TRANSPARENCY INTERNATIONAL
Defence & Security

L'ÉLÉMENT MANQUANT :

lutter contre la corruption au travers des processus de réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest

Transparency International is the world's leading non-governmental anti-corruption organisation. With more than 100 chapters worldwide, Transparency International has extensive global expertise and understanding of corruption.

Transparency International UK (TI-UK) is the UK chapter of Transparency International. We raise awareness about corruption; advocate legal and regulatory reform at national and international levels; design practical tools for institutions, individuals and companies wishing to combat corruption; and act as a leading centre of anti-corruption expertise in the UK.

Auteurs : Julien Joly, Matthew Steadman, Flora Stevens, Antonin Tisseron, Camilla Zuliani.

Recherches effectuées par : Antonin Tisseron.

Rédacteurs : Natalie Hogg, Jo Johnston, Ara Marcen-Naval, Stephanie Trapnell.

Nous remercions les entités suivantes pour leurs commentaires et leur aide : Bureau des Affaires étrangères, du Commonwealth et du Développement, Le Ministère des Affaires Etrangères des Pays-Bas, Cercle de réflexion et d'information pour la consolidation de la démocratie au Mali (CRI 2002), Civil Society Legislative Advocacy Centre (Centre législatif de défense de la société civile) (CISLAC), Ghana Integrity Initiative (Initiative pour l'intégrité au Ghana) (GII), Initiative pour la justice sociale, la transparence et la bonne gouvernance en Côte d'Ivoire (Social Justice), Transparency International Niger (TI-Niger), Andrew Tchie.

© 2020 Transparency International UK. All rights reserved. Reproduction in whole or in parts is permitted, providing that full credit is given to Transparency International UK and provided that any such reproduction, in whole or in parts, is not sold or incorporated in works that are sold. Written permission must be sought from Transparency International UK if any such reproduction would adapt or modify the original content.

Every effort has been made to verify the accuracy of the information contained in this report. All information was believed to be correct as of 1st November 2020. Nevertheless, Transparency International UK cannot accept responsibility for the consequences of its use for other purposes or in other contexts.

Transparency International UK's registered charity number is 1112842.

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

Pendant des décennies, la stabilité en Afrique de l'Ouest a été grandement perturbée par les conflits internes, souvent financés par la vente illégale d'armes ou l'extraction illicite de ressources naturelles. Que ce soit au Liberia, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire ou au Mali, au Burkina Faso et au Nigeria, la corruption a souvent conforté ces conflits et est à l'origine de mécontentements à l'égard des dirigeants politiques ainsi que de changements politiques violents. En ébranlant la confiance du public et en nuisant à l'efficacité des institutions de défense et de sécurité, la corruption a porté atteinte à l'état de droit et a engendré une instabilité prolongée. Concrètement, cela a résulté pour de nombreuses personnes en une dégradation de l'accès aux services de base et a contribué à la création d'environnements propices aux violations des droits de l'homme.

Dans le même temps, la région a également fait l'objet d'un grand nombre d'interventions visant à accroître sa stabilité et à consolider la paix, dont certaines ont été mises en place sous l'égide d'organisations internationales, continentales ou régionales, telles que l'Organisation des Nations Unies (ONU), l'Union africaine (UA) et la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ou avec l'aide de partenaires internationaux, tels que l'Union européenne (UE), la France, le Royaume-Uni ou l'Allemagne. Bien que les mandats de ces institutions diffèrent grandement, toutes ont fait de la gouvernance/réforme du secteur de la sécurité (G/RSS) un pilier central de leurs initiatives pour mettre fin aux conflits, consolider la paix et jeter les bases pour le développement futur. En conséquence, des programmes G/RSS ont été mis en place dans de nombreux pays ouest-africains dans le but de transformer le secteur de la sécurité en un secteur efficace, qui rend des comptes à la population et qui défend les principes de gouvernance démocratique. Toutefois, en dépit des contextes variés dans lesquels des tentatives de RSS ont eu lieu en Afrique de l'Ouest, ces processus de réforme ont souvent failli à leurs objectifs ambitieux.

