et avec la population générale.

213 (1) is missing here

(2) L'inspecteur-Général de police et son adjoint seront nommés par le Président avec l'approbation du Parlement,

«214. Le parlement promulguera des lois.

- (a) Il assurera l'organisation et l'administration de la Force Policière d'Ouganda.
- (b) Il assurera le recrutement des membres de la Force Policière d'Ouganda au niveau de chaque district en Ouganda; et
- (c) Il contrôlera généralement la Force Policière d'Ouganda»

Source: La constitution de la République d'Ouganda, chapitre 12 «la défense et la Sécurité Nationale.» www.parliament.go.ug/chapt12.htm

Box 3.6 should be inserted here, appears to be missing

Certaines constitutions ne prévoient aucune disposition ou n'ont été révisées pour éliminer les aspects importants de la gouvernance démocratique. Comme le suggère l'expérience du Malawi, le fait que plusieurs des nouvelles démocraties en Afrique aient succédé à des cadres autoritaires prolongés explique cette lacune, étant donné que les forces de sécurité étaient considérées comme étant au-dessus de la loi (Case 3-6). De plus en plus, les initiatives d'élaboration des constitutions sur le continent intègrent la gouvernance du secteur de sécurité comme un besoin central¹⁰. Les organes régionaux adoptent des principes constitutionnels régionaux

¹⁰ Voir Hassen Ebrahim, Kayode Fayemi & Stephanie Loomis, Principes et mécanismes d'élaboration des constitutions dans les pays du Commonwealth en Afrique (Delhe: CHRI, 2000)

et des protocoles réglementaires relatifs aux activités des Etats membres sur les questions relatives à la gouvernance du secteur de sécurité¹¹. Conformément à ces initiatives régionales, le mécanisme de contrôle par les pairs en Afrique du NEPAD inclut le contrôle démocratique des armées comme un point de référence de la bonne gouvernance dans le cadre du plan d'action approuvé pour la démocratie et la gouvernance politique¹².

3.4.2 La législation nationale

Aussi importante que la constitution est, une législation additionnelle généralement requise pour mettre en exergue les détails de la gouvernance des services de la défense, de la police, des renseignements et du système pénal.

En général :

- L'exécutif est responsable de proposer et d'appliquer les lois. Une étude de 1994 conclut que dans la plupart des pays démocratiques, l'exécutif initie environ 90 pourcents des lois¹³. (les Etats Unis constituent une exception principale à cette règle:)
- Le législatif est responsable des commentaires et de l'approbation/du rejet des législations. Cependant, dans certains pays, les constitutions procurent au pouvoir législatif le pouvoir d'initier des lois dans le secteur de sécurité (Case 3-7).

Case 3-7.

Les dispositions constitutionnelles de l'Ouganda en matière de législation qui réglementent les Forces Armées.

«Le parlement promulguera des lois qui réglementent les Forces populaires de défense d'Ouganda et seront relatives en particulier:

- (a) Aux organes et aux structures des Forces populaires de défense d'Ouganda ;
- (b) Au recrutement, à la nomination, à la promotion, à la discipline et au licenciement des membres des Forces populaires de défense d'Ouganda et à l'assurance selon laquelle les membres des Forces populaires de défense d'Ouganda sont recrutés dans chaque district d'Ouganda ;
- (c) Aux termes et conditions de service des membres des Forces populaires de défense d'Ouganda et au déploiement des troupes en dehors de l'Ouganda.»

Source: La constitution de la République d'Ouganda, chapitre 12, section 210, www.parliament.go.ug/chapt12.htm.

¹¹ Par exemple, le protocole additionnel de la CEDEAO sur la démocratie et la gouvernance approuvé par les Chefs d'Etat et de gouvernements en décembre 2000.

¹² Voir les conclusions du résumé de l'atelier des experts du NEPAD sur les processus, les mécanismes, les points de référence et les indicateurs du MRPA. (Midrand, Secrétariat du NEPAD, 2002) et NEPAD, «Objectifs, normes, critères et indicateurs du mécanisme de reine Mère pour l'Afrique.» NEPAD/HSGIC-03-2003/MRPA/Directive/OSCI. Le 9 mars 2003, <http://www.iss.co.za/AF/Regorg/nepad/afirmobject.pdf>.

¹³ David M. Olson, les Institutions législatives démocratiques: une vue comparative, (Armonk,; NY: ME. Scharpe. 1994) p. 87.

Il n'y a aucune formule agréée des degrés de participation des pouvoirs législatifs dans le processus de promulgation des lois dans les systèmes démocratiques. Les traditions nationales, les expériences historiques et les formes de gouvernement (parlementaire ou présidentiel) sont certaines des variables qui affectent le degré de participation du législatif dans la promulgation des lois. Par exemple, les systèmes parlementaires du type de Westminster mettent l'accent sur le rôle de la branche exécutive plus que d'autres. En dépit de cette variabilité, il est possible de décrire les caractéristiques des systèmes qui font preuve de différents niveaux de participation (Tableau 3-1).

Dans n'importe quel système, y compris les systèmes des démocraties les plus établies, on peut s'attendre à une compétition entre le législatif et l'exécutif relative à leurs rôles respectifs. Ceci reflète l'équilibre qui se modifie constamment entre les pouvoirs du législatif et de l'exécutif au fil du temps. Dans plusieurs pays africains, le pouvoir et l'initiative continuent de reposer dans la branche exécutive tandis que le législatif joue dans une grande mesure le rôle d'approbation. Néanmoins, il existe des mécanismes qui peuvent aider les législateurs à maximiser leur influence sur le processus de promulgation des lois.

Il est important que les législateurs eux-mêmes soient informés sur ces mécanismes parce que, le développement, l'adoption et l'approbation des finances pour les lois de leurs pays donnent aux législateurs une importante occasion d'influencer les politiques et de restreindre le pouvoir exécutif. L'autre principale opportunité – le rôle de supervision du législatif – est discuté dans la section 3.5.

Tableau 3-1.
La participation du législatif dans le processus de promulgation des lois

	Participation extensive	Participation limitée	Faible/aucune participation
Introduction préalable	Consultations exécutives élargies avec le parlement avant l'introduction des principaux projets de loi et du budget Avis des députés sur les commissions du Livrevert et intégration des commentaires des députés dans la législation.	Consultation limitée et recommandations à peine intégrées dans les projets de loi	Projets de loi introduits sans aucune consultation et contribution législatives
Introduction	Les membres du Parlement, y compris l'opposition et les députés sans portefeuille, peuvent introduire des projets de loi sur une base individuelle et sans aucune restriction	Des restrictions sur les projets de loi des membres (notamment les projets de loi ne pouvant pas avoir de conséquences financières).	Tous les projets de loi sont initiés par le gouvernement
Revue du comité	Le Système de comités forts: Programme d'audition active; dépositions des ministres, pouvoir d'amendement, pouvoir de citation à comparaître. Expertise des membres/ du personnel	Les comités peuvent avoir des responsabilités législatives mais seront incapables ou peu disposés à les exercer de façon effective;	Système de comité inactif sans aucune autorité indépendante et avec une expertise et des ressources limitées.
La capacité législative	Les législateurs sont suffisamment formés. Ils ont des membres du personnel et des ressources pour analyser de façon indépendante les propositions et pour développer des alternatives.	Le législatif a la capacité d'élaborer et de promouvoir son programme mais peut être limité par le manque de ressources et/ou de volonté politique	Le législatif n'est pas formé. Il est sous employé et sous équipé, ce qui donne alors aux leaders exécutifs d'importants avantages dans l'élaboration des politiques.

Source: Institut national démocratique pour les affaires internationales, Le renforcement des capacités législatives dans les relations, exécutives, Série de recherche législative no. 6, Washington, DC, 2000, p. 37.

Les législateurs peuvent avoir de l'influence:

- durant le stade pré-législatif qui est surtout importante dans les systèmes parlementaires
- dans le processus d'initiation des législations
- en amendant la législation
- en approuvant/rejetant la législation

Les mécanismes que les législateurs peuvent utiliser pour maximiser leurs influences sont:

- Les commissions du gouvernement établies pour étudier et présenter des rapports sur une question avant l'initiation de la législation; Les rapports de la commission sont souvent publiés comme des «Livres verts» lorsque les commissions sont composées de fonctionnaires et de ministres; Il s'agit là des précédents relatifs à la participation des législateurs.
- Les résolutions exprimant les points de vue des législateurs sur une question donnée. Elles ne sont pas obligatoires mais peuvent être importantes en sensibilisant les gens sur les questions; les liens avec les médias dotés d'idées similaires et les organisations de la société civile sont utiles.
- La familiarité avec les règles de procédure qui peuvent aider les législateurs surtout dans les systèmes parlementaires, à surmonter la reticence de l'exécutif et à s'impliquer dans le processus de promulgation des lois.
- L'amendement des lois surtout dans le comité.
- Les opportunités de formation du personnel législatif pour rehausser sa capacité à rédiger la législation sur les questions de sécurité en Afrique.

3.4.3 Les institutions traditionnelles et informelles

Outre la constitution et la législation subsidiaire, il existe des institutions traditionnelles et informelles qui peuvent contribuer à un secteur de sécurité bien régi. Par le passé, les leaders traditionnels de plusieurs sociétés en Afrique subsaharienne ont été autorisés à continuer à appliquer les lois coutumières aux questions «privées» tandis qu'on attendait d'eux qu'ils appliquent la loi coloniale dans le domaine «publique».

Aujourd'hui, les éléments de justice coutumière co-existent avec ou ont été intégrés dans les systèmes de justice formelle de plusieurs pays. Ceci est surtout important dans les zones rurales où les systèmes de justice formelle ne sont pas souvent présents. Aussi, une gamme de ces mécanismes est basée sur des structures et des procédures traditionnelles modifiées et se focalise sur le règlement des problèmes. D'autres sont établis par des organisations non gouvernementales et se focalisent sur l'arbitrage et le règlement des conflits;

Case 3-8.

Bonne pratique: Les critères de la justice accessible

La justice est accessible:

- Lorsqu'elle est administrée dans ou à proximité de la communauté d'un individu
- Lorsqu'elle est abordable pour les personnes ordinaires.
- Lorsque ses procédures sont simples mais équitables et en accord avec les attentes culturelles.
- Lorsqu'elle est équitable et perçue comme telle par les parties en litige et leurs familles et ne renforcent pas les préjugés historiques contre les groupes traditionnellement marginalisés, notamment les femmes et les jeunes.
- Lorsqu'elle produit des résultats qui favorisent la construction de la communauté; le transfert des compétences, la réconciliation, la réparation et la compensation.
- Lorsqu'elle est administrée rapidement pour éviter que les animosités ne se perpétuent.
- Lorsque le délai des poursuites judiciaires tient compte des besoins des moyens de subsistance des parties en litige.

Source: Wilfried Schärf, «Le rapport des travaux de la réunion du groupe consultatif sur l'accès à la justice et la Réforme pénale en Afrique, du 18 au 20 mars 1999.

Ces mécanismes traditionnels et informels sont extrêmement importants en raison des nombreuses restrictions pesant sur les systèmes de justice formelle en Afrique. Les ressources inadéquates réduisent la portée des systèmes formels. Les systèmes formels sont aussi inaccessibles à de nombreux Africains à cause des problèmes de langues, de pauvreté et de l'absence ou de l'insuffisance de l'aide légale. La case 3-8 décrit les caractéristiques clé d'un système de justice accessible à tous les citoyens.

Il existe aussi une disconnection entre les pratiques culturelles et sociales africaines - qui favorisent la justice de réparation et de compensation - et la nature adversariale des systèmes de justice formelle. En conséquence, les systèmes de justice traditionnels et informels reçoivent une attention renouvelée, particulièrement afin de trouver des moyens de les combiner aux systèmes formels.

Quelques-uns des mécanismes qui sont compatibles avec à la fois les systèmes de justice formelle et les systèmes de justice coutumière sont:

- Les programmes de service communautaire;
- Les groupes de liaison entre la police et la communauté ;
- Les forums de sécurité communautaire (qui s'étendent au-delà de la police à d'autres éléments du gouvernement local), et
- L'imposition des amendes suivant la capacité d'un individu de les payer.

Les systèmes du droit coutumier ne sont pas toujours compatibles avec les lois formelles ou avec les principes et les normes qui sous-tendent la gouvernance démocratique. Il est important que ces différences soient reconnues ouvertement et

que les raisons d'exclure les aspects du droit coutumier soient bien expliquées à la population.

3.5 La supervision du secteur de sécurité

A travers le monde, une tension existe entre la culture du secret qui entoure traditionnellement les activités de sécurité et l'impératif de responsabilité des sociétés démocratiques; les mécanismes créés pour assurer la responsabilité démocratique du secteur de sécurité ont fréquemment à se débattre contre les efforts de la branche exécutive pour limiter leur efficacité. La supervision civile du secteur de sécurité continue d'être d'avoir cours dans tous les pays.

La supervision du secteur de sécurité a été traditionnellement faible en Afrique. Durant les années 90, les gouvernements et les opinions publiques africains avaient compris que pour aboutir à la gouvernance démocratique, le gouvernement doit être responsable devant les acteurs élus de la supervision civile et devant une gamme d'agences indépendantes de supervision.

Les organes de supervision peuvent être divisés en trois principales catégories:

- Les organes de responsabilité législative: tels que les comités de comptes publics, le comité de défense, le comité de sécurité interne de la police/de la justice et le comité des renseignements
- Les organes indépendants de responsabilité: tels que les auditeurs généraux, les cours constitutionnelles et d'autres composantes pertinentes du système judiciaire, les médiateurs publics, les agences anti-corruption.
- Les agences de responsabilité du secteur public; tels que les inspecteurs généraux des ministères pertinents et des organisations de sécurité, les unités de suivi budgétaire des ministères et des organisations de sécurité, les comités ministériels de soumission des contrats et les agences de vérification préliminaire.

Les constitutions doivent garantir la création, l'existence et l'opérationnalité efficace des parlements et des organes de supervision indépendants qui défendent les intérêts de la population, assurent la médiation en cas d'excès de la part du gouvernement et contribuent à l'application des lois. Le Chef du gouvernement a généralement l'autorité de nommer les chefs des organes indépendants de responsabilité sous réserve de l'approbation du législatif. Les chefs des agences de responsabilité du secteur de sécurité sont généralement nommés par le chef du gouvernement ou par le ministre approprié.

3.5.1 La constitution

Les constitutions doivent contenir au minimum des clauses sur:

- Le rôle du législatif dans la formulation des politiques nationales de sécurité, surtout dans les pays qui émergent d'un régime autoritaire prolongé ;
- L'accès aux informations relatives à toutes les questions du secteur de sécurité ;
- Les pouvoirs de déclaration de guerre;
- Les pouvoirs sur le budget;
- Les pouvoirs d'approbation des nominations des cadres du secteur de

sécurité;

- Les pouvoirs sur la déclaration de l'état d'urgence et sur comment ceux-ci affectent les droits de la non dérogation;
- L'autonomie professionnelle des militaires et leur non-interférence dans les affaires politiques.

Les constitutions africaines commencent à spécifier les relations entre le législatif et les organisations de sécurité. Les constitutions ougandaise et zambienne définissent par exemple les lois que les parlements sont censés élaborer pour réglementer leurs forces de défense (Case 3-7)¹⁴. La constitution sud-africaine mandate la création d'un comité parlementaire permanent conjoint de défense (Case 3-9). La constitution ghanéenne définit clairement le rôle du parlement ghanéen dans la mobilisation des revenus, la préparation des budgets et le suivi des dépenses du secteur public dans son ensemble, y compris le secteur de sécurité¹⁵.

Case 3-9.

Bonne pratique: Le comité permanent de défense constitutionnellement mandaté

La constitution sud-africaine crée un comité parlementaire conjoint permanent de défense dans le cadre de la supervision du secteur de défense. La constitution autorise ce comité à «enquêter et à faire des recommandations sur le budget, le fonctionnement, l'organisation, les armements, les politiques, la morale et l'état de disponibilité de la Force Nationale de Défense et à s'acquitter d'autres fonctions relatives à la supervision parlementaire de la Force comme cela peut être prescrit par la loi.»

Source: Constitution de la République d'Afrique du Sud, Acte 200 de 1993. www.gov.za/constitution/1993/1999cons.htm #SECTION 228 et Constitution de la République d'Afrique du Sud, 1996, programme. 6, Section 24 (1), www.gov.za/constitution/1996/96conssec6.htm#24.

Pour être effectifs, les organes indépendants, de supervision doivent avoir un haut degré d'autonomie par rapport à l'exécutif et au législatif. Lorsqu'on met en doute l'autonomie des organes de supervision, leur légitimité est aussi sévèrement affectée. Ainsi, la constitution (ou la législation subsidiaire, le cas échéant) doit:

- Veiller à ce que les agences de supervision aient accès aux budgets adéquats de fonctionnement, à travers par exemple des fonds consolidés.
- Définir clairement les fonctions et les pouvoirs¹⁶ de chaque organe de supervision.

¹⁴ Constitution de Zambie – Partie VII: La défense et la sécurité nationale, amendée par l'acte No. 18 de 1996), <http://zamlia.zamnet.zm/const/1996/Const91.htm>.

¹⁵ Constitution de la République du Ghana, 1992. www.parliament.gh/hmeP/Lawspropag/theConst.htm.

¹⁶ En pratique, il est préférable que la constitution établisse des organes de supervision et définisse leurs fonctions. On peut cependant créer des organes de supervision à travers la législation nationale. Par exemple, la constitution zambienne donne au législatif le pouvoir de créer des commissions et de déterminer leurs fonctions et leurs pouvoirs.

La constitution ghanéenne prescrit par exemple la façon dont l'auditeur général ghanéen et son personnel doivent être financés (case 3-10).

Case 3-10.

Le financement de l'auditeur général du Ghana

La constitution de la République du Ghana stipule que:

«187(11) Le salaire et les indemnités payables à l'Auditeur Général seront imputés au Fonds consolidé...

«187(14) Les dépenses administratives du bureau de l'Auditeur Général, y compris tous les salaires, indemnités, gratuités et primes de retraite payables aux personnes opérant dans le service d'audit, seront imputables au Fonds consolidé.»

Source: Le parlement du Ghana, «La Constitution»
www.parliament.gh/hmeP/LawsPropag/theConst.htm.

3.5.2 Le législatif

Un pouvoir législatif puissant est indispensable à la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. Le tableau 3-2 définit les rôles clés de supervision du législatif dans les systèmes qui ont différents degrés de supervision au niveau du législatif.

Pour ce qui concerne le secteur de sécurité, le législatif joue souvent le rôle critique dans:

- le fondement d'un cadre légal pour la gouvernance démocratique du secteur de sécurité,
- la révision et l'approbation des politiques et des budgets des établissements de sécurité (et d'où les conditions de service).
- la supervision des dépenses, des achats, des opérations et des déploiements.

Dans certaines constitutions, le parlement est aussi responsable de:

- approuver la déclaration de guerre,
- superviser les agences de renseignements et de sécurité (ainsique la police).

Il existe une gamme d'outils que les pouvoirs législatifs peuvent utiliser dans la mise en œuvre de la supervision démocratique du secteur de sécurité. Il s'agit des pouvoirs généraux, du contrôle budgétaire; l'approbation/le rejet des missions de paix et autres déploiements; l'achat d'équipements; l'approbation/le rejet des politiques de sécurité; l'approbation / le rejet des questions relatives au personnel. La case 3-11 donne d'amples renseignements sur chacune de ces catégories.

Tableau 3-2.**Le degré de conduite de la supervision législative**

	Supervision législative complète	Supervision législative limitée	Peu ou aucune supervision législative
Supervision du comité	Supervision forte des comités: <ul style="list-style-type: none"> • Les comités ont suffisamment de personnels et d'expertise • Les ministres participent aux auditions de supervision et répondent promptement aux demandes d'informations sous forme écrite 	Les comités répondent seulement aux questions portées à leur connaissance mais n'ont pas d'approches de supervision complètes ou proactives. Les comités peuvent ne pas avoir l'expertise ou les ressources nécessaires.	Manque de supervision de la part du comité: les auditions du comité concernent seulement les ministres ou d'autres responsables de haut niveau du gouvernement. Des demandes écrites d'informations sont ignorées.
Les comités de comptes publics	Des comités séparés de comptes publics, avec un niveau adéquat de financement et de personnel, mènent des supervisions coordonnées des dépenses du gouvernement et coordonnent les efforts avec l'auditeur général.	Le législatif utilise les questions parlementaires. Les ministres évitent souvent de répondre aux questions et/ou fournissent des réponses insuffisantes; On peut donner une la possibilité à l'opposition de poser des questions.	Aucune utilisation ou une utilisation limitée des questions parlementaires; Les ministres ignorent les questions écrites et ne participent pas aux sessions de questions et réponses.»
Supervision externe indépendante	Existence des entités de supervision externe indépendantes bien dotées de personnels notamment, les auditeurs généraux, les contrôleurs et les médiateurs	Il existe des institutions mais elles sont sous-financées, dotées d'un nombre faible de personnels ou sous utilisées par le législatif.	Aucune entité externe indépendante de supervision; le parlement doit identifier et poursuivre les questions de supervision de façon isolée.

Source: Institut démocratique national des affaires internationales; *Le renforcement des capacités législatives dans les relations entre le législatif et l'exécutif*, série de recherche législative numéro 6, Washington, DC, 2000, p. 38.

A row from this table is missing (Parliamentary questions)

3.5.3. La qualité de la supervision

La création des organes de supervision est une importante première étape vers la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité. Il est également important de créer un environnement qui permette à ces organes d'opérer comme voulu.

La qualité de la supervision dépend fondamentalement d'un certain nombre de facteurs.

- L'indépendance des organes de supervision ;
- La responsabilité des organes de supervision ;
- L'accès garanti des organes de supervision aux ressources financières ;
- La définition claire des fonctions des organes de supervision ;
- La connaissance des questions de sécurité ;
- La construction de confiance entre le personnel de sécurité et le personnel de l'organe de supervision civile.

Indépendance: Le plus important de ces facteurs est la capacité des organes de supervision d'opérer indépendamment dans leur fonction de promotion et de protection de la transparence, de la responsabilité, de l'intégrité et de la prestation libre et équitable de la justice et de l'administration. Si les organes de supervision doivent être réellement efficaces, ils doivent pouvoir entreprendre leurs tâches sans ingérence de l'exécutif, des organes de sécurité et même, dans certains cas, d'autres acteurs de supervision.

Case 3-11.

Bonne pratique: Les instruments législatifs pour maximiser la supervision du secteur de sécurité.

La liste suivante n'est pas censée être exhaustive: Elle vise plutôt à illustrer la gamme des instruments qui mis à disposition du pouvoir législatif pour superviser le secteur de sécurité.

Les pouvoirs généraux

- Initier la législation
- Amender ou réécrire les lois
- Poser des questions aux membres de l'exécutif
- Organiser des auditions
- Inciter les membres de l'exécutif à faire des témoignages lors des auditions législatives
- Obtenir des documents de l'exécutif
- Entreprendre des enquêtes législatives.

Contrôle budgétaire

- Obtenir l'accès à tous les documents budgétaires
- Réviser et amender les budgets de défense et de sécurité
- Exercer le contrôle budgétaire sur les programmes, projets et des points concernés.
- Approuver/rejeter les propositions de budget supplémentaires pour le secteur de sécurité

Les missions de la paix et autres déploiements à l'étranger

- Participer à la prise de décision avant l'engagement des troupes à l'étranger, notamment à la définition du mandat de la mission.
- Réviser, amender, approuver/rejeter le budget de la mission
- Approuver/rejeter les règles d'engagement
- Approuver/rejeter les risques pesant sur le personnel militaire déployé
- Approuver/rejeter la chaîne de commandement et de contrôle
- Approuver/rejeter la durée de la mission
- Visiter les troupes déployées.

Les achats

- Droit d'être bien informé par l'exécutif des décisions en matière d'achat
- Approuver/rejeter les contrats d'achat
- Réviser: (a) le besoin de nouveaux équipements; (b) le choix du fournisseur; (c) les offres de compensation.

Politique de sécurité générale

- Approuver/rejeter le concept politique
- Approuver/rejeter le concept de gestion de crises
- Approuver/rejeter la structure des forces
- Approuver/rejeter la stratégie/la doctrine

Case 3-11 (Cont.)

Questions personnelles

- Approuver/rejeter les plans personnels
- Fixer les plafonds de la main d'œuvre
- Approuver/rejeter ou être consulté au sujet des plus grandes nominations militaires (telles que le Chef d'état major)

Source: Centre de Genève pour le contrôle Démocratique des Forces Armées, *la supervision parlementaire du secteur de sécurité: les principes, les mécanismes et les pratiques*, le manuel numéro 5 des parlementaires – 2003, p. 76.

Ceci est vrai pour les trois catégories d'organes de supervision: les organes législatifs de supervision; les organes indépendants de supervision; et les agences responsables du secteur public. Ainsi, la qualité de leadership est cruciale pour une supervision effective. L'adhésion aux normes et aux pratiques de gouvernance démocratique est nécessaire de la part de toutes les autorités: les Chefs d'Etat et de gouvernements, les hommes politiques et les fonctionnaires de bas niveau, les législateurs; la société civile et le personnel de l'organisation de sécurité.

Une façon pour les responsables d'assurer une supervision plus efficace est de ne pas essayer d'utiliser les organes de supervision pour promouvoir leurs propres programmes politiques personnels, pour favoriser un ou plusieurs groupes aux dépens de la société dans son ensemble ou pour embarrasser les autorités élues en demandant aux organes de supervision de rendre de jugements partiels .

Pour faciliter un contrôle efficace, les membres du personnel des organes de supervision seront choisis sur la base de mérite, et non pour des raisons d'affiliation politique, ethnique, religieuse ou communautaire.

La responsabilité: Les organes de supervision doivent eux-mêmes être responsables devant les représentants élus du peuple et le peuple lui-même. Un moyen de parvenir à la responsabilité est de veiller à ce que tous les organes indépendants de supervision soient responsables devant les parlements. Cela implique de limiter l'usage des commissions extra parlementaires et 'autres mécanismes.

Un deuxième facteur permettant de promouvoir la responsabilité des organes de supervision est de veiller à ce que les rapports soient rendus publics dans la mesure du possible. Certaines parties des rapports publiés par les organes de supervision peuvent avoir besoin d'être gardées secrètes pour des raisons de sécurité nationale mais il faut déployer tous les efforts pour fournir un volume d'informations maximal au public. L'engagement constant devant le public est important dans la construction de la légitimité des organes indépendants de supervision. Cet engagement soutiendra aussi leur indépendance. Dans une situation où les acteurs de supervision n'ont pas la capacité ou le désir de publier leur travail, ils s'exposent eux-mêmes aux mêmes accusations d'auto-suffisance et d'arrogance qui créent souvent des malentendus entre les gouvernements et le public. En publiant leurs résultats, les organes de supervision peuvent apporter une importante contribution

au débat public sur les questions fondamentales de la gouvernance démocratique (Case 3-12).

Case 3-12.

Bonne pratique: Superviser le processus stratégique sud-africain de défense (MSD)

Un résultat de la Revue sud-africaine de Défense a été la décision d'acheter une importante quantité de nouveaux équipements militaires. Le processus d'achat fut achevé en juillet 1999. En raison de la complexité du processus d'achat, le Centre d'audit en matière de défense du Bureau de l'Auditeur général décida qu'une revue spéciale devait être entreprise, au lieu d'un audit ordinaire. Une fois achevée en septembre 2000, cette revue spéciale fut l'objet d'auditions et d'autres discussions au sein du Comité parlementaire permanent des comptes publics (SCOPA). Le SCOPA suggéra ensuite une revue conjointe d'un certain nombre de questions relatives au processus d'achat par l'auditeur général, le Protecteur public et le directeur national des poursuites judiciaires. Cette enquête conjointe fut conduite entre novembre 2000 et novembre 2001.

A la fin de l'enquête conjointe, le gouvernement ne trouva aucune preuve de pratique illégale. Il identifia cependant un certain nombre d'irrégularités dans le processus. Par exemple:

- «Vu l'ampleur et la portée de l'achat MSD, le temps alloué à chaque évaluation et exécution a été jugé insuffisant pour garantir une application appropriée et efficiente» (para. 14.1.5).
- « La décision de permettre aux soumissionnaires du programme Corvette de fournir des informations après soumission des offres, constituait une déviation par rapport à une bonne pratique d'achat» (para 14.1.11).
- « De bonnes procédures d'évaluation n'ont pas été appliquées de façon satisfaisante et diligente et un audit satisfaisant ne fut pas établi durant tout le processus de l'achat» (para 14.1.16).
- «On donna à l'ADS l'opportunité de bénéficier d'une période de plus d'un mois pour baisser son offre en dessous de celle de C²/2 sur. On donna en revanche au C²/2 quatre jours au maximum pour soumettre son appel d'offre (para. 14.1.20).»

Le rapport formula une série de recommandations pour surmonter ces problèmes ainsi que d'autres identifiés durant l'enquête conjointe. Tout le rapport et la réponse de la branche exécutive sont disponibles pour le public.

Cette question fait assez clairement une distinction entre les responsabilités du gouvernement dans les domaines de l'achat relatif à la défense et les pratiques saines en matière d'achat. Par exemple, le cabinet prend la décision finale en matière d'achat sur la base d'une variété de considérations, y compris les coûts relatifs et la capacité de l'équipement acquis de satisfaire les besoins sud-africains de défense. Toutefois, comme le rapport conjoint d'enquête le stipule: «Finalement, la décision sur ce que le pays peut et ne peut pas se permettre est un choix politique» (Para 14.1.12). Le choix effectué par le cabinet peut ne pas être favorable à certains segments de la population et ceux-ci doivent avoir le droit d'exprimer leurs points de vue sur la décision. Néanmoins, il incombe au cabinet de prendre la décision.

Ce qui n'est pas acceptable, ce sont les déviations des normes de bonnes pratiques internationales en matière de marchés publics, notamment le changement des règles du marché public pour donner préférence aux entrepreneurs particuliers, l'exploitation par les décideurs du processus de marché public, ou l'incapacité de mener des évaluations adéquates des besoins. Dans le cas du processus du marché public stratégique de défense, aucun de ces problèmes n'a été retenu comme ayant influencé le résultat final du processus. En dépit de cela, il est important que les problèmes tels ceux signalés ci-dessus soient reconnus et examinés. Il est aussi important pour le public en général de comprendre que ces problèmes existent pour qu'il puisse faire pression sur le gouvernement afin que celui-ci affiche une plus grande responsabilité dans les exercices d'achat subséquents.

Source: «Rapport d'enquête conjointe sur l'ensemble des techniques d'achat en matière de la défense stratégique,»

www.gov.za/projects/procurement/investigationreport.htm.

Accès garanti aux ressources: Une opération effective requiert l'accès garanti aux ressources adéquates – c'est-à-dire aux informations, aux ressources humaines et aux fonds. Une source indépendante de financement est surtout importante pour empêcher les organes gouvernementaux, dont les activités sont évaluées par les agences de supervision, de priver ces organes de ressources afin qu'elles ne puissent pas remplir leurs mandats.

Case 3-13.

Bonne pratique: le code de conduite du personnel des organes de supervision.

Les membres des institutions de supervision doivent par exemple:

- promouvoir les principes du droit naturel et protéger les Droits de l'Homme;
- agir de façon impartiale et sans préjugé. Elles ne doivent pas discriminer de façon injuste tout membre de la population sur une base raciale, de genre, d'origine ethnique ou sociale, d'âge, d'infirmité, de religion, d'appartenance politique, de conscience, de croyance, de culture ou de langue;
- éviter d'utiliser l'institution de supervision à laquelle ils appartiennent pour promouvoir de façon injuste ou avec préjugé, les intérêts particuliers de toute personne, de tout parti politique ou de tout groupe d'intérêt;
- promouvoir une administration saine, efficace, transparente et responsable dans l'exercice de fonctions officielles et signaler tout acte de fraude, de corruption, de népotisme ou de mauvaise administration ainsi que tout autre acte qui constitue un délit ou qui est préjudiciable à l'intérêt public;
- éviter d'utiliser ou de révéler toute information officielle pour en retirer des gains personnels ou au profit de tiers;
- exécuter leur devoir de façon transparente et responsable;
- défendre l'intégrité et le respect de la Constitution (dans un certain nombre de cas, plusieurs de ces institutions contredisent, au lieu de renforcer, les principes fondamentaux de la Constitution.)

La définition des fonctions: Les fonctions et les pouvoirs de chaque organe de supervision doivent être clairement définis et reconnus, de façon idéale dans la Constitution ou dans la législation¹⁷ nationale subordonnée. Toutefois, ces mécanismes ne vont pas s'avérer efficaces s'ils ne sont pas complètement respectés par toutes les branches du gouvernement et les forces de sécurité.

La connaissance des questions de sécurité: au sein des organes de supervision de la plupart des pays africains, il existe une sérieuse pénurie d'individus bien rodés aux questions de sécurité. Le besoin de connaissances techniques sur le secteur de sécurité est plus grand dans certains domaines que dans d'autres. Les législateurs par exemple ont besoin des connaissances détaillées sur une gamme de questions pour arrêter leurs décisions. Des auditeurs compétents peuvent faire des contributions significatives en identifiant des problèmes dans les pratiques de gestion financière sans avoir des connaissances détaillées des questions de sécurité, tandis que l'évaluation du contrôle de gestion les invite à avoir des connaissances plus spécialisées.

La connaissance des processus de gouvernance: La capacité de supervision est limitée non seulement par les connaissances inadéquates des questions de sécurité mais aussi par les connaissances inadéquates des processus de gouvernance. Par exemple, les législateurs africains souvent ne comprennent pas comment utiliser le système des comités de façon efficace. Ils n'ont pas l'expérience de rédiger les lois et connaissent mal le rôle et le fonctionnement des organes de supervision législative.

La construction de la confiance: Pour pouvoir exécuter leur fonction de supervision de façon adéquate, les membres du personnel de l'organe de supervision doivent construire une relation de confiance avec le personnel de l'organe de sécurité. Cette relation de confiance dépend à la fois de la capacité du personnel de supervision de se comporter de façon responsable et de la capacité du personnel de l'organe de sécurité de respecter et d'accepter les décisions des organes de supervision.

¹⁷ En pratique, il est préférable que la Constitution établisse des organes de supervision et définisse leurs fonctions. Des organes de supervision peuvent être créés à travers les législations nationales. Par exemple, la Constitution zambienne confère au législatif, le pouvoir de créer des commissions et de déterminer leurs fonctions et pouvoirs.

Résumé des principaux points – Chapitre 3

- L'important dans la transformation du secteur de sécurité est le processus d'alignement du secteur avec les valeurs, principes et pratiques de la gouvernance démocratique qui sont les fondements du développement humain et de la sécurité humaine.
- Une gouvernance saine du secteur de sécurité est cruciale non seulement pour le succès de la consolidation démocratique mais aussi pour la qualité de la sécurité.
- Les quatre aspects de la gouvernance démocratique fondamentaux pour le secteur de sécurité: (a) la transparence; (b) la responsabilité; (c) la base légale du secteur de sécurité; et (d) la supervision.
- La transparence: Il s'agit de l'ingrédient fondamental de la gouvernance responsable. Sans l'accès aux informations sur la formulation et la mise en œuvre des lois, des politiques, des plans et des budgets, il est impossible de tenir un fonctionnaire pour responsable.
 - Il est possible de retenir un haut degré de confidentialité sans compromettre le principe de responsabilité publique. Ceci étant, il est vital d'être clair sur ce qu'on garde secret et sur les raisons pour lesquelles ces informations sont considérées comme sensibles.
 - Les dispositions légales orientant le secteur de sécurité doivent être claires et transparentes. La législation qui régit les différents organes de sécurité doit être aussi élaborée de façon transparente et participative. Il faut également faire un effort pour que les documents juridiques de base régissant le secteur de sécurité soient diffusés à grande échelle et pour que les gouvernements agissent de façon transparente.
 - Le secteur de sécurité n'est pas susceptible d'avoir un niveau de transparence plus élevé que les autres parties du secteur public mais la diffusion des informations à grande échelle aidera à produire des politiques en accord avec la gouvernance démocratique du secteur de sécurité et la mise en œuvre efficace des politiques afférentes. Parmi d'autres choses, elle consolidera la demande de gouvernance responsable, y compris la supervision efficace.
- La responsabilité: La responsabilité démocratique du secteur de sécurité veut dire que les organes de sécurité sont subordonnés aux autorités civiles des états démocratiquement constitués. Ils doivent expliquer leurs actions aux autorités civiles (responsabilité indirecte) et à la société civile (responsabilité indirecte), et sont sujets aux sanctions pour des actions inappropriées ou pour l'explication inadéquate de leurs actions.
 - Il existe trois niveaux de responsabilité: (1) La responsabilité idéale (normes et principes); (2) la responsabilité légale (la législation nationale); et (3) la responsabilité opérationnelle (la responsabilité comme elle est pratiquée en réalité). Le défi est d'aligner les lois nationales avec les principes et normes de base et d'ajuster progressivement «la responsabilité sur le terrain» au cadre légal national et aux normes et aux principes internationaux. Le développement et la protection d'un système de responsabilité est un processus continu que toutes les sociétés doivent soutenir indépendamment de leurs niveaux de développement.
 - La société civile a un important rôle à jouer en encourageant la responsabilité du secteur de sécurité par le suivi du comportement des agents de sécurité, en attirant l'attention sur les déviations des lois nationales et internationales et sur les bonnes pratiques, en suggérant des moyens d'améliorer la responsabilité, en servant dans des organes publics de supervision et en promouvant le dialogue entre les membres des organes de sécurité et le public.

Résumé des principaux points – Chapitre 3 (Cont.)

- La base légale du secteur de sécurité: La gouvernance démocratique requiert que les institutions efficaces et performantes et l'infrastructure de leur gouvernance soient soutenues légalement et de façon cohérente sur le plan social.
- La constitution doit au moins, spécifier les lignes d'autorité, les responsabilités fondamentales et les grands principes démocratiques auxquels les membres des organes de sécurité doivent souscrire.
- La législation nationale qui met en exergue les détails de la gouvernance des services de la défense, de la police et des renseignements et le système pénal doit être proposée par l'exécutif. Il n'existe aucune formule convenue sur le degré de participation des pouvoirs législatifs dans les systèmes démocratiques. Les pouvoirs législatifs de ces systèmes doivent généralement commenter la législation proposée, approuver ou rejeter et enfin, exécuter la législation.
- Les institutions de droit coutumier sont extrêmement importantes en Afrique en raison des nombreuses limitations des systèmes formels de justice. Les mécanismes de droit coutumier qui sont compatibles avec les systèmes formels comprennent (a) les programmes de service communautaire; (b) les groupes de liaison entre la police et la population; (c) les forums de sécurité communautaire et les calculs des contraventions sur la base de la capacité d'un individu à les payer. En même temps, les systèmes du droit coutumier ne sont pas toujours compatibles avec la loi formelle ou avec les principes et les normes qui soutiennent la gouvernance démocratique. Ces différences doivent être reconnues ouvertement.
- La supervision: Les tensions existent dans le monde entier entre la culture de secret et le besoin de responsabilité dans les sociétés démocratiques.
- Il existe trois types d'organes de supervision: (1) les organes de responsabilité législative (les comités de compte public, les comités de renseignements et autres); (2) les organes indépendants de responsabilité (les auditeurs généraux, les cours constitutionnelles, les médiateurs et autres); (3) les agences de responsabilité du secteur public (les inspecteurs généraux des ministères compétents, les comités ministériels de soumission de contrats et d'autres du même type). La Constitution doit au moins examiner le rôle du législatif dans la formulation de politiques de sécurité nationale; l'accès aux informations relatives à toutes les questions du secteur de sécurité; les pouvoirs de déclarer la guerre; les pouvoirs sur le budget; les pouvoirs d'approbation des nominations des cadres du secteur de sécurité; les pouvoirs relatifs à la déclaration de l'état d'urgence et à la manière dont ils affectent les droits de non-dérogation et l'autonomie professionnelle des militaires et l'interdiction qui leur est faite de s'ingérer dans le domaine politique.
- Les organes indépendants de supervision ont besoin d'accéder aux budgets de fonctionnement adéquats et doivent jouir d'un degré élevé d'autonomie par rapport à l'exécutif et au législatif.
- Les fonctions de supervision des législatifs des sociétés démocratiques comprennent fréquemment (a) l'établissement du cadre légal de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité, (b) la révision/l'approbation des politiques et budgets de sécurité et (c) la supervision des dépenses, de l'achat, des opérations et des déploiements.
- La qualité de la supervision dépend de: (a) l'indépendance et de la responsabilité des organes de supervision; (b) l'accès garanti des organes de supervision aux ressources financières; (c) la définition claire des fonctions des organes de supervision; (d) la connaissance des questions de sécurité et des processus de gouvernance parmi le personnel de supervision; et (e) la construction de relations de confiance entre le personnel de sécurité et le personnel de supervision.

CHAPITRE 4

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques

Ce chapitre met en exergue les caractéristiques principales du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques. Il fournit des informations sur les processus politiques génériques en reconnaissant que la manière dont ces processus sont entrepris varie d'un pays à l'autre.

La section 4.1 explique l'importance du politique. La section 4.2 examine les dimensions du processus politique. La section 4.3 offre des observations sur le contexte dans lequel les politiques sont élaborées et mises en œuvre. Les sections 4.4 – 4.6 discutent du processus de gestion politique et de son application dans le secteur de sécurité. La section 4.4 se focalise sur quatre questions transversales: (1) l'importance des capacités humaines et institutionnelles; (2) le dialogue et le débat en matière de communication politique; (3) l'analyse des politiques; (4) les facteurs qui influencent la décision de conduire une évaluation des politiques. La section 4.5 examine le développement des politiques. La section 4.6 se penche sur l'orientation et la mise en œuvre des politiques. (La supervision qui est une composante centrale du processus politique a été discutée au chapitre 3.)

4.1 Pourquoi le politique est-elle important?

Le politique est important dans tout secteur pour quatre raisons entrelées:

- Il fournit une série de directives claires en fonction desquelles on peut élaborer des stratégies et réaliser des activités ;
- Il contribue à discipliner le comportement du gouvernement en minimisant les processus *ad hoc* et coûteux de prise des décision et en promouvant l'utilisation optimale des ressources pour la poursuite des objectifs spécifiques ;
- Il donne une série de directives normatives et pratiques à travers lesquelles le gouvernement peut être évalué et tenu responsable de ses actions.
- Il confère de la prévisibilité aux activités du gouvernement.

4.2 Le processus politique

Le processus politique est souvent comparé aux dispositions institutionnelles formelles qui en sont le résultat (législation, documents politiques, gestion organisationnelle, etc.). En réalité, le processus politique fait partie d'un processus complexe qui reflète les relations institutionnelles qui sont par essence politiques, subjectives et psychologiques. Lorsque les organisations de sécurité sont profondément ancrées dans le système politique et dans l'économie, la simple rédaction de nouvelles lois ou l'engagement de réformes institutionnelles n'aura qu'un effet limité sur les progrès vers le contrôle démocratique civil du secteur de sécurité. Il est alors important de se focaliser sur le changement de tout l'environnement au sein duquel le secteur de sécurité opère.

L'expérience africaine de la réforme du secteur de sécurité à la fin du 20^{ème} siècle et au début du 21^{ème} siècle souligne l'importance de l'amélioration de la gouvernance,

d'une transparence plus grande, du respect des règles, de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme. Plusieurs domaines sont particulièrement pertinents à cet égard:

- L'examen des dimensions constitutionnelles du contrôle démocratique civil ;
- Le développement de l'expertise civile relative aux questions de sécurité (hommes politiques, fonctionnaires d'Etat et société civile) ;
- L'élaboration de méthodes participatives et collectives de gestion du secteur de sécurité, en accord avec la culture africaine et la démocratie participative ;
- La mise en réseau et la promotion du dialogue entre les membres des organisations de sécurité et les civils ;
- L'acceptation de la division du travail entre les différentes organisations de sécurité ;
- La garantie de l'autonomie professionnelle des organisations de sécurité (case 4-1).

Tout effort visant à promouvoir le processus politique dans les secteurs de sécurité en Afrique doit être fondé sur:

- La responsabilité des acteurs ;
- La participation facilitée par un processus accessible et une culture d'inclusion ;
- La légitimité ;
- L'efficacité ;
- L'approbation.

Case 4-1.

Pourquoi l'autonomie professionnelle du service policier est importante

«La manipulation politique de la police corrompt l'Etat de droit et compromet le professionnalisme des responsables, en décourageant les meilleurs recruts et en réduisant la capacité de la police à combattre efficacement le crime.

La force policière sud-africaine fut durant l'apartheid partie intégrante de l'appareil de répression de l'Etat : ses responsables étaient clairement impliqués dans des violations systématiques des Droits de l'Homme.

«A présent, d'autres gouvernements à travers la région de la SADC utilisent des pratiques similaires à l'ère d'apartheid en utilisant mal la police sur le plan politique pour interdire les réunions publiques, les manifestations ou les campagnes des partis d'opposition. Dans la plupart des pays de la région, la police harcèle, perturbe ou décourage les activités des leaders d'opposition, des responsables syndicaux, des jeunes activistes, des observateurs des Droits de l'Homme et des journalistes. Ces abus politiques de la police violent les garanties des Droits de l'Homme internationaux et les normes policières. Des preuves de ces abus peuvent ressortir des déclarations faites par les responsables policiers, en représailles contre les officiers qui s'acquittent de leurs fonctions de façon juste et impartiale.

«Plusieurs normes des Droits de l'Homme obligent les responsables de répression à exercer leurs fonctions de façon juste et impartiale. Les normes et les traités internationaux confèrent sans discrimination un droit de protection égal pour tous. Par exemple, le Code international de conduite des responsables publics de l'ONU stipule que les responsables publics ont le devoir d'agir dans l'intérêt public et que, par conséquent, la loyauté des responsables publics doit être réservée aux intérêts publics de leur pays, telle qu'exprimée à travers les institutions démocratiques du gouvernement. L'intérêt public réside dans le maintien d'une paix juste et impartiale sans aucun égard pour l'affiliation politique ».

Source: Amnistie Internationale, le maintien de la paix pour protéger les Droits de l'Homme: Une étude des pratiques policières des pays de la Communauté pour le développement de l'Afrique Australe, 1997-2002. Londres, 2002 pp. 13-14. Voir aussi le Code de Conduite International des responsables d'Etat (Article 1). (www.un.org/documents/ga/res/51/a51r59), adopté par la résolution 51/59 de 12 décembre 1996 de l'Assemblée Générale de l'ONU.

La case 4-2 décrit les composantes d'un processus politique national qui permettront de réaliser ces objectifs.

Case 4-2.

Bonne pratique: Les caractéristiques d'un processus politique national réussi

- Le processus lui-même est compris comme étant aussi important que son résultat ;
- La gestion et l'administration du processus sont crédibles et sont respectées ;
- On médite sur les buts et les points de vue conflictuels d'une manière qui enrichisse le débat politique et ne compromette pas son progrès. Ceci peut nécessiter le règlement des conflits et la construction d'un consensus parmi les parties prenantes clé ;
- Pour promouvoir la transparence, la participation et la crédibilité, toutes les parties prenantes pertinentes doivent avoir accès à toutes les informations nécessaires ;
- Le processus est ouvert aux divers points de vue qui existent dans la société. Les points de vue discordants sont perçus comme enrichissant le débat politique et constituent un moyen d'assurer la représentation des opinions des différents secteurs de la société ;
- Les gens ordinaires sont incités à apporter des contributions efficaces au développement et à la mise en œuvre des politiques : les outils nécessaires leur sont procurés pour qu'ils participent au processus.
- Le processus est accessible aux citoyens ordinaires (proximité physique, langues utilisées, absence de jargon, fourniture des informations pertinentes sur les buts et les objectifs du processus en temps opportun) ;
- Une priorité est accordée à l'éducation publique durant l'élaboration et la mise en œuvre des politiques afin d'aider le public à comprendre ses droits et ses obligations. Des efforts sont déployés pour utiliser les médias appropriés et d'autres méthodes, particulièrement pour atteindre les personnes désavantagées et marginalisées ;
- Le processus est continuellement évalué pour confirmer le respect des principes de fonctionnement et des normes minimales ;
- Toutes les actions qui violent les valeurs fondamentales doivent être rejetées sans équivoque ;
- Les droits universalement acceptés doivent figurer dans tous les processus.

4.3 Le contexte politique

4.3.1 La réforme politique en temps de changement et de stabilité

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques peuvent intervenir dans deux types de contextes: (1) Les périodes de changements significatifs – aussi bien dans les systèmes économiques et politiques que dans l'institution pertinente elle-même et (2) les périodes où les systèmes sont stables. Ces deux situations ont différents impacts sur les résultats éventuels d'un processus politique.

Il est important de considérer les facteurs suivants lorsque l'on s'engage dans un processus de transformation:

- **La nature du changement.** La décision d'entreprendre d'importants changements politiques est plus facilement arrêtée durant les périodes de changements significatifs. Durant les périodes de stabilité relative du système, les changements tendent à être plus lents et plus progressifs. Cependant, il peut être plus facile d'entreprendre d'importants changements dans les conditions propices à une plus grande stabilité du système.
- **Les enjeux.** Durant les périodes de changements, les enjeux politiques et institutionnels sont importants. L'incapacité de prendre en compte les besoins de changement significatif dans le secteur de sécurité a conduit aux renversements de plusieurs gouvernements. En cas de stabilité du système, les enjeux ont tendance à paraître modérés.
- **Le niveau d'attention.** Les changements de politiques ont tendance à attirer moins d'attention lorsqu'ils sont accomplis durant les périodes de stabilité du système.

4.3.2. La réponse à la réforme politique

Lorsqu'une politique est sur le point d'être introduite ou modifiée, il est important de tenir compte des sentiments de la population, de la société civile, de l'Etat et du public. On doit autant que possible identifier les principaux acteurs qui dont l'adhésion est requise pour le succès de la politique (à l'intérieur et à l'extérieur de l'organisation concernée), déterminer leurs attitudes envers les changements proposés et analyser leur influence sur l'élaboration et la mise en œuvre de la politique¹⁸.

Les réponses à l'introduction d'une nouvelle politique affectent aussi le contexte dans lequel la politique est élaborée et mise en œuvre.

Deux facteurs sont surtout importants ici:

- Les coûts et les bénéfices de la politique à exécuter ;
- Le rythme d'exécution de la politique

Les coûts et les bénéfices. Si les coûts de la politique doivent être supportés par plusieurs personnes mais que les bénéfices sont concentrés dans les mains de quelques personnes (par exemple, achats de nouvelles voitures et maisons pour les

¹⁸ Les principaux acteurs du secteur de sécurité sont examinés au chapitre 2.

ministres) alors la réponse du public peut probablement être fort négative. Lorsque les coûts sont supportés par un secteur restreint de la population et que les bénéfices de la politique reviennent à un nombre important d'individus (par exemple, prélèvements pour soutenir un programme de développement économique), la réaction du public est susceptible d'être plus positive.

On peut en général anticiper que la transformation du secteur de sécurité bénéficiera à beaucoup plus de gens qu'à ceux qui en supporteront les coûts. Cependant, les organisations de sécurité ont la capacité de perturber l'ordre constitutionnel. Plusieurs membres du personnel des organisations de sécurité peuvent espérer voir s'améliorer leurs conditions de service et leur statut professionnel à la suite de la transformation du secteur de sécurité. Certains individus peuvent en revanche perdre leur statut ou leurs opportunités économiques. Il est important de convaincre la grande majorité des employés des organisations de sécurité qu'ils bénéficieront professionnellement des changements proposés. Il est aussi crucial de concevoir des stratégies pour réduire les chances de voir dérailler le processus de transformation.

Le rythme d'exécution des politiques. Les politiques qui sont exécutés rapidement et qui affectent plusieurs personnes appellent des réponses publiques substantielles (par exemple, l'augmentation du prix du pain ou du carburant du jour au lendemain). Cependant, les politiques qui sont graduellement appliquées appellent beaucoup moins de réponses publiques (telles que la normalisation des permis de conduire). Etant donné que l'amélioration de la gouvernance dans le secteur de sécurité est essentiellement une question de transformation institutionnelle et d'attitude, elle est susceptible de progresser relativement lentement. Ceci donnera de l'espace et du temps aux organisations de sécurité pour s'ajuster. Cependant, le mécontentement naîtra parmi certains segments de la population si certains types de comportements, tels que les violations des Droits de l'Homme, ne sont pas rapidement modifiés.

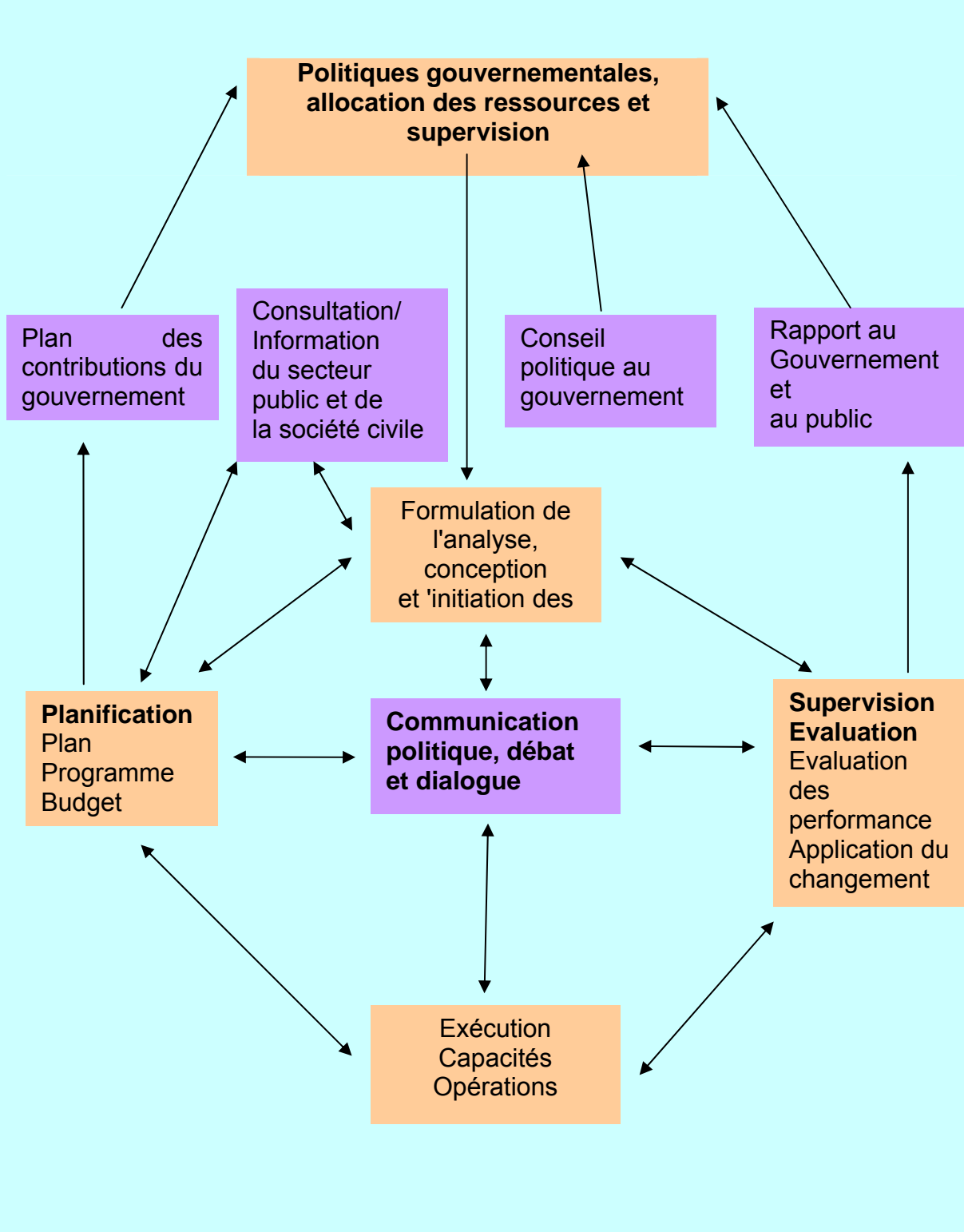
4.4 La gestion du processus politique 1: Les questions transversales

La figure 4.1 illustre un processus générique de gestion des politiques . Celui-ci peut s'appliquer aux politiques de défense, de sécurité publique et de renseignements. Les procédures décrites dans les sections 4.4 – 4.6 s'appliqueront toujours à tous les acteurs qui sont engagés dans la gestion d'un processus politique. Le processus lui-même ne doit pas être géré mécaniquement. Il ne doit pas non plus être géré trop étroitement. Il faut plutôt une marge de manœuvres suffisante pour prendre en compte les caractéristiques propres de chaque processus politique. Chaque processus politique a en effet des caractéristiques uniques et il ne peut pas y avoir de directives linéaires ou rigides pour gérer un processus politique. L'accent sur les sections 4.4 – 4.6 est alors mis sur les éléments génériques du processus politique. La manière exacte de combiner ces éléments varie d'un pays à l'autre.

Cette section examine quatre questions transversales qui sont cruciales dans un processus politique bien géré:

- La communication sur les politiques, le dialogue et le débat ;
- Les capacités humaines et institutionnelles adéquates ;
- L'analyse politique ;
- Les facteurs qui influencent la décision de conduire une importante révision politique.

Figure 4-1.
Le processus de gestion du secteur de sécurité



Source: Basée sur les diagrammes fournis par Len Le Roux, de l'Institut des Etudes de Sécurité, Prétoria et Gavin Cawthra, Centre de Sécurité et de gestion de la défense, Université de Witwatersrand, Johannesburg, Afrique du Sud.

La communication sur les politiques, le dialogue et le débat

Un principe clé de la gouvernance démocratique est l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de façon transparente et participative. C'est pourquoi la communication sur les politiques, le dialogue et le débat sont au centre du processus politique. Le processus de transformation de la défense sud-africaine démontre par exemple le rôle central de la communication dans un processus de transformation réussi (Case 4-3).

L'élaboration et la mise en œuvre des politiques doivent aussi opérer sur la base du «principe de responsabilité partagée.» Ce principe suppose que l'implication dans la formulation des politiques ne soit jamais la prérogative d'un seul ministère ou d'une unique série d'acteurs. La diversité doit se refléter dans la genèse, la stratégie et le processus de gestion des politiques. Ainsi, les politiques de renseignement ne doivent pas être seulement déterminées par l'organe ou les organes qui sont responsables de gérer les services de renseignements. Il ne faudra non plus rechercher uniquement les contributions des spécialistes du renseignement.

Il faut de la franchise au sein des gouvernements et entre les gouvernements et le public. Tous les acteurs pertinents du gouvernement – de toutes les branches du gouvernement – doivent avoir accès aux informations dont ils ont besoin pour jouer leurs rôles constitutionnels dans le processus politique. Les directeurs économiques (du ministère des finances, du ministère du plan et autres) sont souvent laissés en dehors des processus politiques du secteur de sécurité dans les pays africains. Dans les sociétés démocratiques qui suivent des pratiques saines en matière de dépenses publiques, les directeurs économiques sont impliqués dès le début dans la création d'un cadre financier réaliste d'élaboration et d'application des politiques¹⁹. Les membres du public doivent aussi être suffisamment informés pour qu'ils puissent contribuer au processus politique et évaluer l'application des politiques par le gouvernement. Après 1994, l'expérience sud-africaine de gestion des politiques du secteur de sécurité a produit un certain nombre de mécanismes pour renforcer les consultations durant l'élaboration des politiques (Case 3-2).

4.4.2 Les capacités humaines et institutionnelles adéquates

Les capacités institutionnelles et humaines sont cruciales pour l'obtention de résultats probants dans tout processus de sécurité. Les politiques qui sont élaborées sans tenir compte des contraintes de ressources humaines et n'auront qu'une faible utilité opérationnelle à long terme. Les pays africains éprouvent des contraintes de

Case 4-3.
Bonne pratique: Le placement de la communication au centre du processus politique.

«Communiquez, communiquez et communiquez. Et lorsque vous êtes fatigué de communiquer, communiquez, communiquez et communiquez encore.»

Source: La présentation du Général de Brigade Solly Mollo (SANDF) sur «la gestion du changement», «Dialogue Sud-Sud sur la transformation de la défense,»
Accra, du 27 au 30 mai, 2003.

¹⁹ Le chapitre 5 contient plus de détails sur la gestion financière du secteur de sécurité.

capacités humaines et institutionnelles significatives dans le secteur public. Ces contraintes sont souvent particulièrement sévères dans le secteur de sécurité. La capacité des civils dans les secteurs publics et non gouvernementaux à participer pleinement aux processus de maintien de la paix, de mise en œuvre et de supervision dans le secteur de sécurité est extrêmement faible dans la plupart des pays africains.

Les membres du personnel des organisations de sécurité sont aussi - peut être ironiquement - mal préparés pour les rôles qu'ils ont besoin de jouer dans le processus politique. Dans la plupart des pays non membres de l'OCDE, les membres du personnel des organisations de sécurité ne sont pas capables d'évaluer les menaces, d'établir des plans pour contenir ces menaces ou pour gérer les ressources qui leur sont effectivement allouées. A cause du manque de supervision civile, les membres du personnel des organisations de sécurité ont eu peu ou pas d'incitation à entreprendre rigoureusement ces fonctions.

Il est alors important de mener une évaluation réaliste des capacités de tous les acteurs pertinents pour élaborer et appliquer les politiques. Ceci suscite les questions suivantes:

- Les acteurs clé ont-ils les connaissances et les compétences requises pour jouer les rôles qu'ils sont censés remplir dans le processus politique? Si non, y a-t-il des moyens de les aider à acquérir au moins à court terme, quelques-unes des connaissances et des compétences nécessaires, à travers notamment la tutelle ou le détachement des membres avisés de la société civile qui mettrait à disposition leurs capacités consultatives?
- Les acteurs clé ont-ils accès aux informations dont ils ont besoin pour jouer les rôles qui leur sont assignés dans le processus politique? Si non, que doit-on faire pour améliorer leur accès aux informations? Cela est-il faisable sur le plan politique?
- Y-a-t-il d'importants obstacles institutionnels qui affectent de façon négative le processus politique? Si oui, que peut-on faire pour les atténuer à court terme et pour les rectifier à long terme?
- Les acteurs clé ont-ils suffisamment de poids pour participer efficacement au processus politique? Si non, jusqu'à quel point est-il possible de changer l'équilibre du pouvoir parmi les acteurs?

4.4.3 L'analyse politique

L'analyse politique est le pivot de tout processus politique. Un processus politique réussi doit beaucoup à une bonne analyse politique et aux options qu'il génère. Un processus d'analyse politique générique comprend les étapes suivantes:

- La définition du problème ;
- L'identification des options ;
- La détermination des conséquences de chaque option, y compris son impact sur le budget à moyen terme ;
- La prévision des résultats de chacune de ces options ;
- L'évaluation des options et des résultats éventuels ;
- La recommandation d'une option particulière.

L'analyse efficace des politiques requiert des compétences sûres, parmi lesquelles figurent:

- De bonnes compétences analytiques – surtout la capacité de raisonner de façon logique et cohérente et d'opérer d'une manière déductible ;
- Les compétences synthétiques – la capacité de regrouper différentes perspectives de façon intégrée.

4.4.4 Initiation d'un processus politique

Les politiques sont souvent initiées à la suite d'une décision délibérée et requièrent une autorisation ou un mandat approprié d'un leader politique ou d'un chef de département approprié. La décision de revoir la politique de sécurité ou une partie de la politique sera prise par le cabinet, le législatif, un ministère ou un chef de département. L'approbation du résultat de la révision revient au cabinet et/ou au parlement. Dans certains cas, les acteurs du secteur de sécurité chercheront à empiéter sur les évaluations qui sont imposées par les acteurs politiques et à prévenir ainsi les principaux changements. Si possible, les autorités civiles doivent déployer des efforts pour co-opter ceux qui participent à ces évaluations.