Le présent rapport est fondé sur une nouvelle étude menée par le Programme de défense et de sécurité de Transparency International, qui met en lumière les niveaux élevés de corruption qui persistent dans les secteurs de la défense des États ouest-africains. Les résultats montrent que, dans les pays étudiés – la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger et le Nigeria – ces risques découlent d'une mauvaise gouvernance et d'une absence de mesures de protection contre la corruption aux niveaux politique, financier, opérationnel, des ressources humaines et de la passation de marchés. Ces risques soulignent l'absence de progrès réalisés dans la réforme des secteurs de la défense ouest-africains, notamment dans le cadre des processus de G/RSS, qui se sont trop souvent concentrés sur le renforcement des capacités tactiques des forces de sécurité, et pas suffisamment sur la reddition de comptes.

Ce rapport soutient que, étant donné la grande menace que la corruption représente pour la paix et la stabilité en Afrique de l'Ouest, une attention accrue doit être portée aux travaux visant à lutter contre la corruption dans le cadre de la G/RSS. Il analyse le lien entre la corruption et les conflits en Afrique de l'Ouest par rapport à la prévalence des efforts visant à lutter contre la corruption dans les cadres de travail normatifs de la RSS, couramment utilisés en Afrique de l'Ouest, ainsi que dans un échantillon de pays entreprenant une G/RSS. Par le biais de ce cadre de travail, notre recherche révèle le délaissement des efforts de lutte contre la corruption au profit d'approches de « formation et d'équipement » plus techniques. En conséquence, les structures de gouvernance sous-jacentes restent non affectées et les réseaux de corruption intacts, ce qui représente une occasion manquée d'exploiter les capacités de la G/RSS afin d'entraîner un changement transformateur.

Enfin, pour garantir la réussite et la pérennité des programmes de G/RSS, une attention toute aussi importante doit être portée aux dimensions techniques et politiques de la réforme. Ce rapport recommande des façons d'évaluer comment la corruption alimente les conflits et comment, dans un second temps, mettre en place des mesures de lutte contre la corruption dans le cadre de n'importe quelle initiative en lien avec la RSS, notamment les lois, les politiques et les programmes. Cela permettra aux efforts de G/RSS de s'attaquer de manière stratégique à la corruption comme cause profonde des conflits et de l'insécurité, et par conséquent de renforcer la sécurité humaine.

TABLE DES MATIÈRES

Résumé exécutif 3
Glossaire 5
Acronymes 6
Introduction 7
La lutte contre la corruption dans la RSS en Afrique de l'Ouest 9
La corruption en marge des normes internationales sur la RSS 10
La RSS en pratique : la suprématie du renforcement des capacités et la mise à l'écart de la lutte contre la corruption 11
Risques de corruption et RSS durable : un défi crucial 14
1er risque : la transparence et l'accès aux informations 14
2e risque : la surveillance et le control du secteur de la défense 16
3e risque : les processus de gestion financière 19
4e risque : la gestion du personnel 20
5e risque : l'engagement de la société civile et la participation citoyenne 23
Intégrer la lutte contre la corruption dans la RSS à tous les niveaux 24
Élaborer une évaluation de la RSS sensible à la corruption 25
Intégrer la lutte contre la corruption dans la surveillance du secteur de la sécurité 27
Intégrer la lutte contre la corruption dans les prestations de services de sécurité 28
Intégrer la lutte contre la corruption dans la gestion du secteur de la sécurité 30
Caractéristiques particulières de la RSS dans les pays sortant de conflits 32
Conclusions et recommandations 34

GLOSSARY

Corruption	L'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées. (Transparency International)
Désarmement, démobilisation et réintégration	Un processus qui contribue à la sécurité et à la stabilité dans un contexte de relèvement après un conflit en retirant les armes des mains des combattants, en retirant les combattants des structures militaires et en les aidant à réintégrer socialement et économiquement la société en trouvant des moyens de subsistance civils. Par désarmement, on entend la collecte, la documentation, le contrôle et l'élimination des armes des combattants et, souvent également, de la population civile. Par démobilisation, on entend la libération officielle et contrôlée des combattants actifs de forces armées ou d'autres groupes armés, incluant une phase de « réinsertion » qui comprend la fourniture de moyens d'appui à court terme aux démobilisés. Par réintégration, on entend le processus par lequel les anciens combattants acquièrent un statut civil et obtiennent un emploi et des revenus durables. (Secrétaire général des Nations Unies, note adressée à l'Assemblée générale, (A/C.5/59/31))
Fragilité	La fragilité est définie comme la conjonction d'une exposition à des risques et d'une capacité insuffisante de l'État, d'un système ou d'une communauté à gérer, absorber ou atténuer ces risques. La fragilité peut avoir des conséquences dommageables comme la violence, la déliquescence des institutions, des déplacements, des crises humanitaires ou d'autres situations d'urgence. (OCDE, Rapport sur les États de fragilité, 2016:22)
Sécurité humaine	La Commission des Nations Unies sur la sécurité humaine (CSH), dans son dernier rapport « La sécurité humaine maintenant », définit la sécurité humaine comme : « ...protéger le noyau vital de toutes les vies humaines, d'une façon qui améliore l'exercice des libertés et facilite l'épanouissement humain. La sécurité humaine signifie la protection des libertés fondamentales, qui sont l'essentiel de la vie. Elle signifie aussi protéger l'individu contre des menaces et des situations graves ou généralisées. Il faut pour cela s'appuyer sur les atouts et les aspirations de chaque individu. Mais cela signifie aussi créer des systèmes – politiques, sociaux, environnementaux, économiques, militaires et culturels –, qui ensemble donnent aux individus les éléments indispensables de leur survie, de leurs moyens d'existence et de leur dignité. » (CSH : 2003:4) Dans l'ensemble, la définition proposée par la CSH reconceptualise la sécurité d'une manière fondamentale en s'éloignant des notions de sécurité traditionnelles, qui sont centrées sur l'État et portent principalement sur la protection des États contre l'agression militaire, au profit d'une notion qui se concentre sur la sécurité des personnes, leur protection et leur autonomisation..
Consolidation de la paix	Au sein des Nations Unies, la consolidation de la paix fait référence aux efforts visant à aider les pays et les régions dans leurs transitions de la guerre à la paix et à réduire le risque d'un pays de tomber ou de retomber dans un conflit en renforçant les capacités nationales de gestion des conflits et en jetant les bases d'une paix et d'un développement durables.
Processus de paix	Les accords de paix sont des accords officiels visant à mettre un terme aux conflits violents et à créer les conditions d'une paix durable. Ils comprennent les accords de cessez-le-feu, les accords provisoires ou préliminaires, les ententes globales et les accords-cadres ainsi que les accords de mise en œuvre. La manière dont un conflit cesse, que ce soit par le biais d'un compromis ou d'une victoire unilatérale, a généralement des implications sur la nature de la paix. (Précis sur les conflits, 2012, Governance and Social Development Resource Centre [Centre de ressources sur la gouvernance et le développement social])
État de droit	L'état de droit désigne un principe de gouvernance en vertu duquel l'ensemble des individus, des institutions et des entités publiques et privées, y compris l'État lui-même, ont à répondre de l'observation de lois promulguées publiquement, appliquées de façon identique pour tous et administrées de manière indépendante, et compatibles avec les règles et normes internationales en matière de droits de l'homme. Il implique, d'autre part, des mesures propres à assurer le respect des principes de la primauté du droit, de l'égalité devant la loi, de la responsabilité au regard de la loi, de l'équité dans l'application de la loi, de la séparation des pouvoirs, de la participation à la prise de décisions, de la sécurité juridique, du refus de l'arbitraire et de la transparence des procédures et des processus législatifs. (Rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur l'état de droit et la justice transitionnelle dans les sociétés en situation de conflit ou d'après conflit, 23 août 2004, [S/2004/616])
Gouvernance de la sécurité	La gouvernance de la sécurité désigne le processus visant à guider l'État et la société, idéalement, mais pas toujours, sous un contrôle démocratique efficace, vers l'atteinte d'un affranchissement individuel et collectif de la peur. (Ebo, Adedeji. « Non-State Actors, Peacebuilding and Security Governance in West Africa: Beyond Commercialisation. » [Acteurs non étatiques, consolidation de la paix et gouvernance de la sécurité en Afrique de l'Ouest : au-delà de la commercialisation] Journal of Peacebuilding & Development 3, n° 2, pp 53–69 [2007])