Dans le secteur de sécurité, il existe quatre principaux facteurs qui initient une revue politique:

- D'importants changements dans l'environnement politique dans lequel opèrent les institutions du secteur de sécurité
- D'importants changements de l'environnement stratégique dans lequel opèrent les institutions du secteur de sécurité.
- Des changements significatifs du climat économique dans lequel opèrent les institutions du secteur de sécurité
- Une crise culturelle dans une ou plusieurs institutions du secteur de sécurité

Les principaux changements politiques. Les changements politiques peuvent être impulsés de façon interne ou externe et constituent fréquemment une combinaison des deux facteurs. La vaste majorité des processus de transformation après 1990, dans le monde développé et dans le monde en développement sont dans une large

mesure le résultat de la fin de la Guerre Froide, qui a permis l'expansion internationale des normes telles que la protection des Droits de l'Homme, la démocratie, la bonne gouvernance, le développement humain et la sécurité humaine. En Sierra Léone, pour prendre l'exemple d'un changement induit sur le plan national, la guerre contre le Front Révolutionnaire Uni rendit impossible de continuer à ignorer l'échec du système politique à créer un environnement propice au développement humain ou à la sécurité humaine. Par conséquent, le gouvernement a entrepris à la fin des années 1990 d'inverser presque 40 années de la non-responsabilité du secteur de sécurité devant les autorités civiles.

Les principaux changements stratégiques: Les changements stratégiques peuvent résulter d'un changement fondamental de l'équilibre régional des pouvoirs (par exemple la fin de la Guerre Froide) ou d'un changement de l'équilibre sous régional des pouvoirs (tel que la fin de l'apartheid en Afrique du Sud). Ils peuvent être à long ou à court terme. Les changements qui semblent pouvoir durer doivent être fondés sur une réévaluation de l'environnement de sécurité nationale et des rôles que les organisations de sécurité joueront en protégeant l'Etat et ses citoyens des menaces et de la violence.

Dans le contexte stratégique actuel de l'Afrique, la plupart des pays n'ont pas besoin des forces armées pour jouer les rôles «traditionnels» et pour effectuer les tâches qui sont associées à la défense du pays contre les menaces externes. Dans l'avenir, très peu de pays africains pourront s'offrir le luxe de maintenir des forces armées uniquement pour les rôles traditionnels. Déjà, plusieurs armées africaines sont utilisées pour une variété de buts non traditionnels tels que la participation aux institutions de sécurité régionales, les missions de paix, l'apport d'une aide aux autorités civiles durant les catastrophes naturelles, l'apport d'une aide humanitaire, le soutien aux services nationaux de police, la lutte contre les activités de braconnage et la garantie de la sécurité maritime. Le rôle de la police est aussi en train de changer et de s'étendre pour inclure par exemple le crime transnational.

Les changements économiques significatifs. Les conditions économiques contraignantes de plusieurs pays africains ont réduit les dépenses budgétaires dans tout le secteur public et les organisations de sécurité n'ont pas été immunisées contre les réductions budgétaires. Des pays tels que la Sierra Léone qui sont aussi affectés par les conflits se trouvent en situations particulièrement difficiles. La repriorisation des besoins nationaux par les gouvernements a aussi contribué au déclin de la part du budget qui est allouée au secteur de sécurité. Des contraintes économiques sérieuses qui se posaient à toutes les organisations de sécurité à travers l'Afrique de l'Ouest francophone au début du 21^{ème} siècle – surtout aux forces armées, à la police et à la gendarmerie – ont amené certains responsables du secteur de sécurité à proposer que les politiques de sécurité soient révisées et rendues conformes aux ressources disponibles.

Dans encore d'autres cas, des contraintes économiques peuvent être créées par le besoin de changer les ressources financières au sein du secteur de sécurité. Il existe une idée au sein d'une grande partie de l'Afrique sub-saharienne selon laquelle la crise actuelle de la sécurité publique a créé un besoin urgent de transférer les ressources de la défense vers la police et la gendarmerie.

L'intensification simultanée des menaces transnationales à la paix et à la sécurité peut nécessiter une transformation des forces de défense traditionnelles en forces paramilitaires et exiger une plus grande collaboration régionale parmi les services policiers. Aussi, ces changements doivent faire partie d'une révision des politiques de sécurité.

Les crises culturelles. Les processus de transformation à grande échelle sont souvent initiés par une crise culturelle au sein d'une institution spécifique (qui peut ou non être le produit des changements de l'environnement externe). Les forces armées d'Afrique du Sud, du Nigéria et du Rwanda ont été obligées de se transformer à la lumière de leurs histoires passées et du manque de représentativité à tous les niveaux de leur organisation.

4.5 La gestion du processus politique II: L'élaboration des politiques.

La figure 4-2 présente un processus d'élaboration et de mise en œuvre générique des politiques qui peut s'appliquer à différentes parties du secteur de sécurité. Elle fournit le cadre de discussion de cette section et de la section 4.6. A l'instar de tous les autres processus génériques qui sont examinés dans le manuel, la manière exacte dont les éléments génériques sont combinés variera d'un pays à l'autre.

4.5.1 Le démarrage: L'élaboration du processus de conception et d'orientation

Lorsqu'une décision est prise de mener une importante réforme politique, la première étape est celle de la conception du processus lui-même. A cette fin, il est important de se demander:

- Ce qu'on a besoin de faire?
- Qui est responsable de la gestion du processus politique?
Quels autres acteurs sont susceptibles d'être impliqués et comment interagiront-ils avec les responsables du processus?
- Comment le processus politique sera-t-il accompli et avec quelles ressources ?
- Qui mettra en œuvre les politiques (quels acteurs externes et internes par exemple)?

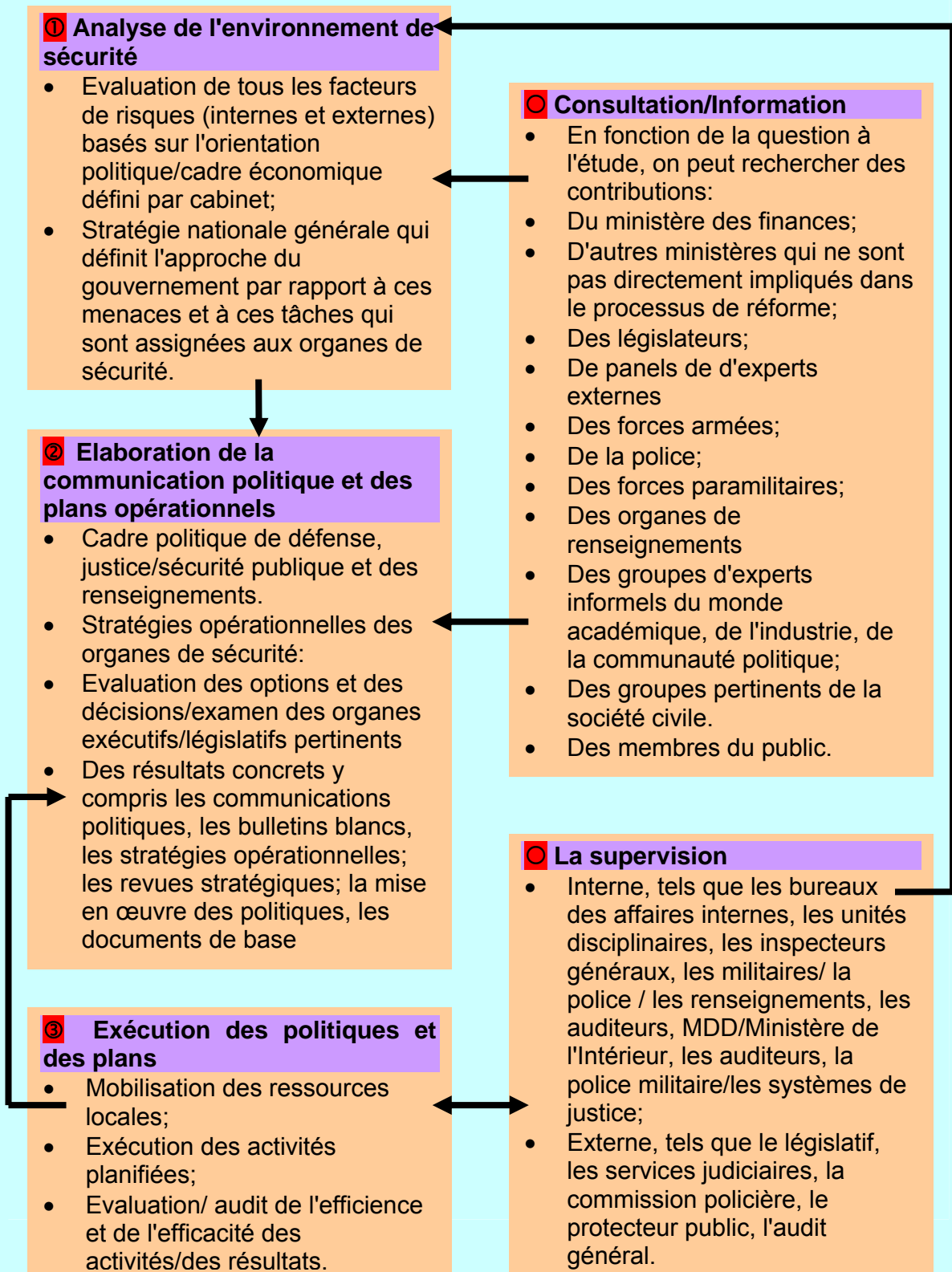
Lorsqu'on répond à ces questions, les principaux acteurs peuvent être informés sur **le processus de revue politique** par le cabinet, le législatif ou tout autre organe national mandaté par le gouvernement.

Cette orientation doit comprendre:

- La direction de politiques générales ;
- Les questions à examiner durant la réforme ;
- Le cadre fiscal au sein duquel la réforme sera conduite ;
- Toutes les consultations requises.
- La date à laquelle la réforme doit être achevée.

Figure 4.2.

Le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques génériques

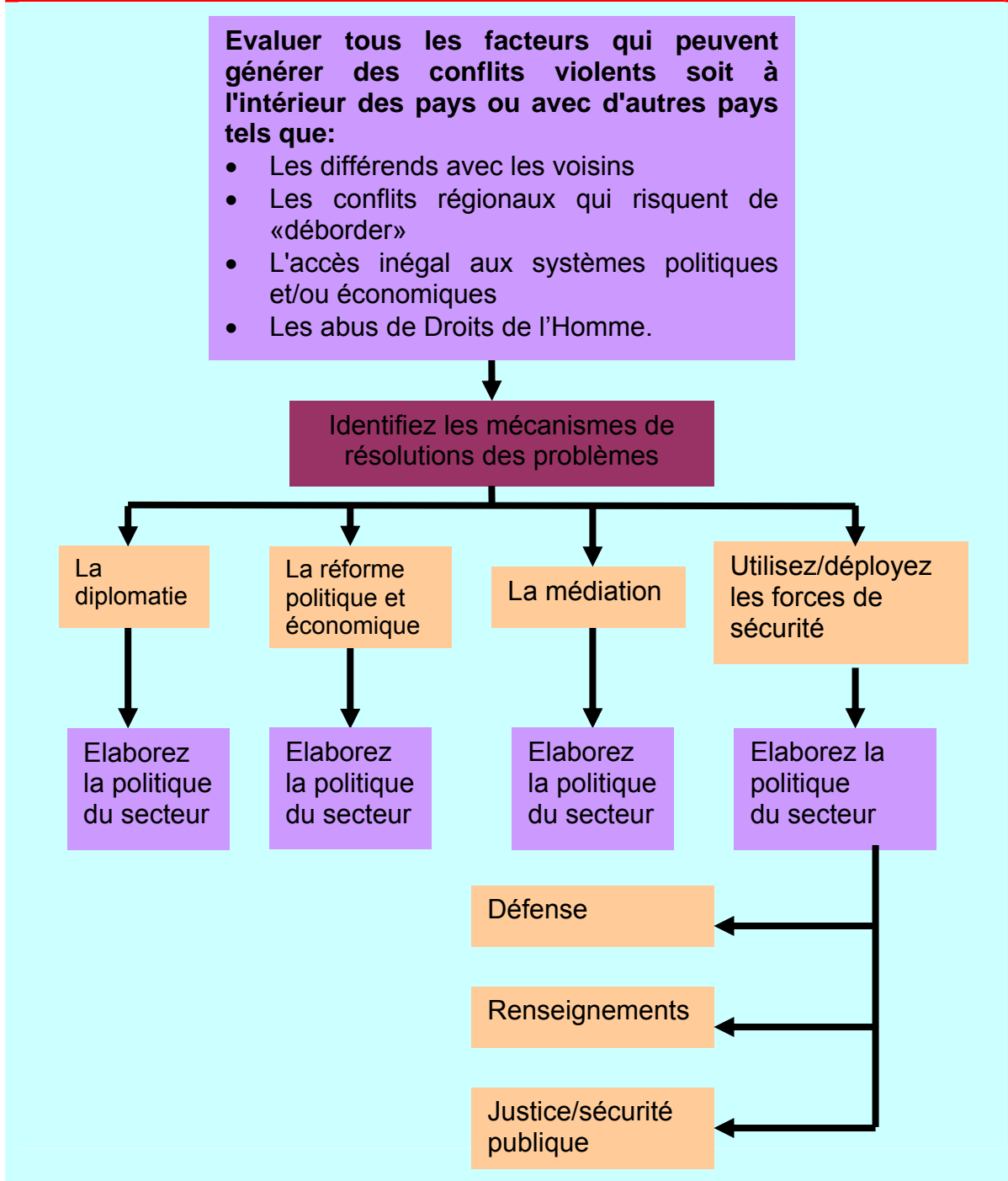


Source: Nicole Ball, Tsjeard Bouta et Luc Van de Goor, Promotion de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité: Un cadre d'évaluation institutionnelle, la Haye. Le ministère des Affaires Etrangères des Pays Bas et l'Institut Clingendael, 2003.

4.5.2 1^{ère} Etape: L'expérience d'une évaluation de l'environnement de la sécurité

Une fois que le processus est conçu et l'orientation assurée, il faudra effectuer l'évaluation de l'environnement de la sécurité générale (Figure 4-3). Cette évaluation examinera les menaces potentielles découlant des sources internes et externes.

Figure 4-3.
Evaluation de l'environnement de la sécurité



Source: Nicole Ball, «La gestion du processus de budgétisation de défense,» préparée pour le séminaire du leadership principal ACSS, Addis Abéba, Ethiopie, du 25 au 26 février 2002, Présentation pour «la budgétisation de défense et la planification à long terme» le 5 mars 2003, révisée le 19 mai 2003.

L'évaluation sous-tendra les décisions sur les questions qui affectent la situation sécuritaire d'un pays. Quelques-unes de ces questions nécessiteront l'attention d'un ou de plusieurs services nationaux de sécurité. Les acteurs non sécuritaires en examineront d'autres. Pourtant, d'autres questions seront examinées par une combinaison d'acteurs sécuritaires et non sécuritaires. L'objectif est d'identifier les domaines où les forces de défense seront engagées; ceux où le service policier sera impliqué et ceux qui relèvent des services de renseignements. L'objectif sera aussi d'élaborer une série de directives sur les principes, les valeurs et le cadre d'une politique de sécurité nationale générale.

Très peu de pays conduisent des évaluations générales de l'environnement de sécurité comme base d'élaboration des politiques de sécurité nationale ou des politiques sectorielles de défense, de renseignement et de justice/sécurité politique. Dans le monde post- 11 septembre, il devient cependant de plus en plus évident que les pays doivent avoir une vision intégrée des besoins de tout le secteur de sécurité et que les politiques de défense, de justice/sécurité publique et de renseignement ne doivent pas être élaborées isolément.

L'Ouganda est le premier pays africain qui a conduit une évaluation complète de l'environnement de sécurité comme un prélude à une revue de la défense. Cette revue a identifié 134 «facteurs de menace» dont trois étaient spécifiques au secteur de défense. Ce résultat souligne l'importance d'inclure tous les acteurs pertinents pour évaluer la meilleure façon de relever l'ensemble des défis de sécurité qui se posent à un pays.

4.5.3 Etape 2: L'élaboration des cadres politiques et le lancement de revues stratégiques.

Une fois que l'évaluation de l'environnement de sécurité est achevée, des cadres politiques de défense, de justice/ sécurité publique et de renseignements peuvent être élaborés et des revues stratégiques menées pour opérationnaliser ces politiques.

Les politiques de ces trois domaines doivent, de manière idéale, être gérées de façon intégrée pour éviter les contradictions et les inconsistances. En réalité, il est probable que les calendriers de chaque secteur soient différents. Le Livre Blanc sud-africain sur le renseignement fut achevé en 1995. Le Livre Blanc sur la défense a vu le jour en 1996 alors que le Livre Blanc sur la sûreté et la sécurité fut achevé en 1998. En dépit des différents calendriers, il est néanmoins désirable d'assurer un lien entre ces processus.

Il est aussi important de reconnaître que dans certains pays, l'élaboration des politiques et les revues stratégiques sont conduites comme un processus global alors que dans d'autres pays il s'agit de deux processus séparés. Indépendamment de la façon dont ils sont ordonnancés, les processus de développement politique et les revues stratégiques doivent être gérés de façon consultative pour promouvoir la légitimité et la crédibilité du résultat.

Les cadres politiques des différents secteurs auront naturellement des objectifs différents.

Toutefois, tous les cadres politiques doivent idéalement identifier:

- Les principales priorités sectorielles (Case 4-4) ;
- Les valeurs fondamentales qui sous-tendent la politique ;
- La base légale de la politique ;
- Les rôles des acteurs clé dans chaque secteur.

Case 4-4.

Bonne pratique: Spécification des objectifs des Livres blancs

Le Livre Blanc sud-africain sur la sûreté et la sécurité identifie trois principaux objectifs:

- Les priorités stratégiques pour combattre le crime ;
- Les rôles et les responsabilités de divers acteurs dans la sphère de sûreté et de sécurité ;
- Le rôle du Département de la sûreté et de sécurité dans le cadre constitutionnel.

Source: Afrique du Sud, Département de sûreté et de sécurité, «Introduction,» Au service de sûreté, Livre Blanc sur la sûreté et la sécurité, 1999-2000 septembre 1998, <http://www.gov.za/whitepaper/1998/safety.htm#Intro>.

Il est impossible de fournir des estimations détaillées des coûts à ce stade de l'élaboration des politiques mais

- Les cadres politiques et les revues stratégiques doivent refléter les réalités.

Une politique ou un plan stratégique qui n'est pas viable sur le plan financier compromet l'émergence d'un environnement sain et sécurisant, qui est nécessaire pour le développement économique et politique. Elle risque aussi de créer de la frustration et du ressentiment parmi les membres des organisations de sécurité qui sont incapables d'entreprendre toutes les tâches pour lesquelles ils sont mandatés.

Le processus de revue stratégique produira une gamme d'options en vue d'atteindre les objectifs définis dans le cadre politique. Il se peut qu'on exige des informations supplémentaires sur l'une ou plusieurs des options et que les propositions soient modifiées avant de décider du choix définitif de l'une des options.

Lorsque les acteurs pertinents de la branche exécutive ont choisi une option, la politique sera examinée par le législatif. Le degré auquel le législatif est à même d'amender la politique proposée variera d'un pays à l'autre. Toutes les politiques doivent être approuvées en dernière instance par le législatif.

La dernière étape de l'élaboration des politiques et des processus de revue stratégique est la diffusion des politiques et autres matériels pertinents auprès de tous les acteurs et de la population. Bien sûr, la qualité de la politique est susceptible d'être supérieure lorsque la population et tous les acteurs pertinents sont consultés de façon adéquate durant toutes les phases du processus et ne sont pas simplement informés de son résultat à la fin.

4.6. La gestion du processus politique III : L'Application des politiques.

Les décideurs politiques accordent fréquemment davantage d'attention à l'élaboration des politiques qu'à leur application. On suppose souvent qu'une bonne politique produira des résultats satisfaisants. En réalité, les résultats des politiques sont déterminés par les actions du gouvernement et non pas par ses déclarations d'intention. L'application est ainsi l'ingrédient clé d'une bonne politique.

Il existe plusieurs facteurs qui influencent la qualité de l'application des politiques. Cette section :

- identifie un certain nombre de facteurs du processus pouvant améliorer la possibilité que les politiques soient exécutées avec succès ;
- discute de l'importance de la planification ;
- souligne le besoin d'organiser régulièrement un suivi et une évaluation.

Avant de considérer ces questions, il existe des caractéristiques générales relatives à l'élaboration des politiques qu'il faut garder à l'esprit :

- **La politique n'est jamais statique.** L'environnement politique et socio-économique peut compromettre et/ou changer radicalement les priorités préalablement définies dans n'importe quelle politique donnée. Par conséquent, le processus de gestion politique doit être assez souple pour supporter ces changements et pour les inclure dans le plan d'exécution.
- **Le processus d'exécution des politiques est autant un processus politique qu'un processus technique.** Les compétences techniques sont nécessaires pour gérer et exécuter la politique mais les compétences analytiques, synthétiques, de construction d'un consensus, de règlement des conflits, de compromis, de planification, de contingence et de dialogue sont également importantes.

4.6.1 Maximiser les opportunités pour appliquer les politiques avec succès

Pour que les politiques soient mises en œuvre avec succès, il est crucial que:

- Les objectifs de la politiques soient clairs et réalisables ;
- La politique identifie les facteurs qui peuvent influencer les résultats politiques tels que les groupes cibles et les incitations ;
- Le processus d'application des politiques est structuré de façon à ce que les personnes responsables de l'application des politiques les exécutent effectivement et que les résultats envisagés soient réellement obtenus.

Cinq questions supplémentaires doivent être prises en compte durant le processus d'application de politiques. Il faut ainsi :

- assigner aux acteurs appropriés la responsabilité d'exécution et leur donner les moyens d'assumer les tâches qui leur sont assignées ;
- faire des efforts pour réduire le nombre de points de véto et les obstructions potentielles, qui retardent inévitablement le processus et le rend vulnérable à l'interprétation et à une mise en œuvre sélective.
- mettre en place les règles, les procédures et les ressources d'appui nécessaires ;
- S'assurer que les autorités politiques soutiennent authentiquement les objectifs politiques qu'ils ont approuvés durant tout le processus de mise en œuvre. Ceci requiert de la part de ceux qui sont en position de leadership des compétences de gestion stratégique et politique.
- L'engagement des groupes cibles par rapport aux objectifs politiques doit être développé et soutenu. Ceci nécessite un dialogue et une consultation continus avec ces groupes cibles. L'objectif est de veiller à ce que tous les acteurs pertinents reçoivent les informations adéquates à tous les stades du processus politique.

Comme pour d'autres aspects du processus politique, il est important de mener une évaluation réaliste des capacités qu'ont les acteurs pertinents à gérer et 'exécuter les politiques. Il faut en premier lieu focaliser l'attention sur les individus et les positions clé. Il faut accorder la priorité aux méthodes de formation sur le tas et chercher, le cas échéant des formateurs en provenance des pays qui ont entrepris des exercices de transformation similaire. Il faut aussi prévoir d'importantes obstructions institutionnelles et mettre en œuvre des méthodes afin de les surmonter.

4.6.2 La planification

Pour exécuter les politiques, il est nécessaire d'élaborer des plans stratégiques à long terme et de traduire ces objectifs dans des programmes faciles à exécuter et dans des budgets pouvant soutenir les plans et les programmes spécifiques.

- La planification est importante parce qu'aucune organisation n'opère de façon efficace en l'absence des plans réalistes et clairs ;
- La gestion et la supervision efficaces d'une organisation dépendent de plans qui mesurent des résultats tangibles et prévoient des contributions financières pertinentes.

Les besoins, les capacités et les ressources disponibles doivent être évalués et il faut développer des structures qui permettent l'alignement des besoins avec les capacités et les ressources. L'énumération des besoins et l'évaluation rigoureuse leurs fondements permettront de déterminer les secteurs où existent des écarts de ressources et devront conduire les gouvernements à réallouer les ressources et/ou à utiliser les ressources disponibles plus efficacement.

Les plans de défense, de justice/ sécurité publique et de renseignement sont les documents qui fixent les résultats mesurables que ces secteurs produiront, afin de

remplir les objectifs du gouvernement, en utilisant les allocations financières approuvées.

Ces plans sectoriels doivent contenir les éléments suivants:

- Le profil stratégique des organisations de défense/de sécurité publique/de renseignement, y compris leurs missions, les facteurs critiques de succès et leurs systèmes de valeur ;
- L'analyse et les hypothèses fondamentales qui sous-tendent le plan stratégique ;
- Une déclaration claire des capacités requises pour chaque service de sécurité ;
- Une déclaration claire de la manière dont le service pertinent doit être structuré pour fournir les capacités requises ;
- L'acquisition des capitaux, des structures et des plans personnels pour soutenir l'utilisation de ces capacités ;
- Les résultats administratifs pour gérer les fonctions de défense/de sécurité publique/de renseignement, y compris la fourniture de politiques, de stratégies, de plans, de programmes et des budgets ;
- Les tâches opérationnelles à court et à moyen termes des organisations de défense/de sécurité publique/de renseignement.

4.6.3 Le suivi et l'évaluation

Les évaluations régulières du processus politique constituent une composante importante de l'application des politiques qui contribue à identifier ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné. Le principe d'élaboration des politiques, de coordination et de suivi, comme moteur distinctif du changement, gagne de l'importance dans plusieurs pays africains. Récemment, le Ghana, l'Afrique du Sud et le Nigéria ont tous établi au sein de leurs présidences, des bureaux de coordination politique et de suivi pour servir de caisses de compensation pour la formulation des politiques aussi bien que pour le suivi et l'évaluation de l'application et de la performance des politiques.

Le suivi et l'évaluation ont été quelques-uns des aspects les plus négligés du processus politique. On suppose souvent, qu'une fois qu'on accepte une politique, elle devient «figée» et ne nécessite aucun changement. A l'inverse, les politiques doivent être évaluées constamment pour s'assurer de leur efficacité et de leur pertinence. Le suivi implique la vérification régulière des politiques par rapport au plan défini dans la phase de conception du processus. L'évaluation requiert un examen critique et impartial des objectifs des politiques et de leur réalisation.

Case 4-5.

Les bénéfices multiples de l'évaluation régulière

«Une évaluation bien focalisée et bien programmée peut: (a) fournir les informations dont on a besoin pour continuer à apporter des corrections de mi-parcours aux programmes et aux projets; (b) permettre l'analyse et le règlement des questions politiques ou systémiques; (c) améliorer la conception des opérations futures; et (d) contribuer aux politiques stratégiques et aux décisions des programmes.»

Source: La réduction de la pauvreté et le réseau de gestion économique, Banque Mondiale, Manuel de gestion des dépenses publiques, Washington, D.C.: 1998, p. 112.

L'évaluation peut être conduite à tous les stades de mise en œuvre et doit être effectuée régulièrement (Case 4-5). Certaines évaluations doivent être menées par l'entremise d'un personnel impliqué dans la mise en œuvre des politiques pertinentes alors que des évaluateurs indépendants doivent en mener d'autres. Dans tous les cas, les résultats des évaluations doivent être restitués lors du processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques.

Le suivi et l'évaluation doivent être soutenus par des moyens efficaces afin de résoudre les problèmes identifiés. La supervision est examinée au chapitre 3, section 3.5.

Le résumé des points principaux – Chapitre 4

- Le processus politique est important parce qu'il: (a) fournit des directives claires pour l'élaboration et à la mise en œuvre des stratégies; (b) aide à discipliner le comportement du gouvernement et à promouvoir l'utilisation optimale des ressources; (c) promeut la responsabilité en fournissant des directives normatives et pratiques; et (d) favorise la prévisibilité des actions du gouvernement.
- Le processus politique fait partie d'un processus complexe qui reflète les relations institutionnelles qui sont, de façon inhérente, politiques, subjectives et psychologiques. Pour que le processus politique opère de façon efficace, il est nécessaire de changer l'environnement dans lequel le secteur de sécurité opère.
- Le contexte dans lequel les politiques sont élaborées et appliquées est fondamental. Les aspects clé du contexte sont: (a) le changement politique *versus* la stabilité politique; (b) les coûts et les bénéfices de la politique à exécuter; et (c) le rythme de l'application des politiques
- Quatre questions transversales sont essentielles pour un processus politique bien géré: (a) la communication, le dialogue et le débat politique; (c) l'analyse des politiques; et (d) les facteurs qui influencent la décision de conduire une révision des politiques.
- *La communication, le dialogue et le débat politiques:* La communication est vitale à un processus de transformation réussi. La participation n'est jamais la prérogative d'un seul ministère ou d'une seule série d'acteurs. Tous les acteurs pertinents du gouvernement doivent avoir accès aux informations requises et le processus politique doit être caractérisé par un esprit de franchise entre le gouvernement et le public.
- *Les capacités humaines et institutionnelles:* Les politiques qui sont élaborées sans tenir compte des contraintes institutionnelles et des ressources humaines n'auront pas d'efficacité opérationnelle à long terme. Les civils et le personnel des organes de sécurité doivent avoir la capacité de s'engager pleinement dans le processus politique. Avant le début d'un processus politique, il faudra mener une évaluation réaliste des capacités de tous les acteurs pertinents.
- *L'analyse des politiques:* L'analyse des politiques est le pivot d'un processus politique et nécessite des compétences analytiques et synthétiques.
- *Les facteurs qui influencent la décision d'initier un processus politique:* Dans le secteur de sécurité, quatre principaux facteurs peuvent initier un processus politique: (a) d'importants changements dans l'environnement politique; (b) d'importants changements dans l'environnement stratégique; (c) des changements significatifs du climat économique; et (d) une crise culturelle dans une ou plusieurs institutions du secteur de sécurité.

Le résumé des points principaux – Chapitre 4 (Cont.)

- L'élaboration des politiques comporte une série d'étapes: (a) L'élaboration et la conception du processus. (b) la conduite d'une évaluation de l'environnement de sécurité et (c) le lancement revues stratégiques.
- *La conception et l'orientation du processus:* Il est important de définir clairement ce qu'on a besoin de faire et de déterminer qui gèrera le processus, qui y sera impliqué, et quelles ressources seront allouées à l'élaboration des politiques.
- *L'évaluation de l'environnement de la sécurité:* Les pays doivent examiner les menaces potentielles, que leurs sources soient externes ou internes. Quelques-unes de ces menaces nécessitent l'attention d'un ou de plusieurs services de sécurité. Les acteurs non sécuritaires en examineront d'autres. En fonction de ces évaluations, il sera possible d'élaborer une série de directives, de principes, de valeurs et de cadre pour une politique de sécurité nationale élargie.
- *Les cadres politiques et les revues stratégiques:* Une fois que la politique de sécurité élargie est élaborée, on pourra élaborer des cadres politiques de défense, de sécurité publique et de renseignement. Tous les cadres politiques doivent chercher à identifier (a) les principales priorités sectorielles; (b) les valeurs fondamentales qui sous-tendent les politiques; (c) la base légale de la politique et (d) les rôles des acteurs clé. Les cadres politiques doivent aussi refléter les réalités fiscales. Des revues stratégiques doivent alors produire des options pour satisfaire les objectifs définis dans le cadre politique. Toutes les décisions doivent être diffusées à grande échelle.
- L'application des politiques est l'ingrédient clé d'une bonne politique. Pour qu'une politique soit exécutée avec succès, (a) elle doit contenir des objectifs clairs et réalisables; (b) les facteurs qui peuvent influencer les résultats des politiques doivent être identifiés; et (c) le processus politique doit être structuré de façon à garantir que les acteurs responsables de la mise en œuvre des politiques s'acquittent de leurs tâches et aboutissent aux résultats escomptés.
- Les politiques donnent des orientations aux objectifs du gouvernement, et définissent les normes et les principes qui sous-tendent ces buts. Pour appliquer les politiques, il faut élaborer des plans stratégiques à long terme. La gestion efficace et la supervision des politiques dépendent de plans dont les résultats sont mesurables et les couts financiers approuvés.
- Les politiques doivent être constamment évaluées pour garantir leur efficacité et leur pertinence. Le suivi implique la vérification régulière des politiques par rapport aux plans initiaux. L'évaluation requiert un examen critique et impartial des objectifs de la politique et de la satisfaction de ceux-ci.

CHAPITRE 5

La Gestion des Ressources Financieres

Une gestion fiscale saine du secteur de sécurité est essentielle si un pays doit avoir des organisations de sécurité efficaces et professionnelles capables de protéger l'Etat et sa population contre les menaces internes et externes. La planification intégrée, l'élaboration des politiques et les systèmes de budgétisation sont nécessaires pour garantir une allocation appropriée des ressources du secteur public et pour gérer ces ressources de façon efficace. Le présent chapitre fournit une orientation sur la manière dont cette intégration peut être réalisée dans le secteur de sécurité.