Secteur de la sécurité	Le terme « secteur de la sécurité » désigne, d'une manière générale, les structures, les institutions et le personnel chargés de la gestion, de la prestation et de la surveillance des services de sécurité dans un pays. L'on s'accorde habituellement à inclure dans ce secteur la défense, la police, l'administration pénitentiaire, les services de renseignement, les organismes chargés du contrôle des frontières, la douane et la protection civile. Y figurent souvent aussi les services judiciaires chargés de statuer sur les allégations d'actes délictueux et d'abus de pouvoir. Le secteur de la sécurité comprend aussi les acteurs qui gèrent et supervisent l'élaboration et l'application des mesures de sécurité, tels que les ministères, les organes législatifs et certains groupes de la société civile. On compte aussi, parmi les acteurs non étatiques du secteur de la sécurité, les autorités coutumières ou informelles et les services de sécurité privés. (Rapport du Secrétaire général des Nations Unies : « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », 23 janvier 2008, [A/62/659–S/2008/39]).
Réforme du secteur de la sécurité	La réforme du secteur de la sécurité (RSS) s'entend d'un processus d'analyse, d'examen et d'application, aussi bien que de suivi et d'évaluation mené par les autorités nationales et visant à instaurer un système de sécurité efficace et responsable pour l'État et les citoyens, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'homme et de l'état de droit. (Rapport du Secrétaire général des Nations Unies : « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la RSS », 23 janvier 2008, [A/62/659–S/2008/39])

ACRONYMES

UA : Union africaine

BBL : Initiative des Brown Bag Lunch (Côte d'Ivoire)

CDSPC : Comité de Défense, Sécurité et Protection Civile au Mali

CISLAC : Civil Society Legislative Advocacy Centre (Centre législatif de défense de la société civile) (Nigeria)

CNRSS : Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (Mali)

IPC : Indice de perception de la corruption

CSD : Commission de la Sécurité et de la Défense en Côte d'Ivoire

OSC : Organisation de la société civile

DCAF : Centre de Genève pour la gouvernance du secteur de la sécurité

DDR : Désarmement, démobilisation et réintégration

CEDEAO : Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CPCC : Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO

UE : Union européenne

EUCAP : Mission de l'UE visant au renforcement des capacités

EUTM : Mission de formation de l'UE

FAMa : Forces Armées Maliennes

GAFCSC : École de commandement et d'état-major des forces armées du Ghana

IGD : Indice d'intégrité gouvernementale dans le secteur de la défense

IACG : Interventions Anti-Corruption Guidance (Guide sur les interventions visant à lutter contre la corruption)

NOTI : Note d'orientation techniques intégrées

JNIM : Groupe de soutien à l'Islam et aux musulmans (Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin)

RDP : Revues des dépenses publiques

PSCDI : Commission parlementaire restreinte de la défense et de l'intérieur (Ghana)

P/CEV : Prévenir/Combattre l'Extrémisme Violent

RDR : Rassemblement des Républicains en Côte d'Ivoire

G/RSS : Gouvernance/réforme du secteur de la sécurité

ONU : Organisation des Nations Unies

CNUCC : Convention des Nations Unies contre la corruption

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

CSNU : Conseil de sécurité des Nations Unies

R.-U. : Royaume-Uni

UNOCI : Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

É.-U. : États-Unis d'Amérique

US$: Dollars américains

XOF : Francs CFA ouest-africains

INTRODUCTION

La corruption, les conflits et l'instabilité sont profondément liés. Des études quantitatives ont montré que la corruption est positivement liée à l'instabilité des États.[1] Les ouvrages existants, en outre, soulignent un large consensus concernant le fait que la corruption et les conflits ont tendance à survenir en même temps ; la corruption et l'instabilité politique, par exemple, sont liées, et les États dominés par des systèmes de mécénat sont plus sujets à l'instabilité.[2] Six des 10 pays ayant obtenu le score le plus bas dans l'Indice de perception de la corruption (IPC) 2019 se trouvaient également parmi les 10 pays les moins pacifiques dans l'Indice mondial de la paix 2020.[3] Non seulement la corruption suit les conflits, mais elle est aussi fréquemment l'une des causes principales de la violence armée, les forts niveaux de corruption exacerbant la dynamique des conflits.[4] De manière générale, la corruption alimente les conflits de deux manières : en générant des mécontentements populaires et en minimisant l'efficacité et la légitimité des institutions nationales. La dynamique de la corruption est souvent complexe, mais, tout comme les conflits peuvent être soutenus par la corruption, les efforts de consolidation de la paix doivent être étayés de manière adéquate par des mesures de lutte contre la corruption.