La section 5.1 explique l'importance des bonnes pratiques dans le cadre de la budgétisation du secteur de sécurité et discute des principes clé d'une budgétisation saine qui doivent être appliqués dans tous les secteurs. La section 5.2 définit une politique générique, la planification et les processus de budgétisation et décrit comment le secteur de sécurité peut être intégré à ce processus.

5.1 Les dix principes d'une budgétisation saine

On avance souvent qu'à cause de la sensibilité des questions de sécurité, le secteur de sécurité est différent d'autres segments du secteur public et qu'un degré de confidentialité plus élevé doit y être garanti, y compris sur les questions de budgétisation. Pourtant, le secteur de sécurité partage plusieurs des caractéristiques d'autres secteurs. Des lors, la population de n'importe quel pays bénéficiera d'un secteur de sécurité sujet aux mêmes règles et procédures générales qui sont appliquées dans d'autres secteurs, y compris celles qui ont trait aux processus de budgétisation.

Une gestion fiscale saine de tout le secteur de sécurité est essentielle si un pays doit avoir des forces de sécurité efficaces et professionnelles, capables de protéger l'Etat et sa population des menaces internes et externes.

Les forces de sécurité autonomes, agissant dans l'impunité, sont invariablement faibles d'un point de vue professionnel et fort peu effectives sur le plan des coûts.

- Les systèmes de budgétisation sont structurés différemment dans le monde.
- Les principes qui sous-tendent ces systèmes ne doivent pas varier.

Il existe dix principes de gestion saine des dépenses publiques, qui sont acceptés dans une large mesure comme la base sur laquelle les systèmes de budgétisation doivent reposer. (Case 5-1). Il est important de comprendre que ces principes reflètent les buts devant servir de guide aux organismes publics. Aucun système de dépenses nulle part dans le monde ne satisfait l'ensemble de ces critères. L'objectif est de tendre vers une amélioration, grâce à une adhésion à ces principes.

Rien ne justifie que le secteur de sécurité viole certains de ces principes. La manière dont il les exécute peut être un peu différent par rapport à d'autres secteurs mais les

principes généraux ne doivent pas être violés. Tous ces principes sont pertinents dans un processus de budgétisation bien géré.

Six de ces principes sont souvent présentés comme nécessitant une attention particulière dans la gestion du processus de budgétisation sécuritaire en Afrique:

- La transparence des processus budgétaires et des informations;
- La responsabilité des décideurs pour les actions qu'ils prennent;
- Le caractère complet du budget;
- La prévisibilité des revenus qui soutiennent ce budget et les politiques macroéconomiques dont dépendent ces revenus;
- La possibilité de contester le processus budgétaire;
- L'honnêteté avec laquelle les estimations des revenus et des dépenses sont établis.

Les principes les plus fréquemment cités pour le secteur de sécurité sont la transparence et la responsabilité. La transparence est la base sur laquelle on bâtit un processus responsable de budgétisation en matière de sécurité. La transparence et la responsabilité sont des questions cruciales dans l'allocation et la gestion des ressources de sécurité à tous les niveaux de planification, de programmation et de budgétisation.

- Si l'allocation et la gestion des ressources du secteur de sécurité ne sont pas transparentes, les organisations de sécurité ne pourront jamais jouir du soutien du public ou de la coopération et de l'appui des autres acteurs du gouvernement ;
- Si le secteur de sécurité n'est pas responsable devant le gouvernement, il n'agira alors que pour lui-même et ne sera pas aligné sur les intérêts et les priorités nationales. Il sera facilement corrompu et la prise de décisions sera facilement manipulée par les intérêts personnels.

Il est clair qu'un certain degré de confidentialité est nécessaire dans le domaine de la sécurité nationale. Cependant, ce besoin ne doit pas servir pour justifier une mauvaise supervision ou un manque d'adhésion aux normes de gestion des dépenses publiques internationalement reconnues.

Case 5-1.

Bonne pratique: Dix principes de gestion des dépenses publiques

- **Le caractère complet du budget:** Le budget doit englober toutes les opérations fiscales du gouvernement, c'est-à-dire que les dépenses et les revenus hors budget sont interdits.
- **La discipline:** La prise de décision doit être limitée par les réalités des ressources à moyen terme; Le budget doit absorber uniquement les ressources qui sont nécessaires pour la mise en œuvre des politiques du gouvernement et les allocations budgétaires doivent être respectées.
- **La légitimité:** Les décideurs, qui peuvent changer les politiques durant leur mise en œuvre, doivent accepter la politique originelle.
- **La flexibilité:** Il faut adopter les décisions lorsque toutes les informations seront disponibles.
- **La prévisibilité:** Il faut une stabilité de la politique macro et stratégique et du financement des politiques existantes;
- **La contestabilité:** Tous les processus doivent être mis sur un pied d'égalité durant la planification et la formulation budgétaires.
- **L'honnêteté:** Le budget doit provenir des projections de revenu et de dépenses sans préjugé.
- **Les informations:** Une base de dépenses agrégées à moyen terme modifiée par l'impact budgétaire sur les politiques doit pouvoir être mesurée et des informations exactes sur les coûts, les rendements et les résultats calculés doivent être disponibles.
- **La transparence:** Les décideurs doivent avoir toutes les questions pertinentes et les informations devant eux lorsqu'ils prennent des décisions et ces décisions et leurs bases doivent être communiquées au public.
- **La responsabilité:** Les décideurs sont responsables de l'exercice de l'autorité qu'ils exercent.

Source: Banque mondiale, *Manuel de gestion des dépenses publiques*, www.worldbank.org/publicsector/pe/handbooks.htm#English. Ce rapport existe aussi en français.

Différentes formes de supervision seront nécessaires dans les domaines qui ont trait à la sécurité nationale mais en général, un haut niveau de transparence doit exister dans le processus de budgétisation du secteur de sécurité.

Il est important que l'on soit clair sur la distinction entre la confidentialité et le manque d'examen public. Il est possible de retenir un haut degré de confidentialité dans les domaines hautement sensibles sans compromettre le principe de responsabilité démocratique.

- Une question peut être sensible – les activités hors budget par exemple – mais ceci ne doit pas être gardé secret.
- Les plans de guerre, en revanche, doivent être gardés confidentiels.

Même dans ces conditions, la tenue secrète des plans de guerre ne sous-entend pas l'absence de responsabilité démocratique ; elle implique seulement des

systemes d'autorisation appropriés et des procédures de consultation du législatif et d'autres organes de supervision.

L'implication du civil et le contrôle des décisions budgétaires générales aussi bien que l'audit minutieux à tous les niveaux peut aider à garantir l'utilisation réelle des ressources pour atteindre les objectifs politiques. Néanmoins, la solution la plus efficace à ce problème est l'engagement à tous les niveaux des intérêts et des objectifs nationaux et l'élaboration des processus et des systèmes budgétaires de planification ainsi que de programmation clairs et transparents pour les exécuter. Ces processus doivent nécessairement être alignés sur le cadre national de gestion. La transparence et la responsabilité sont promues à travers le système des accords de performance, qui dépend de la définition d'objectifs de rendements clairs, de normes de performance et de l'obtention des ressources requises. Le système est aussi basé sur les négociations, la compréhension et la coopération.

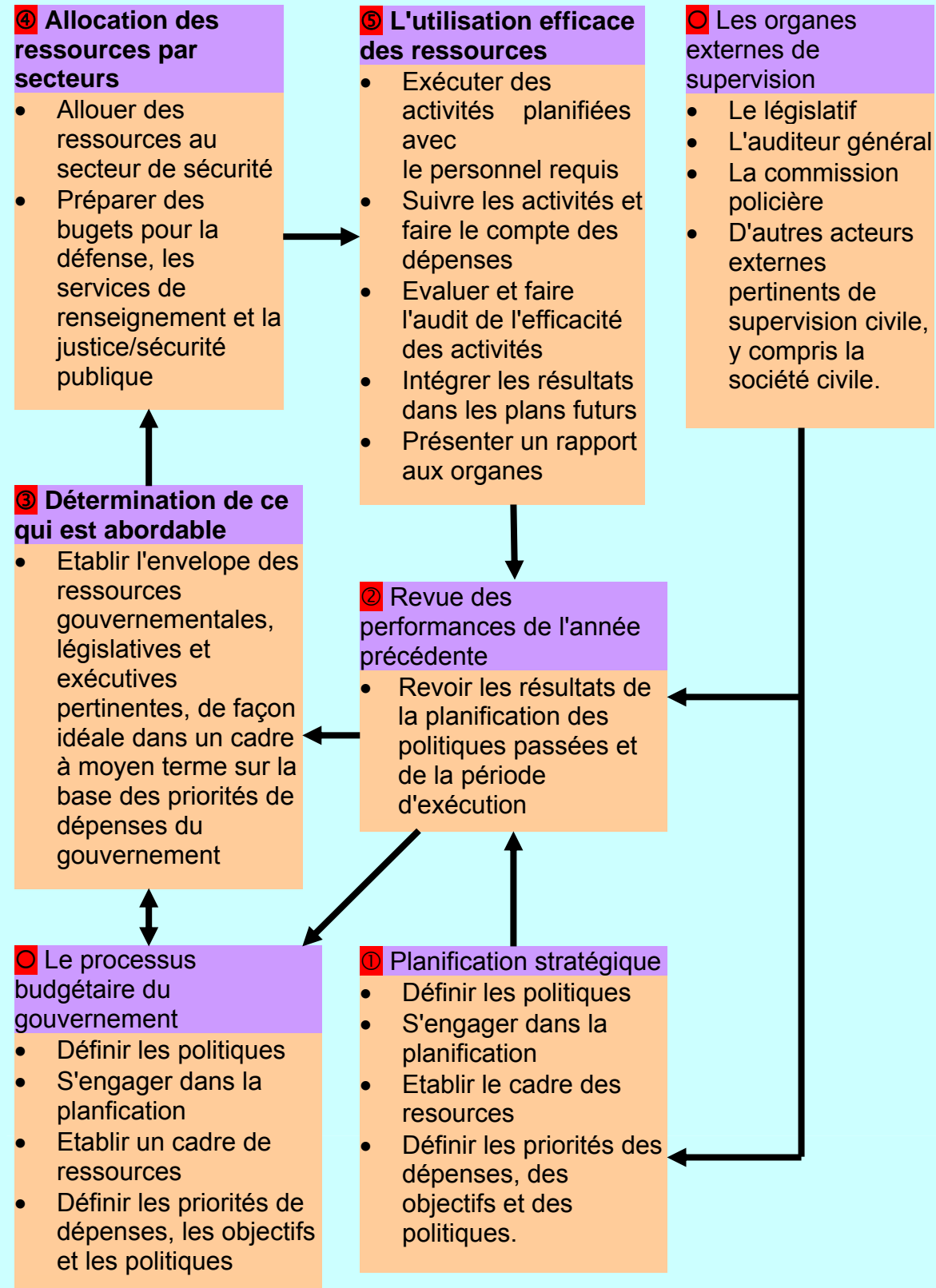
5.2 L'intégration du secteur de sécurité dans le processus de gestion fiscale du gouvernement

Il existe cinq composantes qui sont entrelacées pour la gestion des dépenses publiques dans tous les secteurs: (1) la planification sectorielle/stratégique; (2) la revue des performances de l'année écoulée; (3) la détermination de ce qui est abordable dans tout le secteur public; (4) l'allocation des ressources par secteur; et (5) l'utilisation efficace des ressources.

Pour que ces processus soient efficaces, chaque secteur doit suivre de bonnes pratiques sur le plan interne et se rallier au processus de supervision. Toutes ces choses doivent se passer dans le cadre de la gouvernance démocratique et des principes de budgétisation et de gestion financière saines ²⁰. Cette section examine comment le processus doit se dérouler dans le secteur de sécurité comme le présente la figure 5-1.

²⁰ La case 3-1 énumère les principes clé de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité.

Figure 5-1. Un processus de gestion financière générique



Source: Extrait de l'ouvrage de Nicole Ball et de Malcolm Holmes intitulée «L'intégration de la défense dans les dépenses publiques,» communication commanditée par le Département du Royaume Uni pour le développement international, le 11 janvier 2001, <http://www.gre-exchange.org/docs/SS11.pdf>.

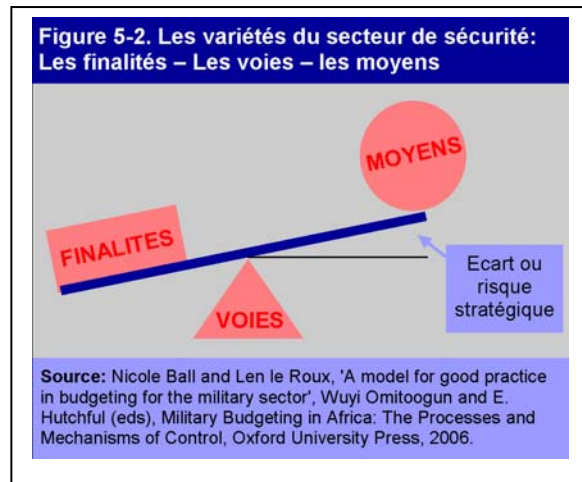
5.2.1. 1^{ère} Etape: Le processus de planification sectorielle

Comme dans toute autre partie du secteur public, les budgets de défense, de sécurité publique et de renseignement doivent être préparés dans le cadre d'une stratégie sectorielle. Le chapitre 4 décrit le processus par lequel les cadres de politiques de sécurité sont développés et traduits en des plans pour lesquels on peut déterminer les coûts. Plusieurs points méritent d'être soulignés ici:

- La politique et les processus de revue opérationnelle doivent être aussi transparents et inclusifs que possible. S'ils sont basés sur des consultations élargies parmi les acteurs pertinents et que le produit final est rendu public - par exemple à travers la publication du document politique et des stratégies opérationnelles, la légitimité des processus sera renforcée.
- Au sein du gouvernement, toute la gamme d'acteurs pertinents ayant des mandats relatifs à la défense, aux services de renseignement et à la justice/sécurité publique doit être impliquée dans ce processus. Il ne s'agit pas seulement du ministère de la défense ou des affaires intérieures ou du bureau du Président. Il est aussi important que des acteurs clé de gestion financière tels que le ministère des finances et le législatif soient consultés de façon adéquate.
- Tout développement de politiques sectorielles et de planification doit transiter par le biais d'une enveloppe financière agréée.
- Les organisations de défense, des renseignements et de la sécurité publique doivent être consultées mais ne doivent pas diriger le processus. L'une des erreurs fondamentales qu'on commet en pensant à la sécurité et surtout à la défense est que les organisations de sécurité sont responsables d'assurer la «sécurité» et peuvent ainsi prescrire la façon dont elles seront elles-mêmes sollicitées, structurées, équipées et financées. En réalité, c'est le gouvernement dans son ensemble qui est responsable de la sécurité de l'Etat et de sa population et qui détermine la façon dont les organisations de sécurité seront sollicitées, structurées, déployées et alimentées en ressources. Les services de sécurité ont un important rôle consultatif à jouer dans ce processus mais il faut chercher les contributions d'une grande variété d'autres acteurs, comme indiqué dans la figure 4-2.
- Les principales revues des politiques de sécurité auront lieu par intervalles. Il est important cependant, de suivre constamment les politiques existantes afin de s'assurer qu'elles continuent à se conformer aux réalités et qu'elles sont en train d'être menées de façon appropriée.

L'importance d'élaborer des politiques et des plans abordables et durables pour le secteur de sécurité ne saurait être trop souvent soulignée. Les considérations économiques doivent être prises en compte dans tout le processus de planification stratégique. Les forces de la défense, les services policiers, les unités paramilitaires et les services de renseignement sont tous coûteux. Un pays ne sera pas de hors danger s'il élabore des politiques qu'il ne peut pas alimenter en ressources de façon ouverte, responsable et soutenue. Pour cette raison, ne partie de l'orientation du processus de revue doit inclure le cadre fiscal du secteur de sécurité et ses parties constitutives. Dans l'ensemble du processus, le ministre des finances et d'autres directeurs économiques clé doivent être informés et consultés.

Les options des structures de force doivent être développées dans le contexte des paramètres financiers et des risques qui sont associés au financement d'un certain niveau de sécurité (figure 5-2).



- Il est toujours nécessaire d'accepter un degré de risque, étant donné qu'il est impossible de se protéger contre chaque éventualité.
- Les décisions finales qui sont prises doivent refléter les réalités économiques.

5.2.2. Etape 2: Revue des performances de l'année précédente

Les revues stratégiques ont lieu peu fréquemment mais il est important que le résultat de la planification et de la mise en œuvre fiscale de l'année précédente soit revu au début du cycle du budget annuel. La gestion efficace des ressources dans tout secteur nécessite que

cette information sur les performances soit insérée dans la budgétisation comme cela est démontré dans la figure 5-1. La définition et la mesure des performances dans le secteur de la défense sont plus difficiles que dans plusieurs autres secteurs mais un accent sur la disponibilité/la capacité s'est avéré utile à toute discussion du rôle, de la structure, des performances et des besoins de ressources des forces de la défense. Quelque soit la définition des performances, la revue des performances budgétaires de l'année

précédente sera facilitée par un système d'information de gestion financière performant (FMIS). Les types d'informations qui doivent ressortir des FMIS sont présentés dans la case 5-2.

Case 5-2.

Bonne pratique: Les informations devant ressortir du FMIS

- Les allocations budgétaires approuvées pour les dépenses récurrentes et les frais d'établissement
- Les sources de financement des programmes et des projets
- Les transferts budgétaires
- Les allocations supplémentaires
- Les débloquages des fonds par rapport aux allocations budgétaires
- Les données sur les engagements et les dépenses réelles par rapport aux allocations budgétisées.

Source: Banque Mondiale, Manuel de gestion des dépenses publiques p. 65, www.worldbank.org.

5.2.3 Etape 3: Détermination de ce qui est abordable

Les politiques du gouvernement dans tous les secteurs doivent être abordables. Les politiques abordables requièrent un équilibre macroéconomique durable qui est fondamental pour la santé économique à long terme d'un pays.

- Pour atteindre un équilibre macroéconomique durable, les gouvernements doivent accorder une haute priorité à l'exercice de la discipline sur toutes les dépenses publiques.

La discipline fiscale du gouvernement est fondamentale parce qu'une enveloppe de ressources flexible permet aux gouvernements d'éviter des décisions douloureuses sur la priorisation des objectifs politiques. A l'autre bout du spectre, sans un plancher solide pour l'enveloppe des dépenses, les ressources ne seront pas prévisibles et les performances opérationnelles souffriront. La discipline fiscale est faible dans plusieurs pays africains. Le secteur de sécurité est ainsi, le seul secteur qui jouit d'une enveloppe de ressources extensible durant l'année fiscale ce qui lui assure une position privilégiée, surtout pour les forces armées (Case 5-3).

Case 5-3.

Exemples de l'indiscipline fiscale en Afrique

- Les fonctionnaires du gouvernement, les officiers de l'armée et les Chefs d'Etat et de gouvernements sont intervenus dans le processus d'allocation de ressources avec une indifférence flagrante pour les procédures établies et les priorités des dépenses prédéterminées.
- Les officiers de l'armée ont présenté à la trésorerie des factures de dépenses encourues en dehors du cadre budgétaire.
- Les ministres de la défense ont refusé de partager les détails relatifs aux dépenses en matière de défense avec les ministres des finances et les parlements.
- L'ensemble des implications fiscales sur les décisions en matière de l'achat d'armement, y compris les dettes qui sont encourues à des fins militaires, ne sont pas fréquemment réflétés dans les budgets.

Bien que les forces de défense et les services de renseignements soient susceptibles d'être privilégiés lorsque les ressources fiscales sont faibles, ceci est cependant loin d'être garanti (Case 5-4). En général, cependant, ce sont les autres organisations de sécurité notamment les services policiers, les forces de la gendarmerie et les gardes frontières qui ont tendance à éprouver moins de stabilité et de prévisibilité pour leur financement. Les pays qui ne financent pas suffisamment et de façon régulière leurs organisations de sécurité sont bien sûr loin d'être capables d'assurer une sécurité optimale.

Case 5-4.

Problèmes dûs au sous-financement des Forces armées africaines

Le service militaire jouit souvent d'une position privilégiée en termes d'allocation de ressources en Afrique mais les contraintes de ressources ont rendu certains des gouvernements africains incapables de fournir les ressources adéquates aux forces armées pour entreprendre les missions qui leur sont assignées. Ceci ne met pas uniquement en péril l'environnement sûr et sécurisant qui est nécessaire pour le développement économique et politique mais crée aussi de frustration et du ressentiment parmi les forces armées.

Les représentants des forces armées ouest-africaines, de la gendarmerie et des services policiers, qui ont participé à un atelier sur la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité à Dakar, Sénégal en octobre 2001, avaient avancé l'argument selon lequel la transparence dans le secteur de la défense est fondamentale pour mettre au jour clairement l'état de sérieux sous-financement dont souffrent les forces armées de toute la région. Ils avaient mis en cause le dédain des civils pour les militaires et le fait que la sécurité militaire est une priorité comparativement faible aux yeux de ceux qui contrôlent les ressources financières de leurs pays. Selon eux, ceci ne mène pas uniquement à l'insuffisance des budgets et de la sécurité externe mais peut aussi intensifier l'insécurité interne à travers une menace des coups d'état.

C'est la raison pour laquelle il est extrêmement important pour les gouvernements d'avoir des institutions qui pourront aboutir à une stabilité macroéconomique à long terme, déterminer la totalité de l'enveloppe des ressources des dépenses publiques et appliquer les décisions du gouvernement sur les priorités et les niveaux des dépenses.

Il est surtout important que:

- Les méthodes de fraude fiscale, telles que les garanties, les dépenses hors budget et les arriérés qui peuvent compromettre de façon subséquente la stabilité fiscale, sont découragées.
- Des mécanismes de revue de l'impact potentiel de l'estimation des dettes avant l'approbation des principaux achats existent et sont appliqués au secteur de sécurité. Il y a des preuves que l'absence de ces mécanismes a eu des effets déstabilisateurs sur la politique fiscale. Ceci est surtout relatif aux achats dans le domaine de la défense (Case 5-5).
- Il faut qu'il y ait aussi des règles claires pour toutes formes de réallocations durant l'exécution du budget, y compris en réponse à une baisse de revenus.

Une méthode pour réduire les occasions d'affaiblissement de la discipline fiscale que l'on trouve dans d'autres secteurs clé tels que la santé et l'éducation est l'adoption d'un processus de planification à moyen terme (Case 5-6). En effet, les fonctionnaires de la défense sont fréquemment favorablement disposés envers les planifications à moyen terme parce que l'achat des équipements militaires et la construction des infrastructures militaires impliquent plusieurs années de dépenses. Les forces de Défense nationale sud-africaines ont accepté le concept de dépenses à moyen terme dans le but d'obtenir un financement consistant.

Case 5-5.

L'importance de la transparence dans les processus d'achat:

L'achat du système de contrôle du trafic aérien tanzanien

En décembre 2001, un mois après l'octroi d'un allègement des dettes de 3 milliards de dollars pour renforcer les capacités du gouvernement tanzanien à soutenir les améliorations dans les domaines de l'éducation, de la santé, de l'approvisionnement en eau, des routes et d'autres domaines prioritaires, le Royaume Uni approuva l'achat par la Tanzanie d'un système de contrôle du trafic aérien BAE. L'affaire avait été négociée pendant plusieurs années mais la décision suscita de préoccupations considérables en Tanzanie, au Royaume Uni et au sein de la Banque Mondiale et du FMI.

Bien que le système fut choisi officiellement parce qu'il pouvait être utilisé pour le contrôle aérien civil et militaire, les évaluations techniques conduites par l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile (l'OIAC), à la demande de la Banque Mondiale en 2001 et en 2002, avaient conclu que le système n'offrait pas un contrôle de gestion. Il s'agissait surtout d'un système militaire basé sur une technologie datée, qui nécessitait des équipements additionnels coûteux pour le rendre fonctionnel à des fins civiles. Il coûtait quatre ou cinq fois plus cher qu'un système d'aviation civile, qui répondait mieux aux besoins de la Tanzanie.

La Banque Mondiale s'était opposée à l'achat en exprimant son inquiétude. La Banque Mondiale et le FMI avaient refusé de partager l'échéance des crédits pour permettre au gouvernement Tanzanien de financer l'achat. Ceci obligea la Tanzanie à chercher un financement commercial de la Barclays Bank. La Barclays Bank proposa de prêter de l'argent au gouvernement à un taux bien en dessous des taux du marché ; cependant, la Tanzanie payerait toujours plus pour le prêt au taux convenu que si la Banque ou le Fonds avait consenti les crédits. Le financement avait été «délibérément structuré pour cadrer avec les règles du FMI envers les pays pauvres endettés.» Le FMI requiert que tous les emprunts soient fait à des taux équivalents pour contenir un élément de subvention de 35 pour cent. L'affaire Tanzanienne incluait un élément de subvention de 35,9 pour cent.

Ibrahim Lipumba, le leader des partis d'opposition en Tanzanie prétendait que l'affaire avait été négociée sans une consultation adéquate du parlement tanzanien et que les parlementaires avaient uniquement appris les détails des rapports par la presse anglaise. Il nota aussi que la revue des dépenses publiques qui était censée prendre en compte les points de vue de toute la société civile n'avait jamais examiné la question. Des groupes de la société civile avaient émis une déclaration en février 2002 préconisant une plus grande participation dans les décisions futures de contracter des dettes substantielles.

Le Chancelier de l'Echiquier du Royaume Uni, Gordon Brown et la Secrétaire d'Etat au Développement International de l'époque, Clare Short, avaient avancé des arguments énergiques contre l'approbation de l'affaire au sein du cabinet mais n'obtinrent pas gain de cause. Le Ministère de la Défense avait utilisé une procédure d'octroi de licence qui autorisait la fabrication d'un équipement et son expédition maritime partielle avant même l'approbation de la licence d'exportation.

Case 5-5 (Cont.)

Ceci força la main du cabinet. Néanmoins, le Département du Développement International du Royaume Uni (DFID) avait gardé 10 millions de livres Sterling sous forme de soutien budgétaire au début de 2002 pour soutenir l'engagement du gouvernement tanzanien en matière de réduction de la pauvreté.

L'appui budgétaire fut repris au milieu de 2002 après que le Président de la Tanzanie, Benjamin Mkapa eut promis à Clare Short que les décisions de défense publique dans l'avenir recevraient un niveau d'examen plus élevé. Mkapa résista aux efforts visant à publier le rapport de l'OIAC mais amorça des négociations avec BAE pour réduire le prix de l'affaire. Le projet de loi du Royaume Uni sur l'exportation des armes fut amendé pour inclure le développement durable comme l'un des critères d'acceptation des licences d'exportation futures, bien que les critiques soulignent toujours l'existence d'écarts pouvant faciliter l'approbation d'affaires similaires.

Source: Les nouvelles de développement de la Banque Mondiale, «La Banque Mondiale pouvait interdire l'affaire du trafic aérien Tanzanien de l'ordre de 40 millions de livres Sterling,» du 21 décembre, 2001, www.worldbank.org/developmentnews, la recherche des archives de nouvelles de développement le 21 décembre 2001; Alan Bealtie, «Le FMI aurait dû empêcher l'affaire de BAE en Tanzanie,» Financial Times, le 27 mars 2002; «La Tanzanie: Les critères décrivent l'achat du système de contrôle du trafic aérien,» lirinnews.org, le 13 février 2002, www.irinnews.org/print.asp?ReportID=20848; David Hencke, Charlotte Denny et Larry Elliot, «L'affaire de l'Aviation Tanzanienne, un gaspillage d'argent,» Le Guardian, le 14 juin, 2002; David Hencke, «La Tanzanie veut une nouvelle affaire sur le système aérien,» Le Guardian du 15 juin 2002; Charlotte Denny, «L'aide Tanzanienne de retour sur les rails après les disputes sur le système du contrôle aérien,» Le Guardian du 14 juillet 2002.

Case 5-6.

Les bénéficiaires de cadres de dépenses pluriannuels

Les cadres de dépenses **pluriannuels** peuvent aider les gouvernements à:

- Améliorer les liens entre les politiques et les objectifs, les contributions et les rendements;
- Rendre le processus de budgétisation plus transparent surtout en améliorant son suivi;
- Se focaliser sur les rendements et la prestation de services;
- Augmenter l'appropriation des ministères sectoriels.

La détermination de l'ensemble des coûts est nécessaire pour l'efficacité opérationnelle des organisations de sécurité.

- La détermination de l'ensemble des coûts aide à présenter des justifications pour un niveau spécifique de financement.
- Elle clarifie la durabilité des programmes individuels.
- Elle contribue à maximiser l'efficacité au cas où des réductions budgétaires deviennent nécessaires.

En général, il a été cependant difficile aux gouvernements africains d'élaborer des plans réalistes pour plusieurs années en raison de l'absence de prévisibilité des revenus du gouvernement et de l'absence d'une base institutionnelle forte. Pourtant, un cadre à moyen terme est important parce que le secteur de sécurité a besoin d'un

cadre de planification et de budgétisation de plus d'un an. L'adoption par l'Afrique du Sud d'un cadre pluriannuel démontre que ceci n'est pas impossible dans le contexte africain.

5.2.4 Etape 4: Allocation des ressources par secteurs

Une fois que l'enveloppe des ressources générales est approuvée, les ressources doivent être allouées conformément aux priorités au sein et parmi les secteurs. Ce processus implique des négociations politiques entre une importante gamme d'acteurs. Il doit être sous-tendu par une série de stratégies sectorielles et le cas échéant, par des informations sur les performances. Une fois que les autorités responsables de la gestion du budget central fixent l'enveloppe pour la défense/les renseignements/la sécurité publique, le ministère responsable de la gestion du secteur pertinent (défense, intérieur et autres) doit mener le jeu en développant des projections budgétaires initiales, en collaboration avec les services de sécurité appropriés.

Dans une optique d'efficacité, il est surtout important d'estimer correctement l'allocation entre les budgets récurrents et les budgets d'investissement. Dans les dépenses récurrentes, il est aussi important de fixer un équilibre approprié entre les gages et les salaires et entre les opérations et l'entretien. A moins que cet équilibre ne soit atteint, des investissements de capitaux peuvent ne pas être maintenus. Des pratiques telles que le maintien de soldats et d'officiers de police fantômes sur le registre de paie et la canalisation des coûts du personnel de sécurité à travers d'autres ministères compliquent ce calcul. En outre, les fonds récurrents peuvent être réduits de beaucoup. Pour l'achat des équipements, il est fondamental d'évaluer les coûts du cycle de vie du matériel.

- Il est très important que le secteur de sécurité soit placé sur un pied d'égalité avec d'autres secteurs pour l'acquisition des ressources.
- Il est aussi important que le processus d'allocation de ressources entre les secteurs se fasse de façon transparente et responsable.

Ceci veut dire que le bureau central de budget doit évaluer l'adéquation des demandes budgétaires des ministères. Pour cela, les ministères des finances doivent avoir la capacité d'analyser les programmes de sécurité tout comme ils doivent avoir la capacité d'analyser d'autres programmes sectoriels. Même lorsque le bureau du budget certifie que les budgets de la défense/des renseignements/ de la sécurité publique se conforment aux directives établies et que leurs coûts fixés sont raisonnables, le processus doit être soutenu par une connaissance des questions politiques. Au regard des faiblesses qui caractérisent le cadre de discipline dans plusieurs pays en développement et de l'incapacité d'exiger des performances en termes de résultats et de rendements des ministères, il est important que les bureaux du budget renforcent leurs capacités en vue de s'engager dans des débats politiques.

Le rôle du bureau du budget ne garantit pas uniquement que les décideurs examinent la gamme complète des questions. Il contribuera aussi à rehausser la qualité des propositions des ministères au fil du temps. Des mesures dirigées vers l'obtention de systèmes de rendements et de résultats élevés soumettront de

nombreuses demandes aux bureaux du budget pour comprendre les questions politiques. En raison des capacités politiques limitées de plusieurs pays, il est bien sûr essentiel que cette capacité politique soit allouée de façon équilibrée entre les agences centrales et entre les agences centrales et les ministères.

- Le bureau central de budget doit idéalement consolider les propositions de dépenses de l'enveloppe des ressources à moyen terme et chercher à maintenir des liens étroits à travers la planification et la budgétisation des politiques.
- Ceci favorise la possibilité que les plafonds et les planchers du budget seront respectés et que les résultats en matière de sécurité, quoique implicites, seront atteints.