À la fin des années 90, la réforme du secteur de la sécurité (RSS) est rapidement devenue un pilier des stratégies multilatérales de prévention des crises, de consolidation de la paix et de développement. Son objectif avoué étant d'appliquer les principes de bonne gouvernance au secteur de la sécurité afin de garantir la redevabilité et l'efficacité des forces de sécurité dans un cadre de travail qui respecte l'état de droit et les droits de l'homme, l'accent mis par la RSS sur la sécurité humaine et la gouvernance se prête parfaitement à une attention soutenue sur la lutte contre les risques de corruption au sein du secteur de la sécurité. Cependant, l'attention accordée aux pratiques corrompues et aux stratégies d'atténuation lors de la conception et de la mise en place de programmes de RSS est souvent insuffisante. Même dans les cadres politiques internationaux et régionaux, la corruption est trop souvent mentionnée de manière superficielle et se retrouve fortement marginalisée en raison de la place centrale et de l'importance financière des approches axées sur la formation et l'équipement dans le cadre des programmes consacrés à la réforme du secteur de la sécurité. Par exemple, en dépit du fait que la Résolution 2151 de l'ONU (2014) sur la RSS reconnaît les corrélations entre la RSS et « d'autres éléments importants pour la stabilisation et la reconstruction » qui incluent, entre autres, les mesures de lutte contre la corruption, la Note d'orientation techniques intégrées sur la RSS de l'ONU « n'élabore pas plus avant sur les problèmes post-conflit ou de développement, tels que la corruption. »[5] [6] De même, ni l'UA ni le cadre de politique de la CEDEAO sur la RSS n'identifie la lutte contre la corruption comme un principe fondamental de la RSS, un élément clé des programmes de RSS ou une caractéristique essentielle.[7] [8]

Pendant des décennies, la stabilité en Afrique de l'Ouest a été gravement perturbée par les conflits internes, souvent financés par la vente illégale d'armes ou l'extraction illicite de ressources naturelles.[9] Malgré la mise en place de nombreuses initiatives dans la région depuis le début des années 90, les résultats des processus de RSS précédents ont été mitigés. Ils ont rarement résulté en un profond changement, que ce soit en Sierra Leone, au Liberia, en Guinée-Bissau ou en Côte d'Ivoire dans le contexte du rétablissement du pays suite à la guerre civile, ou au Nigeria, au Bénin, au Mali ou au Ghana dans le contexte de transitions démocratiques.[10] Bien qu'il soit important de remettre chaque cas dans son contexte et de prendre d'autres éléments en compte, tels que les systèmes politiques, les accords de paix ou l'existence de programmes de désarmement, de

1 P. Le Billion, « Buying Peace or Fuelling War: The Role of Corruption in Armed Conflict » (Acheter la paix ou alimenter la guerre : le rôle de la corruption dans les conflits armés), *Journal of International Development*, N° 15, p. 417, 17 avril 2003.

2 P. Mauro, « The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure » (Les effets de la corruption sur la croissance, les investissements et les dépenses gouvernementales), Document de travail N° 96/98, *Fonds monétaire international*, septembre 1996 ; Stimson Center, *Mapping and Fighting Corruption in War-Torn States* (Cartographier et lutter contre la corruption dans les États ravagés par la guerre), Rapport n° 61, mars 2007 ; Christian Michelsen Institute, *Risks of Corruption to State Legitimacy and Stability in Fragile Situations* (Risques posés par la corruption envers la légitimité des États et la stabilité dans les situations fragiles), 2012. Voir également « Why Corruption Matters: Understanding Causes, Effects and How to Address Them » (Pourquoi la corruption importe : comprendre ses causes, ses effets et la manière d'y remédier), *Ministère britannique du développement international (DFID)*, pp. 51-52, 25 février 2015 ; « Literature Review on Corruption in Fragile States » (Analyse documentaire de la corruption dans les États fragiles), *Anti-Corruption Resource Centre*, U4 Expert Answer, 24 janvier 2013.