Il est aussi important de reconnaître que dans tous les pays, les décisions d'allocation des ressources impliquent des choix très difficiles entre les secteurs sécuritaires et non sécuritaires et au sein du secteur de sécurité lui-même. Les choix sont plus difficiles dans les pays plus pauvres.

- Il est alors important que l'exécutif transmette la demande budgétaire au législatif à une date qui donnera suffisamment de temps aux législateurs pour évaluer et débattre la proposition de dépenses avant le début de la nouvelle année fiscale et avant qu'un vote sur le budget ne soit nécessaire. Les procédures exactes sont susceptibles de varier d'un système politique à un autre.
- Un accord préalable doit être conclu sur les mécanismes qui peuvent servir d'intermédiaire entre les branches exécutives et législatives du gouvernement en cas de désaccords sur les affectations budgétaires.
- Aussi, les méthodes de consultation publiques sur les choix proposés peuvent renforcer tout le processus en contribuant à construire un consensus national sur les priorités.

Si l'on engage un pays dans une guerre et qu'on l'oblige à transformer son économie pour répondre plus efficacement aux besoins de sécurité imprévisibles, le système budgétaire doit pouvoir répondre aussi à la situation – les allocations et les schémas des affectations doivent changer pour refléter le changement des priorités du gouvernement. L'exécutif doit toujours pouvoir réagir rapidement face aux principales menaces de sécurité : plusieurs constitutions habilite l'exécutif à agir, le cas échéant, de façon exceptionnelle. Une question relative à la gestion des dépenses de sécurité dans de tels cas est la capacité du gouvernement à éviter les réglementations d'urgence qui compromettent la capacité de retourner aux bonnes pratiques une fois que la guerre est terminée.

5.2.5 Etape 5: L'utilisation efficace des ressources

Une fois qu'un budget a été approuvé par le législatif, le but est alors de s'assurer que les ressources sont utilisées de façon efficace pour la mise en œuvre des priorités stratégiques sectorielles. Ceci nécessite:

- Le suivi et l'évaluation minutieuse des performances opérationnelles au sein des services de sécurité ;
- Des systèmes performants de gestion des informations financières ;
- Des pratiques transparentes d'achat.

Le suivi et l'évaluation des performances opérationnelles. En règle générale, les fonds affectés doivent être dépensés pour les buts voulus et dans les volumes prévus. Ceci est nécessaire pour assurer une planification et une gestion fiscales saines ainsi que pour l'efficacité opérationnelle des services de sécurité. La stabilité des politiques et du financement durant l'année budgétaire est importante pour la performance opérationnelle. Il est difficile d'évaluer la stabilité politique en l'absence d'une stratégie de défense/des renseignements/de sécurité publique fondée sur la prévisibilité des fonds. Réciproquement, sans des budgets transparents et complets de défense/des renseignements/de sécurité publique, il est difficile d'atteindre la prévisibilité des fonds.

Des systèmes performants de gestion des informations financières. Les FMIS sont fondamentaux si les décideurs et les directeurs du secteur public doivent obtenir les données financières dont ils ont besoin pour contrôler l'agrégat des dépenses et établir des priorités entre les secteurs, en opérant généralement de façon rentable. Il est aussi extrêmement important que les irrégularités qui sont identifiées durant le suivi des performances soient examinées. L'incapacité de faire cela peut créer ou renforcer un climat délétère (Voir aussi la section 5.2.2 et la Case 5-2).

Les pratiques transparentes d'achat. Comme la case 5.5 le démontre, la transparence de l'achat est un élément critique pour atteindre la rentabilité et le contrôle de gestion. L'achat doit être ouvert à l'examen du public avec une justification totale des dépenses. Les achats doivent aussi refléter les menaces réelles et non pas celles qui sont perçues. (Voir annexe 3 pour une discussion des traits spécifiques de l'achat de défense.)

Case 5-7.

Le suivi des dépenses de la défense au Zimbabwe

Au Zimbabwe, nonobstant son implication en République Démocratique du Congo, les dépenses en matière de défense n'ont pas souvent été utilisées efficacement, ce qui a introduit des effets négatifs sur les besoins fondamentaux du personnel du service et la disponibilité des forces. Le comité parlementaire responsable de la supervision du secteur de sécurité public a produit des rapports qui ont mis en exergue des problèmes spécifiques. Parmi les problèmes identifiés figurent les structures d'accueil des troupes trop exiguës et détériorées, des structures médicales dépourvues de médicaments et des indemnités de ration sérieusement sous-financées qui obligeaient les commandants à envoyer les troupes en congés prolongés afin d'assurer leur bonne alimentation. Les conditions décrites dans le

rapport de comité de 1998 affectent aussi la capacité opérationnelle des forces armées. Par exemple, les unités militaires examinées n'avaient pour la plupart pas de véhicules ou aucun des véhicules nécessaires pour le fonctionnement efficace ; les rares véhicules disponibles avaient tendance à être obsolètes ou hors d'usage à cause de manque de pièces de rechange. Des carences similaires avaient été notées pour les avions.

Le gouvernement n'a manifesté aucun intérêt à résoudre les problèmes qui sont identifiés par ces rapports. L'intervention en République Démocratique du Congo démontre où résident ses priorités. Une approche alternative - peut être difficile à exécuter cependant dans l'environnement actuel au Zimbabwe - serait d'encourager les Forces de Défense zimbabwéennes elles-mêmes à conduire leurs propres études de suivi dans le cadre d'un processus de réévaluation post conflit.

Source: Martin Rupiya et Dan Henk, « Le financement de la défense: les défis associés à l'achat des capacités militaires en Afrique sub-saharienne, » document de travail inédit, ca.2001.p.29.

Le secteur de sécurité doit satisfaire les mêmes normes comptables que celles appliquées aux organisations non sécuritaires.

- Les ministères de sécurité doivent disposer d'une unité d'audit interne et on peut envisager l'établissement d'une fonction d'inspecteur général. Les inspecteurs généraux ont normalement la responsabilité de vérifier les allégations de fraude, de gaspillage, d'abus et de pratiques commerciales douteuses. On peut aussi leur demander d'entreprendre des revues des systèmes et processus internes à travers les évaluations, les audits et les évaluations des risques de fraude. C'est pour cela qu'une telle position a plusieurs des traits de l'audit interne mais doit subsumer cette fonction. En générale normale, les Inspecteurs Généraux feront partie de la gestion interne.
- L'auditeur général doit vérifier régulièrement les comptes relatifs à la sécurité parallèlement à ceux des différents services de sécurité. Les résultats de ces audits externes doivent être présentés en temps utiles au législatif et les irrégularités doivent être résolues rapidement.
- Il faut suivre de près la trésorerie et les dépenses. Les méthodes de vérification des effectifs des différentes organisations de sécurité et de ceux employés par les ministères de sécurité ainsi que celle des paiements des salaires et des gages aux employés réels facilitent ces tâches.
- Le suivi des études réalisé par ou pour un ou plusieurs des ministères de sécurité peut être un important outil pour déterminer si les ressources parviennent ou non à ceux auxquels elles sont destinées (case 5-7).
- Les études des clients peuvent aussi être utiles dans le secteur de la justice/de la sécurité publique comme la case 5-8 le démontre ;
- Finalement, comme dans n'importe quel secteur, le suivi et l'évaluation de la planification stratégique sont cruciaux.

Il ne serait pas approprié de préconiser une plus grande orientation des performances dans le secteur de sécurité alors que le secteur public dans son ensemble est déficient à cet égard ; cependant, les informations sur les performances en matière de sécurité doivent constituer un objectif. Ceci sera particulièrement important pour la préparation de la défense. Des objectifs clairs, la

mention de la disponibilité, les mesures de performance soutenues par le suivi et l'évaluation doivent aussi être encouragées. Les audits du rapport qualité/prix par un auditeur externe contribuent aussi à focaliser l'attention sur les questions d'efficacité et les secteurs de défense, de renseignements, de la justice/ sécurité publique ne doivent pas être exclus des mandats de l'auditeur externe et d'autres organes de supervision. Lorsqu'un système de budgétisation performant est utilisé, la défense/les renseignements/la sécurité publique doivent être inclus dans toute phase pilote

Case 5-9.

Bonne pratique: L'Etude des clients pour le système d'autobus au Nicaragua se réfère aux insuffisances de la sécurité publique.

«... Le Ministère de la Construction et du Transport (MCT) a été encouragé à entreprendre des actions novatrices sur la base des résultats de deux cycles d'études relatives aux clients. L'étude initiale des passagers de bus indiquait que la qualité du service laissait à désirer. Pour les passagers de bus, la sécurité était un aspect important de qualité et 14 pour cent des passagers indiquaient qu'ils avaient été agressés l'année précédente dans un bus. L'étude initiale indiquait aussi que les conducteurs d'autobus respectaient rarement le tarif officiel de 85 cordobas – 80 pour cent d'entre eux ne rendaient pas la monnaie de 15 cordobas après présentation d'un billet de 100 cordobas. L'étude a aussi démontré que les passagers seraient disposés à payer un tarif plus élevé en cas d'amélioration du service. Le ministère a répondu par une augmentation du tarif officiel et par des mesures visant à accroître la sensibilisation du public sur le problème. Une année plus tard, une étude de suivi fut conduite. Contrairement à l'année précédente, 90 pour cent des passagers avaient signalé que le nouveau tarif était respecté. Cependant, la qualité du service s'était détériorée. Il y avait une augmentation de 60 pour cent des agressions par rapport à l'année précédente. Le MCT, la police nationale, la Mairie de Managua et les compagnies d'autobus se réunirent pour examiner les actions permettant d'améliorer la sécurité dans les bus. Un certain nombre de recommandations furent formulées, y compris l'introduction de policiers en tenue civile dans les autobus et l'établissement d'un système adéquat de récompense pour bon comportement.»

Source: Le Réseau de gestion économique et de réduction de la pauvreté, Le Manuel de gestion des dépenses publiques, Washington, D.C.: La Banque Mondiale, 1998, p. 87, Case 5-7.

5.3. Les considérations clé de la réforme des systèmes budgétaires.

Plusieurs leçons apprises au cours de la réforme des systèmes budgétaires reflètent les bonnes pratiques décrites dans ce manuel. Cette section revoit brièvement plusieurs des principales questions devant être prises en compte lorsqu'on cherche à renforcer le processus de budgétisation dans le secteur de sécurité.

- **La Réforme budgétaire réussie de tout secteur requiert des changements à grande échelle.** Les systèmes budgétaires n'existent pas dans un vide. Ils sont étroitement liés à d'autres systèmes, particulièrement aux systèmes politiques et de gestion. Si ces autres systèmes ne fonctionnent pas de façon adéquate, il sera difficile aux systèmes budgétaires de produire les résultats escomptés. Les chances de succès sont plus grandes lorsque l'accent est mis davantage sur la transformation des structures institutionnelles que sur les réformes de plus faible ampleur, car une transformation complète du secteur de sécurité est plus susceptible de réussir qu'une réforme fragmentaire.
- **Le terme «complet» est différent du terme «simultané».** Comme dans d'autres processus de transformation institutionnelle, la construction de systèmes budgétaires responsables et transparents qui produisent les résultats escomptés est une entreprise complexe et longue. Le défi est d'élaborer un plan pour le

renforcement progressif des systèmes budgétaires (Case 5-9). Il n'y a aucune séquence universellement applicable selon laquelle les réformes doivent être introduites. Il est nécessaire d'évaluer les forces et les faiblesses des systèmes budgétaires individuels ainsi que les forces et les faiblesses d'autres systèmes liés au système budgétaire et d'élaborer un plan sur la base des circonstances locales.

Case 5-9.

Une approche complète de la réforme budgétaire

«Beaucoup du doute relatif à la complétude d'une chose pourrait résider dans la mauvaise conception de ce que le terme représente. La complétude d'une chose ne concerne pas le fait d'essayer de faire tout en même temps. C'est plutôt le fait d'adopter une approche intégrale en diagnostiquant les problèmes, en comprenant tous les liens mutuels, en évaluant les obstacles institutionnels à la performance et en trouvant ensuite, le point d'entrée le plus approprié pour lancer un processus de réforme qui est efficace. Le processus peut être rapide ou lent selon les conditions du pays et pourrait finalement s'étendre pour devenir complet.»

Source: Le Réseau de réduction de la pauvreté et de la gestion économique, Manuel de gestion des dépenses, Washington, D.C.: La Banque Mondiale, 1998, p. 78.

- ***La manière la plus efficace de reformer un système budgétaire est de se concentrer sur les principes d'une gestion budgétaire saine.*** Il existe différentes manières d'appliquer ces principes et les pays doivent déterminer ce qui est le mieux adapté pour eux. Aussi, étant donné que la réforme budgétaire est fondamentalement une réforme institutionnelle, le fait de se focaliser sur l'introduction des outils ou des techniques spécifiques, et non sur des principes, des processus et des systèmes, produira rarement un système budgétaire performant.
- ***Il est important de mettre sur pied les éléments fondamentaux d'une gestion budgétaire saine.*** Ceci veut dire, comprendre «les éléments budgétaires fondamentaux» tels que la comptabilité, l'examen budgétaire, l'estimation, la prévision, le suivi et l'évaluation.
- ***Tous les systèmes budgétaires font face au défi de trouver l'équilibre entre les engagements à long et à moyen termes et la flexibilité de répondre aux événements imprévisibles.*** Ceci est particulièrement problématique dans le secteur de sécurité. Les budgets de défense constituent un défi à cet égard. La budgétisation de la défense implique l'identification des événements futurs éventuels que les forces de défense peuvent avoir à affronter, en fonction des capacités qui pourront être renforcées sur la base de ressources limitées.
- ***Comme pour d'autres types de transformation institutionnelle, la réforme d'un système budgétaire requiert une stratégie de mise en œuvre.*** Cette stratégie doit être flexible mais doit exister.
- ***L'un des principes centraux d'une gestion budgétaire saine est l'accès aux informations.*** L'accès aux informations exactes est crucial pour le renforcement du processus, de prise de décisions. Cependant, il est important de comprendre

qu'une meilleure information ne produira pas seulement de meilleures décisions. Le choix des stratégies est politique et il est nécessaire de comprendre les divers facteurs qui affectent les décisions.

Le résumé des points principaux – Chapitre 5

- Selon une perspective de politique publique, le secteur de sécurité partage plusieurs des caractéristiques des autres secteurs. La même grande série de règles et de procédures appliquées dans d'autres secteurs doit être alors appliquée à la budgétisation du secteur de sécurité.
- Les systèmes de budgétisation sont structurés différemment dans le monde entier mais les principes qui sous-tendent ces systèmes ne doivent pas varier.
- Les deux principes de dépenses publiques les plus fréquemment examinés dans le secteur de sécurité sont la transparence et la responsabilité.
- La transparence est le pivot sur lequel est bâti un processus responsable de budgétisation de la sécurité
- Un degré de confidentialité est nécessaire mais ceci ne doit pas être utilisé pour justifier un niveau plus bas de supervision ou le manque d'adhésion aux normes de gestion des dépenses publiques reconnues internationalement. Différentes formes de supervision peuvent être nécessaires pour des domaines relatifs à la sécurité nationale, mais en général, il doit exister un haut niveau de transparence dans le processus de budgétisation du secteur de sécurité.
- Il existe cinq composantes liées à la gestion des dépenses de tous les secteurs :
- *Le processus de planification sectoriel:* Comme dans toute autre partie du secteur public, la défense, la sécurité publique et les budgets de renseignements doivent être préparés sur la base d'une stratégie sectorielle. L'ensemble du développement des politiques sectorielles et de la planification doivent se passer dans le cadre d'une enveloppe financière approuvée pour garantir que les politiques et les plans seront abordables et durables. Il est toujours nécessaire d'accepter un degré de risques et il est impossible de se protéger contre toute éventualité.
- *La performance de l'année précédente:* Les revues stratégiques ont lieu peu fréquemment. Le résultat de la planification fiscale de l'année précédente et de la période d'exécution doit cependant être révu au début de chaque cycle de budget annuel. Un système de gestion d'informations financières performant facilitera cette revue.
- *Le caractère abordable:* Les politiques du gouvernement dans tous les secteurs doivent être abordables et requièrent un équilibre macroéconomique durable. Ceci nécessite en retour une discipline fiscale à l'échelle du gouvernement. Le gouvernement doit avoir des institutions qui peuvent réaliser les objectifs définis. Il est surtout important (a) de décourager les méthodes d'évasion fiscales, (b) d'évaluer les potentielles dettes avant d'envisager les principaux achats pour le secteur de sécurité, et (c) d'avoir des règles de réallocation claires durant l'exécution du budget. Une méthode pour réduire les occasions d'affaiblir la discipline fiscale utilisée dans d'autres secteurs clé est d'adopter un processus de planification préalable à moyen terme lié aux prévisions des revenus à moyen terme.

Le résumé des points principaux – Chapitre 5 (Cont.)

- *L'allocation des ressources sectorielles*: Le processus d'allocation des ressources en fonction des priorités qui existent au sein et parmi les secteurs implique l'utilisation de négociations politiques entre une importante gamme d'acteurs. Il implique des choix très difficiles entre les secteurs de sécurité et les secteurs non sécuritaires et au sein du secteur de sécurité lui-même. Ces choix sont plus difficiles dans les pays pauvres. Une fois que les autorités responsables de la gestion du budget central fixent l'enveloppe du budget, le ministère responsable de gérer le secteur pertinent (défense, sécurité publique, renseignements) doit développer des projets initiaux de budget, de concert avec les organes de sécurité pertinents. Les bureaux centraux de budget ont besoin des capacités pour évaluer l'adéquation des requêtes budgétaires des ministères.
- *L'utilisation efficace des ressources*. Une fois qu'un budget est approuvé par le législatif et que les fonds sont acquis, le but est d'assurer leur utilisation efficace pour réaliser les priorités stratégiques sectorielles. Ceci nécessite: (a) un suivi et une évaluation minutieuses des performances opérationnelles en vue d'assurer que les fonds acquis sont effectifs en vue d'assurer que ces fonds sont utilisés conformément aux buts visés et aux montants prescrits; (b) le règlement des irrégularités identifiées durant le suivi; (c) l'existence de systèmes de gestion des informations financières; (d) les pratiques d'achat transparent, (e) l'application de la procédure aux organes non-sécuritaires.
- Plusieurs points généraux doivent être pris en compte lorsqu'on cherche à renforcer le processus de budgétisation du secteur de sécurité.
- Une réforme budgétaire réussie requiert des changements complets et à grande échelle surtout dans les systèmes politiques et de gestion.
- Le terme «complet» est différent du terme «simultané». Il faut élaborer un plan pour renforcer progressivement les systèmes budgétaires.
- La manière la plus efficace de réformer un système budgétaire est de se concentrer sur les principes d'une gestion budgétaire saine étant donné qu'il existe plusieurs manières d'appliquer ces principes et que les pays doivent déterminer ce qui fonctionne le mieux pour eux.
- Les composantes fondamentales d'une gestion budgétaire saine doivent exister.
- Tous les systèmes budgétaires font face au défi de trouver un équilibre entre les engagements à long et à court terme et la flexibilité de répondre aux événements imprévisibles.
- Comme pour d'autres types de transformation institutionnelle, la réforme d'un système budgétaire requiert une stratégie d'exécution.
- L'un des principes centraux d'une gestion budgétaire saine est l'accès aux informations exactes.

CHAPITRE 6

Les Acteurs Régionaux et la gouvernance du secteur de sécurité

Ce chapitre examine la gouvernance du secteur de sécurité à partir d'une perspective régionale. La section 6.1 définit le contexte du régionalisme en Afrique. La section 6.2 explique comment la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité cadre avec les dispositions de sécurité régionale en Afrique. La section 6.3 discute de l'harmonisation et du suivi de la gouvernance du secteur de sécurité au sein des dispositifs de sécurité régionale. La section 6.4 discute des exemples d'initiatives régionales africaines où la gouvernance du secteur de sécurité commence à s'améliorer. La section 6.5 discute du rôle des «hégémonies régionales» dans l'intégration de la réforme du secteur de sécurité.

6.1 Le contexte du régionalisme en Afrique

Le régionalisme n'est pas nouveau en Afrique mais un certain nombre de facteurs semblent avoir promu ses vertus parmi les leaders et les peuples africains vers la fin des années 90. Le contexte des années 1990 a redéfini de façon claire la nature des politiques et des conflits. Déclenchée par les facteurs internes et externes, la crise d'autorité et de légitimité de l'Etat Africain a trouvé une solution en tentant de trouver une réponse commune aux problèmes nationaux. Ces facteurs comprennent:

- Les changements qui ont caractérisé les relations de pouvoir mondial, surtout la fin de la guerre froide et le retrait de la protection des super-puissances qui a conduit les anciens régimes des clients à être défiés d'une manière qui était inimaginable auparavant.
- Le retrait des superpuissances a accru le rôle et la compétition des puissances régionales dans les conflits aussi bien que dans leur gestion.
- Le besoin de trouver de nouvelles ressources, y compris par l'exploitation des ressources naturelles et par les activités criminelles (trafics de drogue notamment), a rendu les parties en conflit (les gouvernements et les groupes des rebelles) potentiellement moins sensibles aux pressions externes.
- De nouvelles formes spécifiques de prise de conscience politique et identitaires, souvent structurées autour de la religion et de l'ethnicité, ont remplacé les vieux débats universels entre le capitalisme et le socialisme qui sous-tendaient la Guerre Froide. Elles ont aussi érodé le sens de la citoyenneté commune, déjà mis à mal par le retrait de l'Etat et la désillusion populaire.
- L'érosion de la capacité institutionnelle de l'Etat africain, dont l'aspect le plus profond touchait à la décomposition des appareils de sécurité, a affecté la capacité de l'Etat d'assurer sa propre sécurité et celle de sa population.
- Les Etats africains ont été soumis à des sources multiples de pression qui ont érodé leur souveraineté: par le haut, en raison de l'investissement de divers domaines politiques par les IFI et une variété d'agences donatrices; par le bas, en raison du rôle croissant de la société civile et des ressources de plus en plus contrôlées par le secteur non gouvernemental.
- La centralité de l'Etat a décliné, ce qui a eu diverses implications pour sa capacité d'agir comme le centre de cohésion sociale et le garant de la citoyenneté;

- Le militarisme de l'Etat a provoqué la perte d'une culture de dialogue et l'enracinement d'une culture de violence tandis que le règlement pacifique des conflits a été découragé.
- La disponibilité croissante et la privatisation des instruments de violence ont transformé l'équilibre militaire entre l'Etat et la société. Ceci provenait des compressions massives et Le surplus croissant des actifs militaires dans le monde, combiné à la rupture des contrôles aussi bien du côté de l'offre et que du côté de la demande sur les marchés mondiaux d'armement et au recyclage local des armements a la fin des guerres des années 1980, sont à l'origine de ces phénomènes.
- De nouvelles formes de crimes transnationaux et nationaux violents ont émergé.

En raison du contexte ci-dessus, il est évident que la réalisation de la gouvernance démocratique dans un ou plusieurs pays ne suffit pas nécessairement à garantir l'ancrage des principales valeurs de la gouvernance dans cet Etat/ces Etats particulier(s) à moins que les nations longeant ses frontières acceptent aussi collectivement les valeurs. L'expérience du bassin ouest-africain de la rivière Mano et de la Région des Grands Lacs en Afrique Centrale ont amplement démontré comment la mauvaise gouvernance dans le secteur de sécurité d'un pays peut influencer négativement la situation de sécurité dans les Etats contigus.

6.2 Pourquoi la gouvernance du secteur de sécurité a besoin d'une approche régionale

Introductory line missing

- Les besoins communs de sécurité ;
- La nature transfrontalière des défis sécuritaires ;
- La réponse collective aux questions de sécurité régionale ;
- La coordination et l'harmonisation des actions et des politiques par les acteurs externes.

Les besoins communs de sécurité. Au niveau régional et surtout sous régional, les Etats font face dans une large mesure à des défis de sécurité similaires, que la transformation du secteur de sécurité est conçue pour résoudre. En Afrique de l'Ouest par exemple, une préoccupation majeure portait sur les moyens de mettre un terme à l'une des menaces les plus sérieuses au développement démocratique dans la sous-région – les coups d'état et le renversement illégal des autorités élues – qui démontrait le besoin d'assujettir l'institution militaire au contrôle démocratique. Cette menace est elle-même symptomatique d'une crise plus profonde de la gouvernance qui est à l'origine des conflits et de l'insécurité dans plusieurs Etats.

La nature transfrontalière des défis de sécurité. La transformation authentique et effective du secteur de sécurité de chaque Etat ne saurait être effectuée indépendamment des transformations intervenant au niveau sous régional. De la même manière, les activités spécifiques ou les processus au sein d'un Etat peuvent affecter les processus sous-régionaux. Lorsqu'une réforme complète du secteur de sécurité est entamée de manière isolée ou dans le cadre du processus de reconstruction au niveau national, il y a un risque que cet effort soit ruiné par des

développements externes à l'Etat. Un conflit armé dans un Etat voisin entraîne souvent des répercussions transfrontalières telles que le trafic et la prolifération des armes légères, les enfants soldats et l'extraction des ressources naturelles. Les conséquences d'un conflit civil peuvent rapidement s'étendre à un Etat en train de se réformer dans la sous région et alors affecter négativement le processus de transformation. Par exemple l'irruption du conflit armé au Libéria a été perçu comme ayant allumé la guerre en Sierra Leone en 1991 lorsque le régime Momo initia un référendum pour restaurer un gouvernement multipartite dans le pays. Le processus de reconstruction au Sierra Leone après la guerre, fut lui aussi menacé par l'insécurité continue du Libéria.

La réponse collective aux questions de sécurité régionale. Il existe un consensus croissant pour considérer que la nature des conflits nécessite une action collective et des politiques harmonisées au niveau sous régional. Une telle action a été visible par exemple dans le domaine de la réponse aux crises. L'OUA à l'époque (actuellement l'Union Africaine), la Communauté de développement de l'Afrique Australe (SADC) et la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont été obligées de répondre à des crises régionales. Les exemples les plus communément cités ont été les réponses de la CEDEAO aux crises du Libéria, de Sierra Leone et de Guinée Bissao. Les types (souvent complexes) d'opérations régionales de paix, qui furent montés en réponse à ces crises, ont démontré l'importance de développer des valeurs et des principes communs de gestion de ces missions.

La coordination et l'harmonisation des actions et des politiques par des acteurs externes. Les acteurs bilatéraux et multilatéraux considèrent aussi de plus en plus souvent que les politiques de sécurité et de développement doivent être développées au niveau sous-régional. Ceci a notamment conduit à mettre davantage l'accent sur le renforcement des capacités des institutions régionales et sous-régionales en Afrique y compris l'Union Africaine, la SADC et la CEDEAO. Une partie de la réponse des Nations Unies comprend la décentralisation de certaines de ses fonctions à travers l'établissement des bureaux régionaux – comme par exemple la récente création d'un Bureau de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest. Le bureau de la région des Grands Lacs aussi adopte une approche régionale. L'appui externe à une approche régionale a aussi reçu l'approbation des membres du G8, du Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD), de l'Union Africaine en Afrique du Sud en Juillet 2002, y compris lors de l'établissement du Conseil de paix et de Sécurité et de la politique commune de défense et de sécurité africaine.

Pour l'instauration d'un secteur de sécurité réformé qui promouvra et assurera un environnement propice au développement durable, il est important que la communauté donatrice et la classe gouvernante africaine souscrivent à un programme de réforme commun en opérant au sein d'un cadre régional.

6.3 L'harmonisation et le suivi de la transformation du secteur de sécurité au sein des dispositions de sécurité régionale

L'harmonisation des principes de transformation du secteur de sécurité au sein des dispositifs de sécurité régionale doit normalement être de la responsabilité du Secrétariat de l'organisation responsable de gérer la sécurité régionale. Il faut tout

d'abord s'assurer qu'il existe des structures bien établies au sein de cette organisation pour assurer la gestion et la coordination des questions de sécurité. En Afrique, la CEDEAO et le SADC ont au cours des dernières années investi un temps et des ressources considérables dans la restructuration de leurs dispositifs de sécurité.

Avant que la transformation du secteur de sécurité ne soit efficacement harmonisée et suivie au niveau sous régional, il faudra apprécier son impact sur la sécurité régionale. Les organisations régionales et sous régionales auront besoin de prendre plusieurs mesures avant que les bénéfices de la transformation du secteur de sécurité ne puissent devenir apparents. Les progrès tangibles à cet égard seront normalement plus visible au niveau sous régional qu'au niveau continental. On peut dire que l'impact de la réforme sera finalement visible au niveau du continent lorsque les bénéfices de la réforme seront réalisés au sein de diverses sous régions.

Les mesures qu'il faut prendre pour que la transformation du secteur de sécurité national soit harmonisée aux niveaux régional et sous régional comprennent:

- L'engagement vis-à-vis de certains principes tels que la démocratie, les Droits de l'Homme, la bonne gouvernance et l'Etat de droit. Ces principes sous-tendent la formation de la SADC, surtout la création de son organe politique, de défense et de sécurité. De même, bien que le Traité initial de la CEDEAO en 1975 n'inclût pas de façon explicite de telles valeurs ou principes directeurs, cette organisation, qui fut à l'origine établie pour garantir l'intégration économique en Afrique de l'Ouest, adopta un nouveau traité en 1993. Le traité révisé note de façon explicite l'adhésion à ces principes. L'organe continental, l'Organisation de l'Unité africaine en se transformant en Union Africaine a aussi pris des mesures pour se reformer. Le NEPAD a aussi été un programme continental révélateur de ces évolutions au cours des années récentes.
- Un engagement simultané de plusieurs Etats-membres par rapport aux valeurs démocratiques et de la bonne gouvernance au niveau national, qui sera reflété le plus visiblement par l'organisation d'élections libres et équitables, au début des processus de réforme. Le progrès devient plus visible au niveau sous régional lorsque les Etats plus influents du voisinage effectuent la réforme dans le même délai.
- Une compréhension commune de l'enjeu central que représente la transformation du secteur de sécurité dans le processus de développement.
- Une série commune de principes directeurs pour la gouvernance saine du secteur de sécurité à laquelle se souscrivent tous les acteurs.
- La création de structures et de capacités au sein des organisations régionales pour harmoniser les politiques et les principes communs et assurer la mise en œuvre aux niveaux national et régional. Ceci doit comprendre notamment l'intégration des principes de la gouvernance saine du secteur de sécurité dans le fonctionnement des forces régionales de paix ou des forces en attente.
- La reconnaissance que les acteurs locaux doivent s'approprier le processus de transformation car celui-ci ne peut pas être impulsé uniquement par les acteurs externes.

Les bénéfices de ce processus sont susceptibles d'être particulièrement visible lors des opérations régionales. L'Afrique de l'Ouest a ainsi présenté l'exemple le plus éloquent à cet égard. Un certain nombre de situations de crise a obligé les Etats membres de la CEDEAO à trouver des voies d'intervention efficaces. La première de ces situations de crise avait eu lieu au Libéria à partir de décembre 1989 jusqu'en 1997, lorsque les élections furent organisées dans le pays. En réponse à la crise, une force de paix, le Groupe de suivi du cessez-le feu de la CEDEAO (ECOMOG) fut dépêché au Libéria. 18 mois après le début de la guerre libérienne, une guerre civile démarra en Sierra Leone et fut en partie exacerbée par la guerre libérienne. Les Etats ouest-africains ont aussi répondu à cette crise et pendant quelques années, le Nigéria et le Ghana ont contribué au maintien de la sécurité en Sierra Leone. Une force de l'ECOMOG devint plus tard active dans le pays, surtout après que le junta évinça le Président Ahmed Tejan Kabbah du pouvoir en mai 1997. En 1998, à la suite d'une crise en Guinée Bissau, une force de l'ECOMOG fut aussi dépêchée dans ce pays.

Ces opérations ont fourni des leçons aux Etats membres de la CEDEAO et plus largement à la communauté internationale. L'une de ces leçons est la reconnaissance que l'alerte et l'action précoces constituent l'une des meilleures stratégies pour prévenir la dégénération des conflits. L'action précoce peut impliquer le déploiement préventif de forces militaires. Le besoin d'avoir une formation, une doctrine uniforme et un contrôle politique collectif des forces multinationales sous régionales déployées pour répondre à la crise sont aussi des facteurs clé de succès. Les opérations de l'ECOMOG au Libéria et en Sierra Leone révélèrent en effet la disparité des doctrines et la variation des normes de formation requises pour différents aspects des opérations de maintien de la paix, appliquées par les troupes de différentes nations contributrices.