3 Transparency International, Indice de perception de la corruption 2019, https://www.transparency.org/en/cpi/2019/results/table; Institute for Economics and Peace, *Indice mondial de la paix 2020*, http://visionofhumanity.org/app/uploads/2020/06/GPI_2020_web.pdf.

4 Ministère britannique du développement international (DFID), *Why corruption Matters: understanding causes, effects and how to address them* (Pourquoi la corruption importe : comprendre ses causes, ses effets et la manière d'y remédier), 2015 ; Institute for Economics and Peace, *Peace and Corruption: Lowering Corruption – A Transformative Factor for Peace* (Paix et corruption : réduction de la corruption – un facteur transformateur de paix)

5 CSNU, *Résolution 2151 du CSNU* (New York : ONU, 2014).

6 Groupe de travail de l'ONU sur la RSS, *Réforme du secteur de la sécurité : Note d'orientation techniques intégrées*, p. 92, 2012).

7 UA, *Cadre d'orientation de l'UA sur la réforme du secteur de la sécurité*, 2008.

8 CEDEAO, *Cadre de politique de la CEDEAO pour la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité*, 2018.

9 S. M. Atuobi, « Corruption and State Instability in West Africa: An Examination of Policy Options » (Corruption et instabilité des États en Afrique de l'Ouest : examen des options politiques), *Centre Kofi Annan de formation au maintien de la paix, publication occasionnelle*, 3 décembre 2007.

10 A. Bryden et F. Chappuis, « Introduction : Comprendre les dynamiques de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest », dans A. Bryden et F. Chappuis (éds.), *Gouvernance du secteur de la sécurité : leçons des expériences ouest-africaines* (Londres : Ubiquity Press, 2015), pp. 1-18, (p. 7).

démobilisation et de réintégration (DDR), ce rapport soutient qu'accroître l'attention accordée aux efforts visant à lutter contre la corruption en Afrique de l'Ouest peut avoir un impact positif sur l'efficacité de ces derniers.

D'après l'Indice d'intégrité gouvernementale dans le secteur de la défense (IGD) du Programme de défense et de sécurité de TI, les secteurs ouest-africains de la défense et de la sécurité restent exposés à des risques élevés de corruption aux niveaux politique, financier, opérationnel, du personnel et de la passation de marchés.[11] Si on n'y remédie pas, ces risques affaiblissent la reddition de comptes, la transparence et le contrôle civil démocratique, et constituent une menace non seulement pour les objectifs clés de la RSS que sont la reddition de comptes et l'efficacité, mais également pour la paix et la sécurité dans les pays de l'ensemble de la région.[12]

Ce rapport cherche à sensibiliser les praticiens et les législateurs de la RSS en Afrique de l'Ouest aux façons dont la corruption systémique au sein du secteur de la sécurité peut ébranler la paix et la stabilité. Tout en réfléchissant à la place généralement accordée à la lutte contre la corruption dans les cadres de travail normatifs de RSS, il suggérera également des moyens de mieux intégrer la lutte contre la corruption dans la RSS, afin d'exploiter les opportunités fournies par la RSS pour favoriser la reddition de comptes et l'efficacité. À cette fin, la dernière partie du rapport proposera une approche détaillée sur la manière de gérer au mieux les risques de corruption dans la RSS en intégrant la lutte contre la corruption dans la conception, la planification, la mise en place, la surveillance et l'évaluation des politiques et programmes de RSS. Son objectif est de faire de la lutte contre la corruption une dimension intégrale de la RSS et de mettre l'atténuation des risques de corruption au centre des politiques liées à la surveillance, à la gestion et à la prestation de services de sécurité.

Sur la base des preuves fournies par l'IGD 2020 concernant un échantillon de pays ouest-africains, d'une analyse documentaire des publications portant sur la RSS, des leçons tirées des expériences en matière de RSS en Afrique de l'Ouest et d'entretiens réalisés auprès d'universitaires, de législateurs et de praticiens, ce rapport examine certains des principaux catalyseurs de la corruption dans les secteurs de la défense et de la sécurité observés en Afrique de l'Ouest. La liste des catalyseurs de la corruption abordés dans ce rapport porte principalement sur le secteur de la défense et ne doit pas être considérée comme exhaustive. Elle vise plutôt à illustrer la manière dont la corruption peut proliférer dans ces types d'environnements en raison d'un certain nombre de facteurs. Ce rapport se penche sur les domaines clés les plus à risque au sein du secteur de la défense, qui sont également pertinents pour l'efficacité globale des initiatives plus larges de RSS.