En effet, le comportement des troupes dans le traitement des factions belligères et de la population civile a révélé des disparités de normes. Les troupes des pays qui avaient connu un gouvernement autoritaire ou dictatorial montraient par exemple beaucoup moins de respect ou de compréhension envers les droits fondamentaux de l'Homme. Cela a inévitablement affecté la façon dont la population hôte a considéré la force. On peut dire que la conduite des troupes ayant effectué la réforme ou la transformation dans leurs institutions de sécurité nationale répondra mieux aux attentes en matière de respect des Droits de l'Homme et d'autres normes.

Cette situation a été compliquée par le manque de contrôle politique par l'organe exécutif de la CEDEAO. En réalité, le contrôle politique était le plus souvent exercé par le plus grand pays contributeur, le Nigéria. En outre, les Etats contributeurs semblaient parfois avoir des intérêts politiques divergents dans la crise elle-même, ce qui a eu tendance à influencer les actions de leurs contingents sur le terrain. Ce type de problème diminuera lorsque les Etats membres adopteront de façon collective les valeurs communes de démocratie et de bonne gouvernance et effectueront les réformes aussi bien au niveau interne qu'au niveau sous-régional.

Une deuxième leçon concerne la situation politique nationale des pays susceptibles d'apporter des contributions en troupes pour appuyer les efforts sous régionaux visant à promouvoir la sécurité régionale. Si de nombreux pays entament un processus visant à réaliser le contrôle démocratique de leur secteur de sécurité, il y aura un

potentiel accru pour des opérations efficaces au niveau sous régional. De telles réformes influenceront les militaires des autres pays qui n'ont pas encore entamé ce processus. Les processus de transformation réussie des pays ayant de grandes armées, et par conséquent des capacités potentiellement plus importantes pour contribuer aux opérations de paix dans la région, sont susceptibles d'avoir un impact positif sur la transformation d'autres institutions militaires. Par exemple, la transformation réussie du secteur de sécurité d'un pays comme le Nigéria, avec la capacité de contribuer à hauteur de 10 bataillons aux opérations régionales, aura inévitablement un impact positif sur l'environnement général des opérations de paix menées dans son voisinage. A l'inverse, l'impact d'un niveau de réforme similaire dans des pays comme le Mali et la Gambie ne se ferait pas immédiatement sentir dans le domaine des opérations, malgré leurs contributions importantes de ces pays aux opérations de paix en Afrique de l'Ouest.

Troisièmement, la restructuration qui a eu lieu au sein de certaines organisations régionales aura en retour un impact sur le processus de transformation du secteur de sécurité dans un certain nombre d'Etats membres. Le mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité sera l'un des canaux les plus importants à travers lesquels les militaires nationaux/les établissements de sécurité seront transformés. Les éléments clé du mécanisme, la mise en œuvre du processus et les implications pour la transformation du secteur de sécurité au niveau national sont examinés ci-dessus.

Le suivi de l'impact de la transformation du secteur de sécurité doit de façon idéale être effectué par un échantillon de groupes, y compris les secrétariats des organisations, des gouvernements des pays de la région, des groupes des sociétés civiles de ces pays et des membres de la communauté internationale. Tous ces groupes doivent œuvrer de concert pour assurer une mise en œuvre efficace. Chacun de ces groupes est susceptible d'être concerné par les divers aspects du processus de transformation du secteur de sécurité. Cependant, parmi ces groupes, le rôle du suivi de la société civile est peut être le plus difficile à effectuer en raison du lien restreint entre celle-ci et les organisations intergouvernementales²¹.

6.4 Les initiatives régionales et le rôle de la réforme dans le secteur de la sécurité

6.4.1 *Le mécanisme de prévention, de règlement des conflits et de maintien de la paix de la CEDEAO*

Selon les termes du protocole signé le 10 décembre 1999, le mécanisme collectif de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité comporte un certain nombre de caractéristiques qui donnent une indication sur l'impact probable de sa mise en œuvre sur les forces armées ouest-africaines, en particulier dans les processus de transformation du secteur de sécurité.

²¹ La CEDEAO a encore fait des progrès significatifs dans son engagement avec l'établissement d'une unité de la Société Civile au sein du Secrétariat. L'Union Africaine a aussi inclus un Conseil économique, social et culturel (ECOSOCC) comme l'une des composantes clé de son acte constitutif : ce Conseil est spécifiquement responsable de coordonner les contributions de la société civile aux activités de l'Union Africaine. Les statuts de l'ECOSOC furent approuvés lors du sommet de l'UA à Addis Ababa en juillet 2004.

Dans ses efforts visant à exécuter les dispositions pertinentes de l'article 58 du Traité révisé, la CEDEAO subit une restructuration en vue de renforcer la coopération entre les Etats membres dans les domaines de l'alerte précoce, de la prévention des conflits, du maintien de la paix, du contrôle des crimes transfrontaliers et de la prolifération des armes de petit calibre. Les nouvelles dispositions suggèrent la possibilité d'organiser des opérations conjointes et une approche commune entre les armées de terre nationales, la marine, les services policiers, les forces aériennes et les services d'immigration.

Les institutions de la CEDEAO chargées d'appliquer le Mécanisme comprennent la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernements et le Conseil de médiation et de sécurité. Le Conseil comprend neuf membres –sept sont élus par la Conférence des Chefs d'Etat et les deux autres sont les présidents actuels et sortant de la Conférence.

- Le Conseil de médiation et de sécurité siège au niveau des Chefs d'état et de gouvernements, au niveau ministériel et au niveau des Ambassadeurs.
- Le Conseil est chargé d'une gamme de tâches qui comprennent la prise de décisions sur les questions de paix et de sécurité; l'application des politiques qui sont conçues pour faciliter la prévention des conflits, leur règlement et le maintien de la paix; l'autorisation de toutes les formes d'intervention et la prise de décisions sur le déploiement des missions politiques et militaires et leurs mandats ;
- La Commission de défense et de sécurité, le conseil des sages et le groupe de suivi du cessez-le feu de la CEDEAO (ECOMOG) soutiennent le travail du Conseil ;
- L'ECOMOG, qui a été formellement établie, aura des modules de forces en attente (pour les civils et les militaires), stationnés dans leurs pays d'origine et prêts pour leur déploiement immédiat ;
- Comme stipulé dans le protocole, les tâches de l'ECOMOG comportent: l'observation et le suivi; le maintien et la restauration de la paix, l'intervention humanitaire; l'application des sanctions, y compris les embargos; le déploiement préventif; la consolidation de la paix, le désarmement et la démobilisation ;
- Le protocole a aussi établi un système d'observation de la paix et de la sécurité à des fins d'alerte précoce – comportant un Centre d'Observation et de suivi au sein du Secrétariat et quatre zones d'observation et de suivi basées à Cotonou, à Monrovia, à Ouagadougou et à Banjul.

Le mécanisme peut être activé dans un certain nombre de situations et peut inclure les cas suivants:

- Une agression contre un Etat membre ou une menace de l'agression;
- Un conflit entre plusieurs Etats membres;
- Un conflit interne qui menace d'occasionner un désastre humanitaire ou menace la paix et la sécurité dans la sous région;
- De sérieuses violations des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit durant le renversement ou la tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu.

6.4.2 Les implications pour la transformation du secteur de sécurité

Ces développements au sein de la CEDEAO ont un certain nombre d'implications non pas seulement pour la sécurité régionale et internationale mais surtout pour l'avenir des institutions de sécurité africaines (surtout les forces armées formelles) et pour leur transformation:

- L'unification de la formation et de la doctrine serait cruciale pour les opérations envisagées au terme du protocole. Cela pourrait nécessiter une planification séparée pour le déploiement préventif, le maintien de la paix, l'imposition de la paix et les opérations multifonctionnelles.
- Une division du travail entre les Etats collaborateurs peut être mise en place. Par exemple, le Ghana qui est reconnu pour son savoir-faire dans le maintien de la paix traditionnel, pourrait se spécialiser dans le déploiement préventif et le maintien de la paix. Le Nigéria et la Guinée qui ont manifesté leur disponibilité pour participer aux opérations de coercition, y compris le respect des embargos, pourraient être assignés pour des opérations qui requièrent l'utilisation ou la menace d'utiliser la force. Le Sénégal pourrait se voir assigner des fonctions de consolidation de la paix en raison de son rôle dans les opérations d'enquête parlementaire.
- Une compréhension commune et l'acceptation de conditions strictes pour le déploiement des troupes seront essentielles. Il faudra tenir compte du respect des valeurs qui sont collectivement adoptées par les Etats membres – notamment, la prévention des violations des Droits de l'Homme, le respect de l'Etat du droit et l'opposition ferme aux coups d'état.
- Le Secrétariat de la CEDEAO doit être le centre nerveux de l'initiation et de la mise en œuvre des opérations de paix : il doit exercer le contrôle politique sur toutes les opérations, si l'approche régionale et les efforts pour réguler la conduite des forces régionales de paix doivent être couronnés de succès. L'établissement d'un Parlement au sein de la CEDEAO pourrait mettre la sous-région sur le chemin de la gouvernance efficace d'une force militaire sous régionale. Le niveau d'interaction et de collaboration entre les groupes de la société civile à travers les frontières et leurs relations (formelles ou informelles) avec la CEDEAO déterminera aussi le degré auquel cette organisation influencera le processus de transformation des appareils militaires nationaux.

6.4.3 LE NEPAD et la pertinence de la gouvernance du secteur de sécurité

Le Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique (NEPAD) est perçu comme l'engagement le plus visible des responsables africains en faveur de la sécurité et du développement dans le nouvel environnement international. Depuis son lancement en Zambie en juillet 2001 et son approbation par les leaders africains lors de l'établissement de l'Union Africaine en Afrique du Sud en juillet 2002, le NEPAD a attiré l'attention des Africains et de la communauté internationale. Des efforts sont en cours pour traduire cette vision en un plan d'action concret.

L'une des idées principales du programme du NEPAD est que la paix et la sécurité sont les préalables indispensables d'un développement durable. C'est pourquoi le NEPAD identifie le besoin de renforcer les mécanismes de prévention des conflits

existant sur le continent et définit les quatre domaines suivants dans lesquels les institutions régionales doivent faire preuve d'une attention particulière:

- La prévention, la gestion et le règlement des conflits
- Le rétablissement, le maintien et l'imposition de la paix
- La réconciliation, la réhabilitation et la reconstruction post conflit
- La lutte contre la prolifération illicite des armes de petit calibre, des armes légères et des mines terrestres.

La mise en œuvre du programme du NEPAD nécessitera l'harmonisation des politiques de sécurité aux niveaux sous-régional et entre les Etats. Ce programme nécessite une approche intégrale qui mette un accent particulier sur les questions de sécurité humaine, y compris les relations civilo-militaires, la sécurité publique, la prévention des crimes, l'accès à la justice, la gestion des politiques de défense dans une démocratie et la reprofessionalisation et la transformation des organisations africaines de sécurité.

Les leçons de la CEDEAO qui sont examinées ci-dessus seront utiles à cet égard. L'engagement à promouvoir un tel programme au niveau national agira comme un catalyseur pour la mise en place de dispositifs efficaces de la sécurité régionale. Une réforme du secteur de sécurité fondé sur les principes de sécurité humaine examinés ci-dessus assurera une gestion plus systématique et professionnelle des questions de sécurité régionale surtout lorsque le déploiement préventif ou d'autres opérations de paix deviennent nécessaires. La mise en œuvre efficace du programme du NEPAD, bien qu'elle soit de longue haleine doit produire des avantages significatifs pour la paix régionale, la sécurité et le développement en Afrique.

Par ailleurs, si le mécanisme africain de revue par les pairs, défini sur la base des propositions faites au chapitre 3, donnera aussi aux institutions régionales l'opportunité de jouer un rôle central dans le suivi de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité, y compris l'harmonisation des doctrines, des procédures-types de fonctionnement et des codes de conduite.

6.4.4 Le rôle des hégémonies régionales ou des Etats influents

Les discussions sur le rôle des pays régionaux puissants dans le maintien de la paix et de la sécurité ont cours depuis un certain temps et il semble qu'il en sera ainsi pendant quelques temps encore, en raison des disparités économiques et militaires qui existent entre les nations. Cela n'est pas propre à l'Afrique. Même dans les régions du monde développé, la charge de la gestion régionale des conflits et de la sécurité n'a jamais été partagée de façon égale. En Afrique, les pays qui s'acquittent de ce rôle, même de façon informelle, sont le Nigéria et l'Afrique du Sud respectivement en Afrique occidentale et australe. Cependant, ces pays sont confrontés à des défis de par leur positions d'hégémonie régionale (soit à regret, dans le cas de l'Afrique du Sud ou apparemment avec impatience dans le cas du Nigéria). Néanmoins, ces deux pays avec d'autres Etats Africains qui jouent de manière croissante des rôles influents (notamment, l'Algérie et le Sénégal), ont été d'importantes forces motrices dans l'initiation du programme du NEPAD.

Les hégémonies régionales ont un lien important avec la transformation du secteur de sécurité. Elles ont souvent au premier abord le potentiel d'influencer et de soutenir la mise en œuvre et l'harmonisation de la réforme du secteur de sécurité au sein des mécanismes de sécurité régionale. Il est ainsi crucial que ces Etats aient le poids et la crédibilité pour influencer de façon efficace ces processus. Bien que le Nigéria et l'Afrique du Sud aient entamé un processus de démocratisation (avec des réformes à différents niveaux et avec des degrés variés de succès), cela n'élimine pas les risques d'une crise de crédibilité dans ces Etats. Cependant, le degré auquel ils ont eux-mêmes réalisé la transformation de leurs secteurs de sécurité déterminera celui auquel la transformation pourra être utile au niveau sous-régional. Le Nigéria par exemple a contribué pour environ 70% des effectifs de la force d'ECOMOG. Le degré auquel le pays réussit à transformer son secteur de sécurité aura un impact positif ou négatif sur la conduite générale de la force régionale.

Si l'on assigne la responsabilité de la sécurité à des puissances régionales, il faudra considérer la possibilité d'un renversement de leur position démocratique et éthique. La situation peut comporter des dangers pour la sécurité régionale, si l'hégémonie régionale elle-même est en proie à un important conflit civil. Bien que cela ne se soit pas produit dans les années récentes, il s'agit d'une hypothèse qui mérite d'être examinée pour que des approches alternatives garantissant un équilibre des pouvoirs puissent être explorées.

Le succès ou l'échec de l'effort visant à développer des arrangements régionaux et sous régionaux pour la promotion de la sécurité et du développement en Afrique dépendra dans une large mesure du rôle des nations les plus puissantes et du degré de coopération qui existe entre elles. Par exemple, l'initiation du NEPAD et de ses plans de mise en œuvre n'aurait pas atteint le stade actuel en l'absence d'une collaboration active entre les Etats principaux qui en font partie - l'Afrique du Sud et le Nigéria.

Le Nigéria jouera aussi un rôle central dans le succès ou l'échec de la mise en œuvre du Mécanisme de la CEDEAO. Les processus de transition et de réforme au Nigéria vont soutenir tous les progrès réalisés au niveau sous régional et au niveau régional. Cependant, les activités positives de la CEDEAO pourraient aussi contribuer au processus de transformation de l'appareil de sécurité nigérian, par exemple en aidant à identifier les objectifs de la planification militaire, à définir la mission de l'institution ainsi que la formation, la doctrine et les relations entre les services que les opérations communes peuvent encourager.

6.5 Vers un cadre régional pour la gouvernance du secteur de sécurité

Bien que l'expérience Africaine démontre que la sécurité coopérative est possible, même parmi les Etats qui n'ont pas de valeurs communes, le succès futur de la sécurité coopérative dépend non seulement de l'extension des valeurs de la gouvernance qui encouragent la sécurité humaine, mais aussi du régionalisme en matière du développement qui intensifie les liens économiques et tente même de promouvoir le sens d'une « communauté de sécurité ». Lorsque les liens entre les Etats et leurs citoyens sont plus étroits, l'opposition à la gouvernance du secteur de sécurité devient plus limitée.

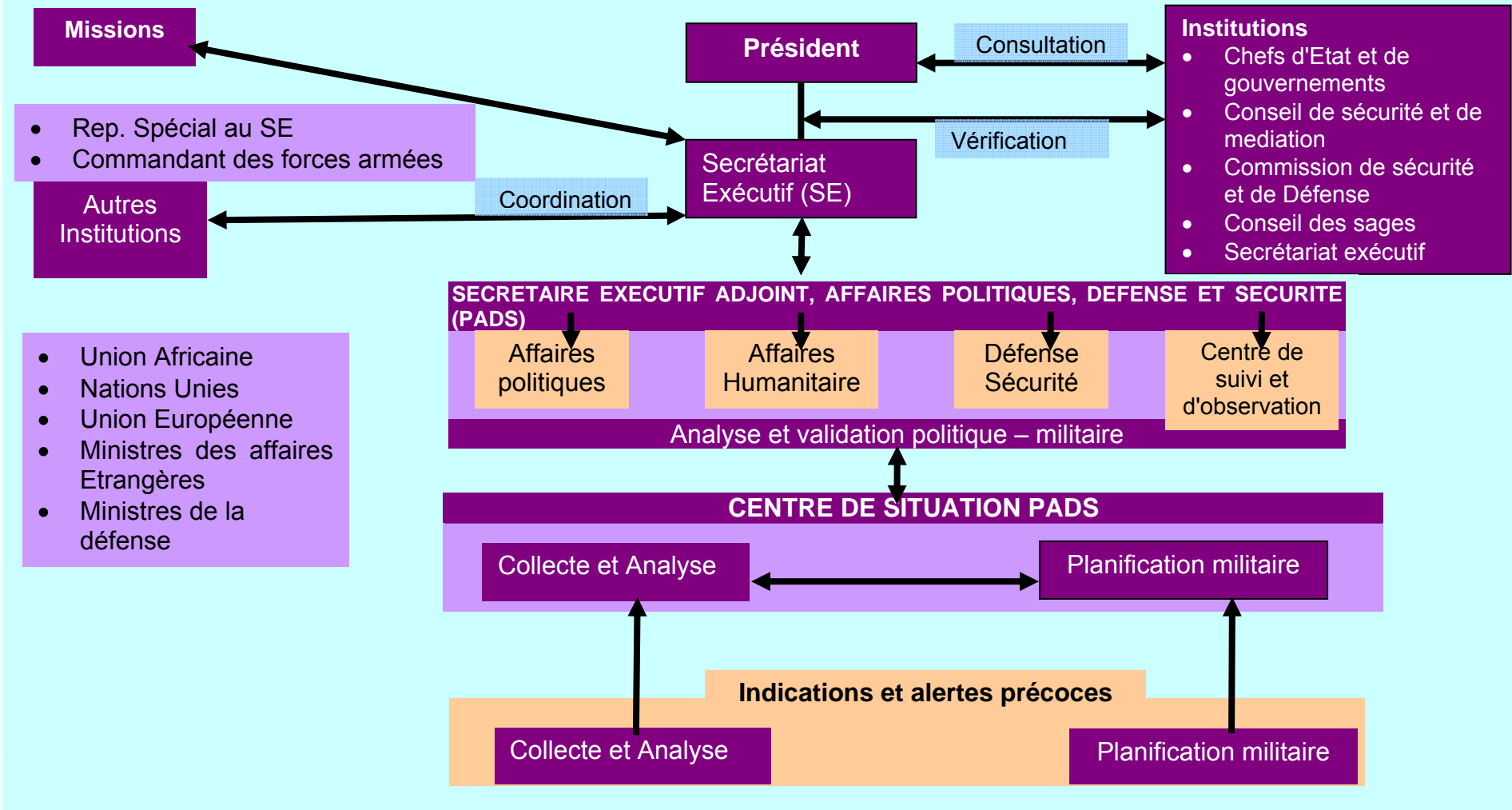
Par conséquent, en raison du contexte de régionalisme décrit ci-dessus et des défis de la sécurité coopérative en Afrique soulignés dans ce manuel, un certain nombre de facteurs sont cruciaux pour le succès des efforts visant à ancrer la gouvernance du secteur de sécurité dans l'espace régional. Ils comprennent – sans s'y limiter toutefois - les éléments-clé suivants:

- La compréhension de la nature de l'Etat post-colonial et des perspectives de construction des nations en Afrique.
- L'acceptation et l'institutionnalisation des valeurs et des normes régionales clé.
- L'approfondissement de la gouvernance démocratique et de la prévention des conflits à travers les processus politiques;
- La promotion des conditions de sécurité et de développement à long terme en utilisant la sécurité humaine comme pivot de la paix;
- Le développement d'une approche intégrée de consolidation de la paix par la gouvernance du secteur de sécurité, à travers la promotion des approches gouvernementales et non gouvernementales et l'inscription du maintien et du rétablissement de la paix dans un continuum;
- la promotion de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité en établissant une définition claire des rôles des services de sécurité et en promouvant le professionnalisme du secteur;
- le renforcement des capacités des institutions africaines dans le domaine de l'alerte précoce et l'amélioration de leurs capacités pour prévenir, gérer et résoudre les conflits;
- le renforcement du régionalisme comme moyen de résoudre les effets négatifs de la mondialisation;
- l'établissement des paramètres d'un partenariat continental et mondial – y compris la clarification des rôles entre les organes sous-régionaux, l'Union Africaine et les institutions des Nations Unies.

Il est difficile d'être prescriptif au sujet du cadre de coopération en matière de sécurité en Afrique mais il est agréable de noter que la plupart de ces questions sont pleinement examinées comme relevant des responsabilités du Nouveau Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union Africaine, qui ont été approuvées au sommet de l'Union Africaine de Durban, surtout en relation avec le NEPAD et les divers mécanismes sous-régionaux.

Le défi est celui de promouvoir et de suivre au plan régional les valeurs clé d'appropriation, de participation, de transparence, de responsabilité, des libertés fondamentales, de l'Etat de droit ainsi que la mise en œuvre des principes approuvés. L'importance suprême pour les responsables politiques de tisser une coopération régionale en matière de sécurité est évidente. Le régionalisme hégémonique pourra maintenir la paix mais ne pourra pas promouvoir les valeurs fondamentales de l'appropriation et de la gouvernance démocratique.

**STRUCTURE ORGANISATIONNELLE DU MECANISME DE PREVENTION,
DE GESTION, DE REGLEMENT DES CONFLITS ET DE MAINTIEN DE LA PAIX**



Résumé des principaux points – Chapitre 6

- La garantie des principales valeurs de la gouvernance démocratique dans tout Etat africain nécessite l'acceptation de ces valeurs sur le plan sous-régional et régional.
- Il existe quatre principales raisons pour lesquelles la gouvernance démocratique du secteur de sécurité a besoin d'approches sous régionales/régionales:
 - Les besoins de sécurité communs ;
 - La nature transfrontalière des défis en matière de sécurité ;
 - La réponse collective aux questions de sécurité régionale ;
 - La coordination et l'harmonisation des actions et des politiques par des acteurs externes.
- Les principales questions relatives à la transformation du secteur de sécurité dans les dispositifs de sécurité régionales/sous-régionales sont l'harmonisation et le suivi.
- L'harmonisation nécessite l'engagement par rapport aux principes tels que la démocratie, les Droits de l'Homme, la bonne gouvernance et l'Etat de droit; une compréhension commune de la transformation du secteur de sécurité par les acteurs et les partenaires régionaux clé; une série de principes directeurs communs de gouvernance saine du secteur de sécurité; des structures et des capacités au sein des organisations régionales et sous régionales pour harmoniser les politiques et les principes communs; et la reconnaissance de l'importance de l'appropriation locale du côté des partenaires externes.
- Le suivi doit être mené par un ensemble d'acteurs, y compris les Secrétariats des organisations régionales/sous-régionales, les gouvernements régionaux, les groupes de la société civile et les membres de la communauté internationale.
- L'établissement du Mécanisme de prévention et de règlement des conflits et de consolidation de la paix au sein de la CEDEAO peut affecter la transformation des organes ouest-africains de sécurité (surtout les forces armées) de diverses manières.
 - Une formation et une doctrine unifiées seront essentielles.
 - Une division du travail parmi les Etats clé peut être mise sur pied
 - Une compréhension et une acceptation communes des conditions de déploiement strictes des troupes sera essentielle y compris le respect des valeurs qui sont collectivement adoptées par les états membres.
 - Le contrôle politique des opérations de paix par la CEDEAO elle-meme sera aussi essentiel. Il créera des opportunités de supervision par un parlement éventuel de la CEDEAO.

Résumé des principaux points – Chapitre 6

- La mise en œuvre du programme de paix et de sécurité du NEPAD nécessitera qu'un accent particulier soit mis sur les questions de sécurité humaine, y compris les relations civilo-militaires, la sécurité publique, la prévention des crimes, l'accès à la justice, la gestion des processus politiques de défense dans une démocratie et la reprofessionnalisation et la transformation des organisations africaines de sécurité.
- Un mécanisme efficace de revue par les pairs donnera aux institutions régionales l'occasion de jouer un rôle central dans le suivi de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité.
- Les hégémonies régionales ont le potentiel d'influencer et de soutenir la mise en œuvre et l'harmonisation de la transformation du secteur de sécurité. L'absence de transformation du secteur de sécurité ou de processus de démocratisation au sein des hégémonies régionales peut avoir des implications négatives sur le plan régional et sous régional. A l'inverse, les activités positives aux niveaux sous-régional et régional peuvent soutenir les processus de transformation des hégémonies régionales.
- Quelques-uns des facteurs clé qui affectent le succès des efforts visant à insérer la gouvernance du secteur de sécurité dans un ensemble régional comprennent:
 - La compréhension de la nature de l'Etat post-colonial et des perspectives de construction des nations en Afrique;
 - L'acceptation et l'institutionnalisation des principales valeurs et normes en matière d'appropriation, de participation, de transparence, de responsabilité et de respect des libertés fondamentales à travers l'Etat de droit ;
 - L'approfondissement de la gouvernance démocratique et de la prévention des conflits violents à travers les processus politiques ;
 - Le développement d'une approche intégrée de consolidation de la paix par la bonne gouvernance du secteur de sécurité à travers la promotion des approches gouvernementales et non gouvernementales et l'inscription du maintien et du rétablissement de la paix et de la transformation post conflit au sein d'un continuum.
 - L'ancrage de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité à travers une définition claire des rôles des services de sécurité en promouvant le professionnalisme de chacun.
 - Le renforcement du régionalisme en matière de développement pour lutter contre les aspects négatifs de la mondialisation.
- Une politique et un leadership responsables revêtent une importance suprême dans l'organisation de la coopération en matière de sécurité régionale.

CHAPITRE 7

Comment relever les défis de la transformation dans le secteur de sécurité?

Le présent chapitre résume quelques-uns des principaux défis qui se posent aux gouvernements africains, à la société civile africaine et aux acteurs externes dans la transformation des secteurs de sécurité du continent, examinés dans ce manuel en vue de clarifier le contexte dans lequel se déroule la transformation du secteur de sécurité:

- (1) Le défi de transformer le secteur de sécurité dans un pays sans tradition démocratique.
- (2) Le défi de comprendre le contexte politique de la transformation.
- (3) Le défi d'aller au-delà du secteur de la défense.
- (4) Le défi d'une base de connaissances fort limitée.
- (5) Le défi de trouver des limites acceptables au secret d'Etat tout en respectant le besoin de confidentialité dans certains domaines
- (6) Le défi de trouver l'équilibre approprié entre la responsabilité et le contrôle démocratique d'une part et le professionnalisme et la discipline de l'organe de sécurité d'autre part.

7.1 Les défis de la transformation du secteur de sécurité

Le manuel constitue une première tentative de documenter les processus et les relations institutionnelles qui doivent exister si les pays d'Afrique sub-saharienne doivent développer des pratiques de gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité et si les acteurs externes doivent fournir un soutien significatif à ces efforts. Des exemples de pratiques réelles ont été inclus et les défis qui se posent aux processus de transformations ont été mis en exergue. Cependant, il existe très peu d'informations sur les processus par lesquels les pays africains ont essayé de renforcer la gouvernance démocratique du secteur de sécurité. Ceci a empêché le manuel de fournir des exemples détaillés sur la façon dont les pays africains ont relevé les défis spécifiques. Néanmoins, le manuel a cherché à donner un sens au contexte dans lequel la réforme du secteur de sécurité est entreprise en Afrique. Ce chapitre met en exergue six défis clés de l'efficacité des processus de transformation du secteur de sécurité dans tout le manuel. Plusieurs de ces défis sont similaires à ceux que l'on rencontre lorsqu'on transforme les secteurs d'un pays en voie de démocratisation. Cependant, le rôle spécial de plusieurs forces de sécurité africaine dans le système économique politique de leurs pays rend ces défis plus difficiles à traiter lorsqu'il s'agit de transformer le secteur de sécurité. En développant et en mettant en œuvre les processus de transformation du secteur de sécurité, il y a lieu de développer des stratégies pour minimiser les effets négatifs de ces défis.

- **Le défi de transformation du secteur de sécurité dans un pays sans une tradition de normes et de pratiques démocratiques.** La transformation du secteur de sécurité sur la base des lignes décrites dans le présent manuel requiert un mouvement simultané vers une forme de gouvernance démocratique. Dans les pays sans une longue tradition de démocratie, ce processus sera long et semé d'obstacles. Il sera surtout difficile là où le processus de transformation cherche à éliminer les prérogatives dont jouissaient auparavant les membres des agences de sécurité. On peut anticiper que les efforts visant à éliminer les séquelles du gouvernement autoritaire produiront des obstructions et des résistances de la part des organisations de sécurité.

Les organisations de sécurité ne sont pas pourtant les seules à accuser des déficits démocratiques. Les capacités humaines et institutionnelles démocratiques du secteur civil sont souvent déficientes dans les pays Africains. Ceci veut dire que les capacités des autorités civiles à gérer et à superviser les organisations de sécurité sont souvent limitées. En particulier, l'axe des efforts de démocratisation en Afrique vise généralement à responsabiliser les parlements. Toutefois, les parlements peuvent très peu contribuer à la responsabilité à court et à moyen termes étant donné qu'ils sont souvent incapables de contrebalancer l'exécutif de façon efficace, de comprendre la nature de leurs fonctions ou encore sont trop faibles pour les exercer. Aussi, les limitations inhérentes aux systèmes dans lesquels le parti au pouvoir contrôle aussi le parlement, réduisent la capacité du législatif de mener une supervision efficace. Il est ainsi essentiel que la société civile tienne compte des médias et d'autres acteurs de supervision tels que le service judiciaire et les auditeurs généraux, si la responsabilité doit être assurée. Le contrôle démocratique et civil du secteur de sécurité devient une réalité uniquement lorsque tous les acteurs civils - de l'exécutif, du législatif, du service judiciaire et de la population - sont présents. A cet égard, il est surtout important d'identifier et d'examiner les cas où de longues implications des organisations de sécurité, surtout des militaires, dans la sphère politique ont conduit à la militarisation de la société. Des efforts conscients doivent être déployés pour surmonter les effets de la militarisation sur les civils et sur les membres des organisations de sécurité précédemment privilégiés.

Ainsi, la transformation du secteur de sécurité suivant les lignes décrites dans le présent manuel nécessitera la collaboration des hommes politiques qui ont un esprit démocratique, des fonctionnaires, des parlementaires, des membres des organisations de sécurité et de la société civile. De manière prioritaire, ces acteurs ont besoin d'entreprendre une analyse des capacités existantes au sein des institutions pertinentes et de baser ensuite leurs stratégies de transformation du secteur de sécurité sur une évaluation réaliste des capacités institutionnelles. Les acteurs externes qui cherchent à aider ce processus doivent être également conscients des capacités institutionnelles existantes et développer leur appui en conformité.

- **Le défi de comprendre le contexte politique de la transformation.** La transformation du secteur de sécurité est fondamentalement une entreprise politique. Néanmoins, il existe souvent une tendance de la part des parties prenantes locales et des acteurs externes à minimiser les aspects politiques de la transformation en faveur des activités techniques plus concrètes. Accorder une attention accrue à ces facteurs politiques pour renforcer les systèmes démocratiques contribuera à éliminer certains des obstacles potentiels qui se

posent à la transformation du secteur de sécurité, inhérents au contexte politique d'un pays, notamment la concentration du pouvoir dans la branche exécutive, le manque de responsabilité de la part des responsables publics à tous les niveaux, l'impunité des organisations de sécurité et la corruption. Il sera néanmoins aussi nécessaire de s'attaquer à ces problèmes plus directement dans le secteur de sécurité. En particulier, en développant et en gérant un processus de transformation, il est essentiel de comprendre les relations politiques fondamentales, la façon et les raisons pour lesquelles les décisions sont prises et la nature des incitations et des découragements au changement.

Parallèlement, il est important de comprendre que ce genre de problèmes persistent même dans des systèmes démocratiques matures. Il n'est pas alors seulement nécessaire de reconnaître que les intérêts et les relations informelles parmi les acteurs clé influenceront les résultats et d'élaborer des stratégies pour traiter de ces problèmes durant le processus de transformation. Il est aussi important de développer des systèmes qui contiennent des mécanismes pour vérifier continuellement le degré auquel les objectifs démocratiques sont respectés et pour résoudre les problèmes lorsqu'ils se présentent, même après la consolidation du processus de transformation.

- ***Le défi d'aller au-delà du secteur de la défense.*** En Afrique, une grande partie des discussions et la plupart des initiatives politiques relatives à la gouvernance du secteur de sécurité se sont focalisées sur les forces armées. Il existe de bonnes raisons pour cela mais la triade de justice (Cours, police et système correctionnel) et les agences de renseignements représentent aussi un défi pour le contrôle démocratique. Les forces armées ont menacé la démocratie de façon dramatique mais épisodique, en grande partie à travers des coups d'Etat mais aussi à travers des formes plus limitées de pressions et de véto. La conduite de la police est beaucoup moins dramatique mais affecte plus profondément et de manière journalière la démocratie. La police représente la physionomie publique de l'Etat et sa capacité d'appliquer la loi avec les autres éléments du système de justice (cours et systèmes correctionnels) détermine la portée des libertés démocratiques dont jouit la population. La corruption de la police est perverse et compromet les institutions civiles, surtout les cours tandis que la corruption ou les systèmes inefficaces des tribunaux compromettent la capacité de la police de remplir ses missions professionnelles de façon efficace. En raison de leur caractère dissimulé, y compris les liens avec leurs homologues étrangers, de l'ampleur de la surveillance moderne des techniques de renseignements et de leur manque de transparence et de responsabilités publiques, les agences de renseignements ont tendance à être particulièrement résistantes à la supervision. En outre, elles constituent une menace particulière aux libertés démocratiques lorsqu'elles assument également des pouvoirs de la police comme c'est toujours le cas dans plusieurs pays africains. Les agences de renseignements et la police secrète ont parfois fonctionné comme des escadrons de la mort ou des agents de torture

Il faut alors déployer un effort concerté pour inclure toutes les organisations qui sont mandatées à utiliser de la force pour protéger l'Etat et sa population dans les processus de transformation. En particulier, il est nécessaire de résoudre les ambiguïtés relatives à la frontière qui existe entre sécurité «externe» et «interne»,

pour aboutir à une division de travail convenue entre les différentes organisations de sécurité.

Il existe aussi plusieurs organisations de sécurité en Afrique qui ne sont pas formellement mandatées à utiliser de la force mais qui font néanmoins partie du paysage de sécurité des pays africains. Il faut également les prendre en compte lors de la conception des stratégies de transformation. Leur capacité d'agir comme des éléments destructeurs doit être envisagée par des stratégies, soit en vue d'élaborer des méthodes de supervision de leurs activités soit en vue de les éliminer.

- **Le défi d'une base de connaissances fort limitée.** Les expériences africaines dans le domaine de la transformation et de la réforme du secteur de sécurité ont été mal documentées jusqu'à ce jour. Ce n'est pas que les pays n'aient pas cherché à améliorer la qualité de la gouvernance du secteur de sécurité, bien qu'il y ait eu relativement peu de réformes ou d'efforts de transformation en comparaison d'autres régions du monde, notamment l'Europe de l'Est et du Centre. Ce manuel a souligné le manque relatif de documentation et d'analyse sur la façon dont le processus de changement a été conçu et géré.

Ceci reflète en partie le secret qui a caractérisé le secteur de sécurité en Afrique. Il reflète aussi le manque d'attention accordée au processus. Même pour l'Afrique du Sud, qui a subi un processus de transformation significatif depuis le milieu des années 90, les résultats ont été documentés de façon plus consistante que les processus qui ont conduit à ces résultats. Ainsi, il existe de bonnes informations sur divers Livres blancs élaborés, sur la législation promulguée et sur les structures mises en place. Les analyses se sont focalisées sur le degré d'exécution des changements programmés et sur les changements concrets. Il y a eu en revanche considérablement moins de documentation et d'analyse sur les processus qui ont généré ces résultats. A travers l'Afrique, une enquête plus consistante des processus de transformation est nécessaire et on espère que ce manuel aidera à stimuler les processus de documentation sur le changement.

- **Le défi de trouver des limites acceptables au secret d'Etat tout en respectant le besoin de la confidentialité dans certains domaines.** Bien que la transparence soit l'ingrédient fondamental de la gouvernance responsable, un degré de confidentialité est nécessaire dans les secteurs de sécurité démocratique. Un important défi des processus de transformation du secteur de sécurité est de réaliser un équilibre pratique entre le besoin de la transparence et les besoins légitimes de la confidentialité. Ceci étant, il est important de comprendre que le secteur de sécurité n'est pas susceptible d'être plus transparent que les autres parties du secteur public. Il faut éviter par conséquent toute tentation de fixer des normes de comportement plus importantes pour les organisations de sécurité que pour les hommes politiques et les fonctionnaires civils. Les autorités civiles ont besoin de développer des systèmes en consultation avec la société civile, qui définissent ce qui sera tenu confidentiel et décrivent les mesures qui seront utilisées pour assurer une supervision adéquate. Le développement de ces systèmes peut impliquer l'engagement de négociations difficiles entre les autorités civiles et les représentants des services de sécurité, surtout lorsque le principe de gestion civile et de supervision n'est pas bien ancré. Il peut s'avérer utile pour le gouvernement de profiter des

experiences des autres pays qui ont récemment développé de tels systèmes en Afrique et dans d'autres régions.

- **Le défi de trouver un équilibre approprié entre la responsabilité et le contrôle démocratique d'une part, et le professionnalisme de l'organe de sécurité et la discipline d'autre part.** L'ordre public s'est détérioré de façon significative dans plusieurs pays africains au fil de la dernière décennie. Plusieurs raisons expliquent cet état de fait, y compris les effets multiplicateurs des conflits et leurs séquelles, l'allocation inadéquate des ressources imparties à la justice et à la sécurité publique et l'implication politique des organisations de sécurité, qui a compromis les capacités professionnelles des membres des différents services de sécurité. Il existe ainsi un besoin clair de renforcer les capacités des organisations responsables de l'application des lois, afin qu'elles exercent leurs fonctions de façon consistante avec la gouvernance démocratique et l'Etat de droit. La reprofessionnalisation des organisations de sécurité est par conséquent la priorité et les séquelles du programme de plusieurs pays africains.

Le professionnalisme des organisations de sécurité est un élément central de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité et doit ainsi faire partie de toute stratégie de transformation. Le contrôle absolu des organisations de sécurité par les autorités civiles est impossible. On doit plutôt penser en termes de responsabilités partagées dans le cadre de la gouvernance démocratique. Les organisations professionnelles de sécurité acceptent leur subordination en matière politique et dans le domaine des décisions afférant à l'allocation des ressources par les autorités civiles. Elles ne s'engagent pas en politique ou dans des activités économiques. Elles fonctionnent strictement dans le cadre de l'Etat de droit. En retour, les autorités civiles sont obligées de satisfaire leurs responsabilités envers les organisations de sécurité – par exemple en définissant clairement leurs rôles et leurs obligations et en leur permettant de réaliser ces activités dans leur domaine de juridiction, sans interférence politique indue et en leur donnant une formation, une éducation et une rémunération appropriées.

Dans toute l'Afrique, les autorités civiles et les acteurs de sécurité se sont ingérés dans le domaine de l'autre à plusieurs occasions. Par exemple, les civils – surtout les hommes politiques – ont compromis le professionnalisme des organisations de sécurité en impliquant le personnel de sécurité dans des activités politiques partisans et dans des activités commerciales. Les autorités civiles se sont également ingérées dans des domaines relevant des organisations de sécurité sur la base même des prérogatives reconnues à celles-ci – par exemple par les décisions relatives aux promotions en dessous du niveau de l'exécutif. Les organisations de sécurité africaines, surtout les forces armées, ont pour leur part fréquemment renversé les autorités civiles impliquées dans des activités de corruption et ont abusé les Droits de l'Homme et des civils africains ordinaires.

Il existe quatre éléments de professionnalisation qui sont particulièrement pertinents dans le contexte africain:

- La dimension technique: Puis-je ouvrir le feu; mener une enquête criminelle; développer une information de renseignements exacte?

- La dimension politique: Est-ce-que je comprends et respecte la nature de mes relations avec les autorités politiques?
- La dimension normative: Est-ce-qu'il existe un cadre éthique au sein duquel j'exécute mes responsabilités sur une base journalistique?
- La dimension culturelle: Ma conduite est-elle consistante en accord avec les spécificités culturelles de mon pays et de sa population? Toutes ses notions méritent une attention lorsque des efforts sont déployés pour reprofessionaliser les Forces armées africaines.

7.2 Conclusion

Le présent manuel ne fournit pas une orientation définitive sur la meilleure manière de réaliser la transformation du secteur de sécurité en Afrique sub-saharienne. Il vise plutôt à servir d'outil de promotion du dialogue au sein du continent – sur le plan national, régional et à travers les régions – aussi bien que parmi les acteurs externes, les gouvernements africains et la société civile, sur les manières concrètes de promouvoir la gouvernance démocratique du secteur de sécurité dans le respect des traditions et des expériences africaines. On espère que le présent manuel encouragera des efforts similaires au niveau national afin de répondre aux besoins spécifiques de chaque pays.

Les processus qui définissent la gouvernance démocratique du secteur de sécurité examinés dans ce manuel doivent être perçus comme le produit d'une longue période de transformation. Aucun pays du monde n'exécute pleinement aujourd'hui tous les processus qui doivent en principe guider les actions de l'Etat dans un secteur de sécurité régi démocratiquement. Ces processus et les objectifs de transformation institutionnelles qu'ils impliquent doivent être perçus comme une série d'objectifs que les gouvernements et les sociétés exécutent de façon progressive : comme c'est le cas pour tous les objectifs politiques généraux, il est nécessaire d'identifier les mesures réalistes qui conduisent à la réalisation de ces objectifs.

La réalisation de ces objectifs peut sembler difficile aux vues des pratiques réelles du pays mais il est néanmoins important de les avoir comme objectifs. Les problèmes du secteur de sécurité doivent être examinés sur la base des objectifs généraux, en soulignant les faiblesses structurelles. Un accent sur les «éléments» de succès à court terme de tout secteur ne s'attaquera pas aux problèmes principaux. La formation devant permettre à la force policière, à la gendarmerie ou aux forces armées d'entreprendre par exemple une tâche spécifique n'aura pas pour résultat une force plus performante s'il existe une différence fondamentale entre les politiques déclarées d'une part et les ressources qui sont disponibles d'autre part pour exécuter cette politique. Si on laisse l'organe de sécurité concerné sans les ressources adéquates pour entreprendre ses tâches, les solutions techniques peuvent aggraver les faiblesses structurelles sous-jacentes. La forme précise et le rythme de changement dans chaque pays dépendront d'une série de facteurs. Le présent manuel cherche à aider ses utilisateurs à développer un point de vue global sur l'état du secteur de sécurité dans leurs propres pays, pour les

préparer à déterminer le processus de renforcement de la gouvernance démocratique du secteur de sécurité.

Note sur les éditeurs, les auteurs et les collaborateurs

Nicole Ball est chercheuse principale au sein du Centre de politiques internationales à Washington D.C., Etats-Unis. Mlle Ball est aussi Professeur vacataire à l'Université de Maryland, Collège Park, Etats Unis. Nicole Ball est l'une des autorités les plus citées dans le domaine de la gestion du secteur de sécurité dans le monde entier. Elle a travaillé de façon extensive comme consultante à la Banque Mondiale, au Programme de Développement des Nations Unies, à l'OCDE-DAC et à l'Agence du Développement International des Etats Unis ainsi que pour les gouvernements du Royaume Uni, des Pays Bas et de la Suède. Elle a écrit plus de 100 livres académiques, des monographies, des articles de revues et des rapports politiques concis sur la sécurité et l'économie. Elle est membre du conseil éditorial consultatif de plusieurs journaux relatifs au secteur de sécurité.

Kayode Fayemi est directeur au Centre pour la démocratie et le développement et membre permanent du programme d'études africaines à l'Université de Northwestern, aux Etats-Unis. Le Dr. Fayemi est l'un des pionniers du débat sur la gouvernance du secteur de sécurité en Afrique. Il dirige le Réseau Mondial sur la Réforme du secteur de sécurité depuis son établissement en 2002. Il est aussi conseiller du Secrétaire Exécutif de la Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest et a travaillé comme consultant pour le Département du Développement International – Royaume Uni, à l'OCDE-DAC et au Programme de Développement des Nations Unies sur les questions de la sécurité et de la gouvernance. Il est le rédacteur en-chef de la Revue des Affaires Ouest Africaines, membre du Conseil Editorial de la Revue de gestion du secteur de sécurité et de la faculté auxiliaire du Centre africain d'études stratégiques de l'Université de la défense nationale aux Etats-Unis. Il est l'auteur de plusieurs œuvres sur les questions relatives au secteur de sécurité dans les pays en transition et dans les pays post conflit.

'Funni Olonisation est directrice du Groupe des conflits, de la sécurité et du développement de l'Institut politique International du King's College à Londres. Avant son poste actuel, Dr Olonisation a été conseillère au bureau du Représentant spécial du Secrétaire Général de l'ONU pour les enfants affectés par les conflits armés, aux Nations Unies à New York. Elle a publié des ouvrages sur le régionalisme, les opérations de soutien à la paix et la réforme du secteur de sécurité en Afrique.

Rocklyn Williams, décédé en 2005, était un ancien Commandant de l'unité de guérilla du Congrès National Africain (ANC), Umkhoto We Sizwe (M.), en Afrique du Sud. Il détenait un doctorat de l'Université d'Essex en Angleterre. Il avait été le directeur des politiques au département sud-africain de défense et servi comme Chef de Programme du secteur de défense à l'Institut des études de sécurité à Prétoria, en Afrique du Sud. Le Colonel (Dr.) Williams est l'auteur de plusieurs œuvres et a aussi beaucoup enseigné sur le secteur de sécurité en Afrique. Il a aussi été consultant pour l'Union Africaine, l'OCDE, le SADC, le Département du développement international et plusieurs institutions travaillant sur la transformation du secteur de sécurité. Il était membre du Conseil consultatif du GFN-SSR et du Conseil éditorial de revue de la gestion du secteur de sécurité.

Mark Shaw travaille pour le Bureau des Nations Unies sur les drogues et les Crimes, à Vienne en Autriche. M. Shaw a été ancien chercheur principal à l'Institut sud-africain des Affaires Internationales de l'Université de Witwatersrand à

Johannesbourg, en Afrique du Sud. Il a publié plusieurs œuvres sur la gestion de la réforme policière dans un programme plus vaste de réforme du secteur de sécurité.

Ntsiki Motumi est un officier en service dans la Force Nationale de Défense sud-africaine. C'est un ancien officier de l'Umkhonto we Sizwe – l'armée de guérilla du Congrès National Africain. Le Général de Brigade Motumi est à la tête du Département du bien-être social des Forces armées sud-africaines.

Jamine Rausch est chercheuse principale au Centre d'étude sur la violence et la réconciliation à Johannesburg, en Afrique du Sud. Elle est renommée pour ses œuvres sur le maintien de la paix et le système de justice criminelle en Afrique australe. Elle a écrit et servi comme consultante dans le domaine de la réforme policière en Afrique.

Len Le Roux a servi au département sud-africain de défense de 1964 à l'an 2000. Durant la période de 1995 à l'an 2000, il a été impliqué dans l'élaboration du Livre blanc sud-africain sur la défense, dans la revue de défense et dans le projet de transformation du Département de la Défense. Après avoir quitté celui-ci (au rang de général de division) en l'an 2000, il a adhéré l'Institut d'Etudes de Sécurité (ISS) comme chef de programme du secteur de défense.

Martin Rupiya est chercheur principal au programme de gestion de la défense à l'ISS. Avant 2002, il a été chercheur à titre vacataire auprès du Centre des relations internationales pour l'Afrique au sein du Département de Witwatersrand à Johannesburg. Avant cela, il avait servi comme directeur du Centre des Etudes en matière de défense (1993) et comme Maître Assistant dans le domaine des études stratégiques du Zimbabwe (1990). Martin a un Ph.D (doctorat) en histoire militaire, obtenu à l'Université du Zimbabwe (UZ) ainsi qu'une maîtrise du King's College de Londres, au Royaume Uni, une licence en économie et en histoire et un diplôme d'études stratégiques de l'Université du Zimbabwe.

Annexe 1

Les Institutions collaboratives

Le Centre pour la démocratie et le développement (www.cdd.org.uk)

Le Centre pour la démocratie et le développement est une institution de formation et de recherche indépendante et non-gouvernementale qui vise à promouvoir les valeurs de démocratie, de consolidation de la paix et de sécurité humaine en Afrique et surtout dans la sous région ouest-africaine, à travers l'octroi de bourses dans le domaine des politiques, la mise en réseau, le travail de construction de coalition et les initiatives de renforcement des capacités. Les projets de formation et de recherche du CDD portent sur la gouvernance, les Droits de l'Homme, la paix, la sécurité, l'environnement, le genre et les questions de développement économique. En moins d'une décennie d'existence, il est devenu un point de référence pour les chercheurs et les activistes, grâce à son travail sur la sécurité humaine, la consolidation de la paix, la justice internationale et la gouvernance démocratique.

Institut des études de sécurité (www.iss.co.za)

L'Institut des études en matière de sécurité basé en Afrique du Sud est l'un des premiers centres de recherche consacré à la compréhension des questions de sécurité humaines, surtout en Afrique Australe. L'Institut cherche à conceptualiser, à informer et à encourager le débat sur la sécurité en Afrique à travers une recherche appliquée et indépendante et une analyse qui facilite et soutient la formulation de politiques. Il sensibilise les décideurs et le public, en suivant les tendances et la mise en œuvre des politiques, en assurant la collecte, l'interprétation et la diffusion des informations nationales et régionales, en renforçant les capacités et en les mettant en réseau.

Le Centre de coopération internationale (www.ciponline.org)

Le CIP, qui est basé à Washington, D.C., aux Etats-unis, cherche à promouvoir la politique étrangère américaine sur la base de la coopération nationale, de la démilitarisation et du respect des Droits de l'Homme fondamentaux. Le Centre des politiques internationales fut fondé en 1975 à la suite de la guerre au Vietnam par des anciens diplomates et des activistes de la paix.

Le centre a joué un rôle vital dans le cadre d'un nombre impressionnant d'initiatives citoyennes. En travaillant étroitement avec des élus du Congrès, le Centre a lancé une campagne pour veiller à que le respect des Droits de l'Homme devienne un critère d'allocation de l'aide étrangère américaine. Dans les années 1980, le personnel du Centre a défendu le plan de paix de Washington du président Oscar Arias de Costa Rica pour l'Amérique Centrale. Le Centre continue à jouer un rôle important dans la promotion de la transparence et de la responsabilité dans le domaine de la politique étrangère des Etats Unis.

Annexe 2

ATELIER 1. Hotel Novotel Dakar, Sénégal, du 18 au 19 octobre 2001			
NOM DU PARTICIPANT	ADRESSE	ROLE	POSITION/ORG.
Assoumane Dialoo (RIP)	Député à l'assemblée Nationale du Mali (BP 284 Tel.: 21 57 24)	Participant	Parlement, MALI
Col. Nouhoun Sangare	Adjoint Chef de l'état-major particulier du Parlement de la République du Mali E-mail: nsangareml@yahoo.fr	Participant	Présidence de la République du MALI
Comm. Faustin Haba	Commissaire divisionnaire de police Secrétariat d'Etat à la sécurité République de Guinée. Fax: 415576	Participant	Secrétaire d'Etat à la sécurité, GUINEE
Col. Lawel Chekou Kore	Haut Commandant de la Gendarmerie Nationale BP 230 Niamey, Niger	Participant	Gendarmerie, NIGER
Dr. Soulé Dankoro	Député à l'Assemblée Nationale du Bénin. Président, Commission des relations Extérieures de la coopération au développement de la défense et sécurité	Participant	Parlement, BENIN
Karim Sy	Assistant du Président (G1 Lamine Cissé) 7, bis rue Wagane Diouf, Dakar. E-mail: ksy@sentoo.sn . Tel: 638 48 76	Participant	OIDEC (Observatoire de la démocratie et de la gestion des crises et conflits), SENEGAL
Dr. Comfort Ero	International Crisis Group Brussels 149, Avenue Louis 1050 Belgium (à Freetown – 13b Old railway line Tengbeh Town, Freetown, Sierra Leone). Comfortero@yahoo.co.uk	Participante	International Crisis Group, SIERRA LEONE

ATELIER 1. Hotel Novotel Dakar, Sénégal, du 18 au 19 octobre 2001			
Ms. Nicole Ball	Centre for International Policy 1755 Massachusetts Avenue, Suite 550 Washington DC 20036 USA E-mail: nball@cidcm.umd.edu	Rédactrice du manuel et Collaboratrice	Center for International Policy, USA.
Col. Aliou Moussa Sow	Ministère des Forces Armées Building Administratif 8 ^{ème} étage – Dakar, Sénégal	Participant	Ministère des Forces Armées, SENEGAL
Emmanuel René Moïse	Ministère des Forces Armées Building Administratif 8 ^{ème} étage – Dakar, Sénégal	Participant	Ministère des Forces Armées, SENEGAL
Hon. Mbaye Ndiaye	Président, Commission Défense/Sécurité Assemblée Nationale du Sénégal	Participant	Assemblée Nationale SENEGAL
Dr. Kayode Fayemi	Centre for Democracy & Development (Centre pour la démocratie et le développement)	Rédacteur et collaborateur dans la rédaction du manuel	Centre for Democracy & Development (Centre pour la Démocratie et le Développement)
Général Papa Khalil Fall	Ministère des Forces Armées, Dakar, Sénégal	Président des travaux	Ministère des Forces Armées, SENEGAL
Dr. Momar Coumba Diop	Chercheur 1 FAN CAD BP 206 DAKAR Fann	Participant	Université Cheikh Anta Diop, SENEGAL
Prof. Adebayo Olukoshi	Executive Secretary, CODESRIA, DAKAR, Sénégal (Secrétaire exécutif, CODESRIA, Dakar, Sénégal)	Participant	CODESRIA

ATELIER 2.

La transformation du secteur de sécurité et de gouvernance: Elaboration d'un manuel pour les décideurs et les praticiens, Abuja, Nigéria, du 25 au 26 octobre 2001

NOM DU PARTICIPANT	POSITION/ORG.	ROLE	ADRESSE
Capt. (NN) Jeff Biekro	Director of Naval Training, Ministry of defence, Ghana (Directeur de la formation maritime, ministère de défense, Ghana.)	Participant	s/c Navy Headquarters, Ministry of Defence, Burma Camp Accra, Ghana Tel.: +233 21 760 293 Fax: +233 21 761 1390 E-mail: geoffreybiekro@hotmail.com
Col. Seyni Garba	Head of Peacekeeping, Office of the President (Chef du bureau de maintien de la paix du président)	Participant	Haut Commissariat à la restauration de la paix, BP 834 Niamey, NIGER Tel.: +227 72 38 44 Fax: +227 72 38 43 E-mail: seyni.garba@caramail.com
Lt. Col. Saa Anthony Sinah	Director of personnel Armed Forces of Sierra Leone (Directeur de personnel des Forces Armées Sierra Leonaises)	Participant	Defence Headquarters, Cockerill North, Wilson Road, SIERRA LEONE Tel: +232 27 2315 +232 (0) 76 610 989
Gen. Ishola Williams (Retraité)	Secretary General AFSTRAG (Secrétaire Général d'AFSTRAG)	Participant	Africa Strategic & Peace Research Group, 302 Ishaga, Lagos, NIGERIA Tel: +234 1492 5535 Fax: +234 1 4924280 Email: afstrag@infoweb.abs.net .
Col. Idowu Akinyemi	Commandant	Participant	School of Military Intelligence, Directorate of military Intelligence 6, Child Avenue, Apapa Tel: +234 1 587 18 70

ATELIER 2.**La transformation du secteur de sécurité et de gouvernance: Elaboration d'un manuel pour les décideurs et les praticiens, Abuja, Nigéria, du 25 au 26 octobre 2001**

Col. Bello Fadile (retraité)	Former Director of Legal Services, Nigerian Army (Ancien Directeur des services juridiques de l'armée Nigériane)	Participant	Helpline Organisation, 139 Yakubu Gowon Way P.O. Box 13014, JOS, Plateau State, NIGERIA Tel.: +234 73 463364 ou +234 73 463 770. E-mail: bfadile@infoweb.abs.net
Capt. (NN) Matthew Quashie	Deputy Commandant (Navy) Commandant adjoint (marine)	Participant	Ghana Staff College Teshie, Ghana
Col. Gabriel Udama Musa	Military Analyst (Analyste militaire)	Participant	Office of the National Security Adviser, Department of State Services, National Headquarters PMB 253 Abuja, NIGERIA Tel: +234 8137 1234 8150
Nuhu Aliyu	Senator and Chair, Committe on National Security & intelligence (Sénateur et président du comité de la sécurité et des renseignements nationaux)	Participant	National Assembly Complex National Assembly, Three Arms Zone Abuja, Nigéria Tel/Fax: (+234 9) 234 1475 1231 00 44 Fax: (+234 9) 234 1475 E-mail: senaliyu@hotmail.com
General (retraité) Arnold Quainoo MV.	Executive Director (Directeur exécutif)	Participant	Centre for Conflict Resolution Accra, Ghana Tel/Fax: +233 21 767 405 E-mail: cencor@africaonline.co.gh
Dr. Kwesi Aning	Senior Researcher (Chercheur principal)	Participant	Africa Security Dialogue & Research, Kofi Annan Way, Atomic Junction, Legon, Ghana Tel.: +233 (510) 515 E-mail: kwesianing@hotmail.com

ATELIER 2.**La transformation du secteur de sécurité et de gouvernance: Elaboration d'un manuel pour les décideurs et les praticiens, Abuja, Nigéria, du 25 au 26 octobre 2001**

Dr. Adedeji Ebo	Head of political science Department (chef du département des sciences politiques)	Participant	Department of political sciences, Nigeria Defence Academy, Kaduna E-mail: ebo@wwikad.com
Dr. Okey Ibeanu	Senior Lecturer (Maître Assistant)	Participant	Department of political science, University of Nigeria, Nsukka. Tel.: +234 4277 1731, 771198 E-mail: ibeanu@ciddnig.org ibeanu@hotmail.com
Colonel Craig Cocker	Adviser, Ministry of Defense, Nigeria (Conseiller, Ministère de la défense, Nigéria)	Participant	Defence Advising Team Défense Attache, British High Commissioner's Residence Mississippi Street, Maitama District, Abuja, Nigeria
Ms. Oby Ezekwesili	Special Assistant to the President on Budget matters (Assistant spécial du président sur les questions budgétaires)	Participant	Head of Budget Monitoring & Price intelligence Unit, The Presidency, State House, Abuja, Nigeria
Kanden Bangura	Deputy Inspector General (Inspecteur général adjoint)	Participant	Sierra Leone Police Police Headquarters George Street, Freetown, Sierra Leone Tel.: +232 22 225 047 Fax: +232 22 22 7701
Mrs. Elizabeth Tysonga Alpha Lavallé	Deputy Speaker & Chair public accounts committee; Member ECOWAS Parliament (Vice président du parlement et président du comité des comptes publics et membre du parlement de la CEDEAO)	Participant	House of Parliament, Freetown, Sierra Leone Tel.: +232 22 2239 39 Fax: +232 22 22 24 83

ATELIER 2.

La transformation du secteur de sécurité et de gouvernance: Elaboration d'un manuel pour les décideurs et les praticiens, Abuja, Nigéria, du 25 au 26 octobre 2001

Dr. Gani Yoroms	Research fellow (Chercheur)	Participant	National War College, PMB 323 Garki, Abuja, Nigeria
Ms. Amina Salihu	Training programme officer (Chargé du programme de formation)	Participant	Centre for Democracy & Development 17b, Mississippi Street Maitama District, Abuja Tel.: +234 9 41341521315, Nigeria E-mail: asalihu@cddnig.org
Olive Igbuzor	Research programme officer (Chargé du programme de recherche)	Participant	Centre for Democracy & Development 2, Olabode Close, Ilupeju Estate, P.O. Box 15700, Ikeja, Lagos, Nigeria Tel./Fax: +234 804 3221 E-mail: igbuzor@cddnig.org
Dr. J. Kayode Fayemi Directeur du CDD	Directeur CDD (Directeur CDD)	SST Project Team Manager & hardwork Editor (Directeur de l'équipe du projet SST et rédacteur du manuel)	Centre for democracy & development Unit 6, Canonbury Yard 190 A New North Road London N1 713 J U/K/ Tel. +44 (20) 72 888 666 Fax: +44 (20) 72 888 672 E-mail: kfayemi@cdd.org.uk
Ms. Nicole Ball Membre principal	Senior Fellow, CIP (Membre supérieur, CIP)	SST project Team Manager & Handbook Editor (Directeur de l'équipe du projet SST et rédacteur du manuel)	Centre for International policy 1755, Massachusetts Avenue, Suite 550 Washington DC 200 36 USA

ATELIER 2.**La transformation du secteur de sécurité et de gouvernance: Elaboration d'un manuel pour les décideurs et les praticiens, Abuja, Nigéria, du 25 au 26 octobre 2001**

'Dapo Oyewole	Special project officer/ Executive Assistant, CDD (Chargé principal du projet spécial/Assistant exécutif, CDD)	Participant	Centre for democracy & development, Unit 6, Canonbun Yard 190A New North Road London N1 7BJ U.K. Tel.: +44 (20) 72 888 672 Fax: +44 (20) 72 888 672 E-mail: doyewole@cdd.org.uk
---------------	--	-------------	--

ATELIER 3.**Atelier sur le Manuel du Secteur de Sécurité, Afrique du Sud, du 1^{er} au 2 novembre 2001**

NOM DU PARTICIPANT	POSITION/ORG.	PAYS	ADRESSE
Diane Abrahams	ISS	RAS	Tel: +27 12 346 95 00 Fax: +27 12 460 0998 E-mail: diane@iss.co.za
Nicole Ball	CIP	EUA	Tel: +202 232 3317 Fax: +202 232 3440 E-mail: nball@cidm.umd.edu
Gavin Cawthra	CDSM (P& DM, Wits)	RAS	Tel: +27 11 717 3506 Fax: +27 11 717 3695 E-mail: cawthra.g@pdm.wits.ac.za
Jakkie Cilliers	ISS	RAS	Tel.: +27 12346 9500 Fax: +27 12 460 0998 E-mail: jkc@iss.co.za
Kayode Fayemi	CDD	RU	Tel: +44 207 288 8666 Fax: +44 207 288 8672 E-mail: kfayemi@cddnig.org
Paulino Macaringue	Ministry of defence (Ministère de la défense)	Mozambique	Tel.: +258 149 322 3 Fax: +258 149 322 3 E-mail: f_macas@yahoo.com
Len Le Roux	Handbook Contributor (Collaborateur en matière de la rédaction du manuel)	RAS	Tel.: +27 83 233 3958, E-mail: lenleroux@xsinet.co.za
J.G (Pal) Martins	Safer Africa (Une Afrique sécurisée)	RAS	Tel.: +27 82 987 1806, E-mail: palmartins@hotmail.com
K. Mhlakaza	Police, Service (le service de police)	Lesotho	Tel.: +6 317 262 Fax: +266 310 045
Tsepe Motumi	DOD	RAS	Tel.: +27 12 355 62 07 Fax: +27 12 355 5368 E-mail: tsepemotumi@hotmail.com
EM. Muyallika	Botswana police (la police du Botswana)	Botswana	Tel.: +267 351 161 Fax: +267 314 833
E.I. Negonga	MOD	Namibie	Tel.: +264 612 042 055 Fax: +264 612 325 18 E-mail: enezonga@mod.gov.na

ATELIER 3.**Atelier sur le Manuel du Secteur de Sécurité, Afrique du Sud, du 1^{er} au 2 novembre 2001**

Njuguna Ndungu	CIRD	Kénya	Tel.: +254 27 13 160/1 Fax: +254 27 11 063 E-mail: nndungu@idrc.org.ke
Dapo Oyewole	CDD	RU	Tel.: +44 207 2888 666 Fax: +44 207 288 8672 E-mail: dapo@cdd.org.uk
J. K. Phalane	SAPS	RAS	Tel.: +27 12 339 3146 Fax: +27 12 339 3157 E-mail: phahlanej@saps.org
Martin Rupiya	CDS	Zimbabwe	Tel.: +263 4744 441 Fax: +263 4744 55 E-mail: riplyam@africaonline.co.zw
Rocky Williams	ISS	RAS	Tel.: +27 12 346 9500 Fax: +27 460 0998 E-mail: rocky@iss.co.za

ATELIER 4.**Atelier sur le Manuel de Transformation du Secteur de Sécurité, Afrique du Sud, du 1^{er} au 2 novembre 2001**

NOM	ORGANISATION	PAYS	ADRESSE
Gerard Charlette (Commissaire de police)	Seychelles Police (la police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 288 000 Fax: +248 224 412
Gen de brigade Francis Louis	Tanzanian Defence Force (La force Tanzanienne de défense)	Tanzanie	Tel.: +255 744 757 522 Fax: +255 222 153 429
Commissaire de police André Valmont	Seychelles Police (la police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 722 948 Fax: +248 224 412
Capitaine Emmanuel Larue	SPDF	Seychelles	Tel.: +248 355 333 Fax: +248 355 407
Capitaine Phip Barbe	SPDF	Seychelles	Tel.: +248 375 444
Dr. (Col) Rocky Withams	ISS	RAS	Tel.: +27 12 346 9500 Fax: +27 12 460 0998 E-mail: rocky@iss.co.za
Dr. Bubacar N'diaye	The College of Wooster	EUA	Tel.: +1 330 263 2409 Fax: +1 380 263 2614 E-mail: bndiaye@acs.wooster.edu
Dr. Kayode Fayemi	Centre for democracy and development (Centre pour la démocratie et le développement)	RU	Tel.: +44 207 288 8666 Fax: +44 207 288 8672 E-mail: kfayemi@cdd.org.uk
Dylan Hendrickson	Kings College	RU	Tel.: +44 207 848 2054 Fax: +44 207 848 2748 E-mail: dylan.hendrickson@kcl.ac.u
Eboe Hutchful	African Security Dialogue & Research (Recherche et dialogue en matière de la sécurité Africaine)	EUA	Tel.: +1 248 355 4014 Fax: +1 248 355 2311 E-mail: eboehutchf@aol.com
Inspecteur Dileepsing Ramlug	Police department (Le département de la police)	Maurice	Tel.: +230 208 4067 Fax: +230 208 8070

ATELIER 4.**Atelier sur le Manuel de Transformation du Secteur de Sécurité, Afrique du Sud, du 1^{er} au 2 novembre 2001**

Jossie Nana Adu	ASDR	Ghana	Tel.: +233 24 277613 Fax: +233 21 510515 E-mail: asdrgh@africaonline.com.g
Lt. Clifford André	Seychelles Coast Guard (Garde Côte des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 224 411 Fax: +248 224 665 E-mail: seycoas@seychelles.net
Lt. Col André Ciseau	Seychelles Coast Guard (Garde Côte des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 224 411 Fax: +248 224 665 E-mail: seycoas@seychelles.net
Lt. Jean Attala	Seychelles Coast Guard (Garde Côte des Seychelles)	Maurice	Tel.: +248 224 411 Fax: +248 224 665 E-mail: seycoas@seychelles.net
Commandant Rej. Jaddoo	Special Mobile Forces (Forces spéciales mobiles)	Seychelles	Tel. +230 686 1011 E-mail: rajadd@intnet.mu
Commandant Robert Emesta	SPDF	Comores	Tel.: +248 224 070 Fax: +248 224 338 E-mail: spdf@seychelles.net
Commandant Salinou Amin	Comoros Defence Forces (Forces Domoriennes de défense)	Seychelles	Tel.: +269 732 844 Fax: +269 732 844
Commandant William Cesar	SPDF	Maurice	Tel.: +248 224 070 Fax: +248 224 338 E-mail: spdf@seychelles.net
M. Deepak Bhookhun	Prime Minister's office La primature (Conseiller de sécurité nationale)	RAS	Tel.: +230 201 1650 Fax: +230 211 3799 E-mail: secad@intnet.mu
Mlle Diane Abrahams	Institute for security studies (Institut des études en matière de sécurité)	Malawi	Tel.: +27 12 3469500 Fax: +27 12 460 0998 E-mail: diane@iss.co.za
SACP TK Ndovi	Malawi police Service (Service Malawien de police)	Seychelles	Tel.: +265 797 125 Fax: +265 797 979

ATELIER 4.
Atelier sur le Manuel de Transformation du Secteur de Sécurité, Afrique du Sud, du 1^{er} au 2 novembre 2001

Commissaire André Morel	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 224 576
Commissaire Clifford Legras	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 288 000 Fax: +248 224 412
Commissaire Guy Roucou	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 722 092 Fax: +248 373 340 E-mail: ssu@seychelles.net
Commissaire Jack Valentin	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 288 000
Commissaire Jerris Beauchamp	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 775 521
Commissaire Robert Bibi	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 288 000
Commissaire Ronnie Musbe	Seychelles police (La police des Seychelles)	Seychelles	Tel.: +248 722 093 Fax: +248 322 753

Un atelier lusophone a été organisé pour les lusophones à Maputo au Mozambique en janvier 2002 et a regroupé principalement les participants des ministères mozambicains de la défense et de l'intérieur et de l'Université Eduardo Mondlane.

Annexe 3

L'achat dans le domaine de défense²²

Il doit y avoir peu de différence entre la gestion des dépenses publiques en général et la gestion des dépenses publiques dans le secteur de la défense. L'achat dans le domaine de la défense doit en conséquence respecter les mêmes principes qui guident l'achat du secteur public dans les autres domaines, notamment, l'équité, l'impartialité, la transparence, la rentabilité/l'efficacité et l'ouverture à la compétition. Il est aussi essentiel d'avoir un haut niveau de consultation et d'évaluation de tous les principaux projets d'achat comme pour toutes les formes d'achat du secteur public.

Néanmoins, à l'exception de l'achat des produits de commodité (tels que la construction, les vêtements, l'alimentation, le carburant, le matériel de bureau, les véhicules légers), l'achat en matière de défense affiche des caractéristiques distinctes. Elles ont trait (1) à la relative importance des coûts dans le choix de l'offre acceptée; (2) la confidentialité relative aux considérations de la sécurité nationale; (3) le délai d'achat des armes principales; (4) la complexité des procédures de défense et (5) l'existence de régimes internationaux de contrôle des armements et de législations nationales régissant l'achat des armes. Ces caractéristiques distinctes constituent des échelles de déviations plutôt que des principes. Comme expliqué ci-dessus, des niveaux adéquats de confidentialité peuvent être maintenus sans violer les principes de gestion des dépenses publiques. Final sentence of this paragraph is missing.

Le processus d'achat générique

Un processus d'achat générique implique:

- Une définition claire du besoin;
- Des spécifications et des normes de qualité technique claire;
- Une demande libre de propositions et d'appel offres;
- L'adoption des appels d'offre suivant les critères définis;
- La sélection des meilleures offres;
- L'établissement d'un contrat;
- Le placement du contrat/de la commande;
- Le suivi du progrès;
- Le contrôle d'assurance qualité des marchandises reçues;
- L'acceptation des marchandises ou le rejet celles qui ne sont pas à la hauteur des spécifications;
- Le paiement ;
- La distribution des marchandises

Source: Len LeRoux, Spécialiste Sud Africain de planification en matière de la défense.

- **Le critère des coûts.** Les pratiques d'achat types dans les secteurs de défense mettent de plus en plus l'accent sur les considérations du contrôle de gestion mais les analystes de la défense notent que les considérations de coûts ne sont souvent pas le facteur principal d'acceptation d'une offre pour les projets d'achat d'armes. Ils soulignent cependant que la législation nationale peut jouer un rôle important de régulation du rôle que les coûts jouent dans les processus d'achat dans le secteur de défense. En Afrique du Sud par exemple, la revue en matière de défense ([www.mu.za/Articles & Papers/Frame/Frame.htm](http://www.mu.za/Articles%20&%20Papers/Frame/Frame.htm)). Cliquez sur «la Revue de défense "98"» et le Livre blanc sur les industries relatives à la défense

²² Cette décision dépend des informations qui sont fournies par le spécialiste de planification en matière de la défense. Len LeRoux

([éducation.pwv.gov.za/législation/bulletins blancs/défense.htm](http://education.pwv.gov.za/législation/bulletins_blancs/défense.htm)) définissent les technologies considérées comme «des capacités stratégiquement essentielles», qui sont alors exemptées de l'obligation d'être acquises aux coûts les plus faibles. Le parlement Sud Africain a approuvé ces deux documents politiques.

- **La confidentialité.** La transparence de l'achat relatif à la défense doit être limitée par les intérêts de sécurité nationale. Les clauses de confidentialité sont requises dans le processus d'achat relatif à la défense. Elles peuvent être régulées par la législation nationale. La revue sud -africaine de défense énumère un certain nombre de cas de confidentialité pour l'achat dans le domaine de la défense, qui comprennent la protection des informations commerciales de la partie tierce, la sécurité nationale de l'Afrique du Sud, le mal qui peut être fait aux relations internationales de l'Afrique du Sud et la protection des intérêts économiques du pays ainsi que des activités commerciales des organes gouvernementaux.
- **Les délais pour l'achat d'armement.** Du début du processus à la réception du produit, l'achat des principaux systèmes d'armes peut durer jusqu'à 15 ans. Il faut prévoir une flexibilité dans le processus d'achat pour tenir compte des éventualités telles que les fluctuations des taux d'échange monétaires. Ce long délai rend aussi essentiel le contrôle de qualité durant tout le processus d'achat et non pas seulement lorsque le produit est prêt pour être livré. Les projets d'achats relatifs à la défense doivent aussi tenir compte de la maintenance durant tout le cycle de vie du produit et des coûts d'entretien des systèmes qui ont été acquis. Le cycle de long terme rend aussi essentiel les efforts pour faire une prévision des dépenses dans l'avenir. Le Royaume Uni par exemple a un système de «fixation des coûts de défense à long terme» qui couvre une décennie.
- **La complexité de l'achat relatif à la défense.** En raison de la complexité du processus, une gestion saine du processus d'achat dans le domaine de la défense requiert des équipes de projet interdisciplinaires. Ces équipes doivent comprendre l'expertise en ingénierie, en gestion des ressources, en sous traitance et en assurance. En raison de la complexité du processus d'achat pour d'importants systèmes d'armes, qui implique un nombre substantiel de sous traitants, les risques de corruption sont souvent importants. Ces projets ont alors besoin d'un niveau de gestion et d'examen élevés et la mise en œuvre des mécanismes de responsabilité gouvernementale. L'Afrique du Sud a trois niveaux d'approbation pour les principaux projets d'acquisition d'armes au sein du Département sud-africain de la défense. Pour les principaux projets, une approbation parlementaire sera nécessaire.
- **Existence des régimes internationaux de contrôle d'armement et législation nationale régissant l'achat des armes.** Les spécialistes de budgétisation en matière de défense suggèrent que cette régulation nationale et internationale augmente la transparence des mécanismes de supervision.

• Annexe 4

Résumé des indicateurs et des points de référence de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité. ²³			
Point	Buts	Cibles indicatives	Indicateurs ou points de référence
1	L'Etat de droit et le constitutionnalisme	<ul style="list-style-type: none"> • Une constitution approuvée démocratiquement • Une déclaration de droits garantissant l'égalité des citoyens devant la loi, la liberté individuelles et collective et l'égalité des chances pour tous • Des institutions indépendantes • L'amélioration des mécanismes de repression et du système de justice criminelle • L'indépendance de la branche judiciaire • La présence d'une cour de justice et d'arbitrage sur les questions constitutionnelles 	<p>Constitution approuvée par le peuple</p> <p>Droit à la liberté d'expression, droit d'association politique et libertés fondamentales en matière de droits économiques, sociaux et politiques.</p> <p>Médiateur, la commission des Droits de l'Homme, Commission d'égalité des sexes et commission anticorruption</p> <p>Réforme nationale judiciaire, réforme policière et amélioration des prisons</p> <p>Promotion de la transparence dans le processus de sélection des responsables judiciaires; amélioration des incitations et des rémunérations</p> <p>Cour constitutionnelle indépendante ou suprême</p>

²³ Ceci est extrait d'une présentation faite par Kayode Fayemi à l'atelier des experts du mécanisme africain de revue par les pairs du NEPAD, tenu à Cape Town, Afrique du Sud, du 7 au 8 octobre 2002.

Résumé des indicateurs et des points de référence de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité.²³

2	La représentation politique	<ul style="list-style-type: none"> • Mode de nomination aux postes législatifs et gouvernementaux; • Composition du système politique • Compétitivité du système politique • Nature des nominations à la branche exécutive • Candidature indépendante • Composition du parlement national suivant les principes du multipartisme • Composition des conseils locaux et régionaux • Autonomie et indépendance du système électoral • Indépendance et impartialité de l'autorité électorale 	<p>Nomination par la voie des élections qui doivent assurer l'alertance dans l'exercice du pouvoir</p> <p>Démocratie multipartite de deux ou plusieurs partis</p> <p>Compétitivité efficace du processus politique; Légitimité et compétence</p>
3	La sécurité personnelle et l'accès individuel à la justice	<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la responsabilité de la police; • Développer une sensibilisation des communautés • Améliorer l'accès et réduire les coûts de la justice; • Améliorer les relations de la police avec les communautés; • Améliorer le service des poursuites et décentraliser la charge de travail • Enquêter sur les formes non traditionnelles de réforme de la justice 	<ul style="list-style-type: none"> • Principes du maintien de la paix dans la communauté • Démilitarisation de l'ordre public et définition de la sécurité en termes élargis. • Aide légale • Etablissement de services indépendants de police ; Commissions dotés des pouvoirs adéquats • Evaluation de la portée de la médiation et de l'arbitrage dans la communauté
4	La sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Vision et mission 	Le secteur de

Résumé des indicateurs et des points de référence de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité.²³

	<p>nationale et la prévention des conflits</p>	<p>clairement définies et bien articulées des organisations du secteur de sécurité²⁴</p> <ul style="list-style-type: none"> • Responsabilité des organisations et des forces de sécurité; • Action des organisations du secteur de sécurité conformément au droit international et au droit constitutionnel national; • Grande disponibilité d'informations sur la planification et la budgétisation du secteur de sécurité pour le gouvernement et le public ; adoption d'une approche complète et disciplinée de la gestion des ressources de la défense. • Relations civilo-militaires basées sur une hiérarchie d'autorité bien articulée entre les autorités civiles et les forces de défense et sur une relation avec la société civile basée sur le respect des Droits de l'Homme; • Les autorités civiles ont la capacité d'exercer le contrôle politique sur les opérations et les dépenses des forces de sécurité et la société civile a les capacités de suivre les forces de sécurité et de fournir des contributions constructives au débat politique; • Il existe un 	<p>défense et de sécurité</p> <p>Revue et Livres blancs</p> <p>Responsabilité envers les autorités civiles élues et la société civile</p> <p>Rôle des structures de sécurité définies sur le plan constitutionnel</p> <p>Disponibilité des sources de connaissances et informations alternatives vérifiables sur le secteur de sécurité</p> <p>Important degré de dialogue et d'interaction entre le secteur de sécurité et la société civile, qui définissent clairement les pouvoirs constitutionnels du parlement et de la branche exécutive – pouvoirs de la bourse, pouvoirs du déploiement et les pouvoirs d'examen</p> <p>Degré d'autonomie professionnelle accordé aux forces de sécurité</p> <p>Normes et les valeurs régionales</p>
--	--	---	---

²⁴ Cette section est extraite du travail de DFID sur les principes de la bonne gouvernance dans le secteur de sécurité

Résumé des indicateurs et des points de référence de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité.²³

		<p>environnement dans lequel la société civile peut être consultée sur une base régulière sur les politiques de sécurité, l'allocation des ressources et d'autres questions pertinentes;</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les membres du personnel des forces de sécurité sont bien équipés pour s'acquitter de leurs fonctions de façon professionnelle et en accord avec aux exigences des sociétés démocratiques; • La promotion d'un environnement d'appui à la paix et à la sécurité régionale et sous régionale est une priorité pour les décideurs. 	
5	Institutions libres et responsables	<ul style="list-style-type: none"> • La nature et la composition de la fonction publique • La transparence et la responsabilité du gouvernement • La décentralisation des structures de prise de décisions et la nature des relations inter gouvernementales • La sensibilisation des médias • La présence et l'efficacité des agences indépendantes de suivi 	<p>L'indépendance de la fonction publique</p> <p>La responsabilité de la fonction publique devant les autorités élues</p> <p>Les mécanismes de contrôle de la qualité de la fonction publique à tous les niveaux</p>

Résumé des indicateurs et des points de référence de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité.²³

6	Une plus grande compréhension de la sécurité à travers un dispositif efficace et équitable	<ul style="list-style-type: none"> • La réalisation des objectifs internationaux du Millénaire pour le développement de 2015 	Le degré de réalisation des objectifs de développement et de sécurité humains dans les domaines de la santé, de l'alimentation, de la sécurité environnementale et de la réduction de la pauvreté.
7	Les mécanismes de facilitation de la gestion et de la formulation des politiques	<ul style="list-style-type: none"> • La gestion du processus de gestion budgétaire • Des politiques efficaces pour relier la gouvernance du secteur de sécurité et les politiques de réduction de la pauvreté • La nature et le développement du processus politique • Le rôle de la société civile • Les dispositions privées/publiques de partenariat 	<p>Le degré de contribution au processus budgétaire par tous les acteurs, y compris la société civile</p> <p>Le degré de participation d'une grande variété d'acteurs dans la formulation et la gestion des politiques</p> <p>L'efficacité des mécanismes d'élaboration des politiques</p>
8	Régime international pour l'amélioration de la gouvernance démocratique dans le secteur de sécurité	<ul style="list-style-type: none"> • Application des cadres réglementaires définis par les IFI et les institutions bilatérales • Disponibilité des cadres régionaux auxquels les Etats souscrivent • Cadres réglementaires des acteurs non étatiques – notamment les INC 	<p>Le niveau de responsabilité mutuelle</p> <p>Le degré des contributions déterminées par le contexte</p> <p>Le niveau de responsabilités des entreprises parmi les entités transnationales</p>

Annexe 5

Le Code de Conduite des Forces Armées Africaines

Dans le cadre de ses efforts visant à promouvoir les relations civiles et militaires en Afrique, le centre Régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique avait organisé de concert avec le gouvernement du Togo, l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'Institut Démocratique National (IDN) et le Centre des études stratégiques pour l'Afrique (ACSS), un séminaire à Lomé (Togo) du 29 au 31 octobre 2001. Le séminaire avait pour thème «la promotion des relations civilo-militaires en Afrique: un facteur pour promouvoir la paix et la sécurité en Afrique.» Les ambassades de France, des Etats-Unis d'Amérique et de la République Fédérale d'Allemagne au Togo avaient aussi fourni une l'assistance financière dans le cadre de ce séminaire.

A part le pays hôte, le Togo qui avait été représenté par des hauts représentants du gouvernement y compris le Premier Ministre, le Ministre de la défense et le Ministre de l'intégration régionale et des Affaires parlementaires, les participants regroupaient les Sages de la société civile et les délégués militaires de 17 pays africains notamment, le Bénin, le Burkina Faso, le Burundi, le Cameroun, la République Centrafricaine, le Congo, la Côte d'Ivoire, l'Ethiopie, le Ghana, la Guinée Bissao, le Lesotho, le Mali, le Niger, le Nigéria, la République Démocratique du Congo, le Sénégal et la Sierra Léone, qui avaient vécu des coups d'Etat militaires ou des périodes de transition démocratique.

Il y avait aussi des participants de la France, des Etats Unis d'Amérique et de la Belgique, ainsi que des représentants des Secrétaires généraux de l'ONU et de l'OUA. Le Général retraité Amadou Toumani Toure, ancien chef d'Etat du Mali, M. William Eteki M'Boumona, ancien Secrétaire Général de l'OUA; des représentants de la Société Civile; des experts et des personnes ressources étaient aussi de la partie.

A la fin de ses travaux, le séminaire avait recommandé la création d'un comité technique de rédaction d'un code de conduite pour les forces armées et les forces de sécurité avec le concours de l'OUA/l'UA, les Nations Unies, les partenaires techniques et la communauté internationale.

Pour appliquer cette recommandation, le Centre régional et ses partenaires avaient pris des premières mesures pour formuler le projet du code de conduite. Elles constituaient à recruter une équipe de quatre consultants internationaux expérimentés dans le domaine des questions civilo-militaires en Afrique, chargés de rédiger le projet de code de conduite. Par la suite, pour promouvoir la cohésion du projet, le Centre Régional et ses partenaires, avec l'appui financier et matériel du gouvernement du Togo, de la France et des Etats-Unis, avait été organisé un atelier d'experts pour valider le travail des consultants. L'atelier avait regroupé plus de vingt experts africains et internationaux avec une expérience reconnue des questions militaires, politiques et sociales. Le projet de code fut finalisé pour soumission à l'Union Africaine.

Le code de conduite des Forces Armées et des forces de sécurité en Afrique

CHAPITRE 1. LE CADRE ECONOMIQUE REGISSANT LES RELATIONS CIVILO-MILITAIRES

Article 1

Les forces armées et les forces de sécurité sont au service de la Nation. Elles ont pour mission de garantir, si nécessaire, par le recours à la force, la défense de la Nation et de son intégrité territoriale et d'assurer la protection des citoyens et de leurs biens.

Article 2

Les forces armées et les forces de sécurité sont à la disposition de l'autorité politique constitutionnellement établie.

Article 3

Les forces armées et les forces de sécurité sont le berceau de l'unité et de la cohésion nationales. A cet égard, le recrutement du personnel se fera sans discrimination raciale, ethnique ou religieuse.

Article 4

Les membres de personnel des forces armées et des forces de sécurité recevront une éducation et une formation spécifiques en droit humanitaire international, au Droits de l'Homme, sur les règles, les conventions et les instruments qui réglementent les conflits armés.

Article 5

Les membres de personnel des forces armées et des forces de sécurité assumeront leurs responsabilités pour les actes individuels qui violent le droit humanitaire international et les Droits de l'Homme.

Article 6

Les membres du personnel des forces armées et des forces de sécurité seront disciplinés et loyaux envers l'Etat et feront preuve d'obéissance et de dévouement à l'égard de l'autorité constitutionnelle.

Article 7

Les membres du personnel des forces armées et des forces de sécurité seront liés par le secret professionnel, sauf lorsqu'ils en sont exonérés par l'autorité appropriée.

Article 8

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du personnel des forces armées et de sécurité agiront dans les limites de la loi nationale, de leurs droits fondamentaux et des libertés tels que définis par la constitution.

Article 9

Dans la conduite de la défense et des affaires de sécurité, le comportement des membres du personnel des forces armées et de sécurité respectera le droit humanitaire international, les Droits de l'Homme et les lois nationales pertinentes.

Article 10

Dans l'exercice du commandement, aucun ordre allant à l'encontre du droit humanitaire international, des Droits de l'Homme et des lois nationales pertinentes ne sera donné ou exécuté par le personnel des forces armées et de sécurité.

Article 11

L'autorité civile, politique et administrative veillera à ce que les opérations militaires qu'elle ordonne, y compris les opérations de maintien de la paix et de l'ordre internes seront exécutées conformément aux dispositions du droit humanitaire international, des Droits de l'Homme, des lois nationales et de ce code de conduite.

Article 12

Elle sera responsable de l'autorité politique nationale en vue d'assurer que des ressources financières adéquates et la logistique requise sont disponibles pour les forces armées de sécurité afin de leur permettre d'entreprendre leurs missions avec succès.

Article 13

En aucun cas, l'autorité civile, politique et administrative n'utilisera les forces armées et de sécurité pour limiter l'exercice pacifique, légitime et légal des droits collectifs et individuels des citoyens comme stipulés par la constitution.

Article 14

Conformément aux décisions pertinentes de l'Organisation de l'Unité Africaine/de l'Union Africaine (AHG/Dec.141 (XXXV) adoptées à Alger et des décisions AHG/Dec. 150 (XXXVI) adoptées à Lomé sur la Sécurité, la Stabilité, le Développement et la Coopération en Afrique (SSDCA), toute action ou comportement qui compromet, ou cherche à renverser la constitution de l'Etat est illégal et est strictement interdit.

CHAPITRE II. LES RELATIONS ENTRE LES FORCES ARMEES ET LES FORCES DE SECURITE

Article 15

Dans l'exécution de leurs fonctions, les forces armées et de sécurité coopéreront dans le contexte de leurs responsabilités respectives et complémentaires et maintiendront des relations permanentes et harmonieuses en temps de paix, de crise ou de troubles sociaux et des conflits armés.

Article 16

En temps de paix, le maintien de la loi est la responsabilité de la police. Les autres forces de sécurité coopéreront et échangeront des renseignements.

Article 17

En temps de crise ou de troubles sociaux, la protection de la vie et des biens sera la première responsabilité de la police, y compris de la gendarmerie là où elle existe. Dans des cas exceptionnels et à la demande de l'autorité politique, les forces armées peuvent intervenir en derniers recours pour soutenir la police pendant une période limitée.

Article 18

En temps de conflits armés, l'autorité politique définira les règles d'engagement des forces sécurité et la portée de leur implication dans la défense de la sécurité nationale aux côtés des forces armées.

Article 19

Les forces armées et de sécurité soutiendront les opérations d'assistance humanitaire aux niveaux national et international. Dans l'exécution de leur mission, elles respecteront l'indépendance des décisions et des actions des organisations humanitaires chargées des opérations.

Article 20

Les forces armées peuvent être impliquées dans la lutte contre les activités criminelles - tels que le commerce illicite et la prolifération des armes, le terrorisme, le crime organisé, le trafic de drogue, la violence contre les femmes et les enfants - aux côtés des forces de sécurité comme établi par la loi et exigé par l'autorité politique et les instruments internationaux pertinents.

CHAPITRE III. LES RELATIONS ENTRE LES FORCES ARMEES ET DE SECURITE ET LA POPULATION CIVILE

Article 21

Les forces armées et de sécurité doivent respecter et fournir protection et assistance à la population civile, surtout aux groupes vulnérables et spécialement en temps de conflits armés.

Article 22

Le leadership des forces armées et de sécurité veillera à ce que les relations entre leurs membres de leur personnel et la population civile soient harmonieuses et fondées sur la confiance. A cet égard, les forces armées et de sécurité devront s'efforcer, de concert avec le gouvernement, la société civile (notamment compris les organisations non gouvernementales et les médias) d'informer et d'éduquer le public sur leurs programmes et les opérations qu'elles conduisent.

Article 23

Dans leurs relations avec la population civile, les membres du personnel des forces armées et de sécurité éviteront tant acte ou tout comportement pouvant entraîner le discrédit sur leurs institutions.

Article 24

Le contrôle démocratique des forces armées et de sécurité par l'Etat et les institutions publiques sera exercé avec transparence et responsabilité particulièrement dans le processus de planification, de budgétisation et d'achat relatif à la sécurité et à la défense.

Article 25

Les forces armées et de sécurité contribuent dans les limites de leur compétence au développement économique et social de leur pays sans déroger aux principes de concurrence équitable.

Article 26

L'autorité civile, politique et administrative, les membres du personnel des forces armées et de sécurité, la société civile - y compris les organisations non gouvernementales et les médias - s'engageront dans des interactions régulières à différents niveaux à travers des fora publics pour promouvoir les relations cordiales, le respect et la confiance mutuelle entre la population civile et les forces armées et de sécurité.

CHAPITRE IV. LES FORCES ARMEES ET DE SECURITE, LES DROITS HUMAINS ET LE DROIT HUMANITAIRE INTERNATIONAL

Article 27

Les forces armées et de sécurité renforceront leurs capacités à répondre aux menaces qui changent rapidement. Par conséquent, les membres du personnel, en plus de leur formation professionnelle, recevront une formation appropriée en droit constitutionnel, en droit humanitaire international, sur les Droits de l'Homme et le maintien de la paix.

Article 28

L'autorité civile, politique et administrative, les membres du personnel des forces armées et de sécurité et leurs commandants seront individuellement responsables des instructions, des ordres et/ou des actions qui vont à l'encontre des Droits de l'Homme et du droit humanitaire international.

Article 29

Dans l'exercice de leurs fonctions, les membres du personnel des forces armées et de sécurité fourniront protection, refuge et aide adéquates à toutes les personnes qui en ont besoin. Ils veilleront à ce que les personnes déplacées, les réfugiés, les ressortissants d'autres pays, les apatrides, les minorités, les femmes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés ne souffrent pas de discrimination. Il n'y aura aucune discrimination sur une base raciale, d'identité, de religion, de croyances politiques, de statut ou de conditions.

Article 30

En cas de circonstances exceptionnelles telles que l'état d'urgence et l'état de siège comme définis par la constitution, les forces armées et de sécurité se conformeront aux lois nationales et au droit humanitaire international.

Article 31

Les membres du personnel des forces armées et de sécurité s'abstiendront en toutes circonstances des actes suivants: la torture, la punition corporelle, le viol, la mutilation, le traitement cruel, inhumain et dégradant, la prise d'otage, la punition collective et tout autre acte qui entravera le bien-être physique et psychologique de l'individu.

Article 32

En appliquant la loi et l'ordre internes, les forces armées et de sécurité utiliseront des armes à feu en derniers recours avec une maîtrise de soi maximale, en respectant le principe d'usage minimal de la force, même en situation d'autodéfense. En cas d'utilisation des armes à feu et en cas de blessures, les membres du personnel des forces armées et de sécurité aideront les blessés sans discrimination. Les familles des victimes seront tenues au courant des développements. Une enquête publique sera ouverte et un rapport sera rédigé à ce sujet.

CHAPITRE V. LA MISE EN ŒUVRE

Article 33

Le code de conduite actuel sera intégré aux programmes de formation et d'éducation et enseigné aux forces armées et de sécurité de tous les Etats membres de l'Union Africaine. Il sera diffusé à grande échelle à travers des campagnes de sensibilisation qui seront organisées au sein des territoires respectifs de ces Etats.

Article 34

En reconnaissant l'importance de ce code de conduite et son potentiel pour promouvoir la paix, la sécurité, la stabilité et le bien-être des Nations africaines, des réunions périodiques seront organisées pour évaluer sa mise en œuvre aux niveaux local, national, sous régional et régional. Les participants comprendront des experts, des représentants des gouvernements, des forces armées et de sécurité et de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales et les médias.

Source: <http://www.org/eng/workshop.htm>

Informations relatives aux commandes

On peut commander le Manuel sur la Gouvernance du secteur de sécurité en Afrique pour 16 dollars l'exemplaire, sans compter les coûts d'affranchissement et de fret. A la réception d'une demande de commande, les coûts appropriés d'affranchissement/fret seront ajoutés aux coûts d'achat de ce manuel. Les commandes peuvent se faire par courrier électronique et être envoyées à l'adresse suivante:

cddnig@cddnig.org ou cdd@cdd.org.uk, ou en remplissant la fiche suivante:

Fiche de commandes

Remplissez la fiche d'abonnement suivante et retournez –la par courrier ou par télécopie au: Centre for Democracy & Development: 2 Olabode Close, Ilupeju Estate, P.O. Box 15700 Ikeja, Lagos, Nigeria, Fax: +234 (0) 1 493 4420, ou à: Unit 33 Leroy House, 436 Essex Road Islington, London N1 3QP, UK Tel.: +44 020 7359 7775; Fax: +44 020 7359 2221

Nom:.....
Organisation:.....
Adresse:.....
.....
.....
Ville:..... Code postal.....
Pays:.....
Courrier
électronique:.....

Cochez cette case si vous souhaitez recevoir davantage d'information sur CDD.