Encadré 1. La corruption : Que se cache-t-il derrière ce mot ?[13]

Transparency International définit la corruption comme « l'abus de pouvoir reçu en délégation à des fins privées ». Cette définition comprend un élément de subversion ou d'utilisation illégale des ressources à une fin particulière afin de poursuivre un autre but. Elle implique un avantage qui ne devrait pas avoir été obtenu, ainsi qu'un tort causé à une personne qui avait droit à un avantage dont elle n'a pas bénéficié. Appliquée au secteur public, cette définition désigne des attentes et des normes bafouées en raison de l'utilisation abusive d'un système public (souvent gouvernemental) pour un avantage privé (individuel ou collectif), plutôt que pour le bien public. Si cela se répète régulièrement, cela entraîne la dégradation d'un système censé profiter au public en un système qui profite à certains groupes au détriment des autres.

Les actes de corruption comprennent :

- les pots-de-vin (qui constituent la forme de corruption la plus facilement identifiée) ;
- le népotisme et le favoritisme dans les processus d'embauche ou d'avancement ;
- le détournement de fonds (publics) ;
- l'extorsion et la sextorsion ;
- la fraude électorale.

La corruption peut avoir lieu à différentes échelles

- petite : petits pots-de-vin et trafic d'influence ;
- grande : affectant les processus institutionnels, tels que la passation de marché ;
- kleptocratie/mainmise sur l'État : la reconversion de l'intégralité d'un appareil étatique pour l'enrichissement d'une personne ou d'un groupe de personnes.

11 Programme de défense et de sécurité de TI, *Indice d'intégrité gouvernementale dans le secteur de la défense*, ti-defence.org/gdi/.

12 « Corruption and State Instability in West Africa: An Examination of Policy Options » (Corruption et instabilité des États en Afrique de l'Ouest : examen des options politiques).

13 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *The Fifth Column: Understanding The Relationship between Corruption And Conflict* (La cinquième colonne : comprendre la relation entre la corruption et les conflits), (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2017).

LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA RSS EN AFRIQUE DE L'OUEST

La corruption dans le secteur de la sécurité ronge les forces de défense et de sécurité, gaspille les fonds publics, favorise le développement de groupes armés et menace la sécurité humaine.[14] Elle prend racine dans des environnements où les mécanismes de contrôle institutionnels sont faibles, où la surclassification et le secret encouragent les détournements et où le contrôle démocratique civil est restreint. L'absence d'un cadre de gouvernance efficace constitue essentiellement un terrain propice à la prolifération de la corruption. Si elle n'est pas maîtrisée, elle constitue une grave menace pour la sécurité nationale.

Mettant l'accent sur la surveillance, la gouvernance et l'état de droit, la RSS représente un cadre idéal par le biais duquel lutter contre la corruption dans le secteur de la sécurité. La mise en place de solides mécanismes de surveillance et de contrôle démocratiques est l'une des caractéristiques essentielles de la RSS parallèlement avec la protection des droits de l'homme. La réussite de la RSS requiert la mise en place de certaines étapes clés, telles que la création et l'attribution de ressources à des organismes de contrôle indépendants, la réalisation de vérifications régulières engendrant des procès et des sanctions, la systématisation de la gestion des ressources humaines et financières, ainsi que la promotion de l'intégrité. Cependant, par rapport à ses objectifs ambitieux, la RSS n'a eu que des résultats limités en Afrique de l'Ouest.[15] L'accent continuellement mis sur l'amélioration de l'efficacité des forces de sécurité a généralement nuit aux mesures promouvant la lutte contre la corruption, la reddition de comptes et le contrôle civil démocratique du secteur de la défense. Comme le souligne la partie suivante du rapport, ce manque d'emphase sur la corruption en tant que problème fondamental dans la conception et la mise en place de processus de RSS peut être observé aussi bien dans les cadres institutionnels que dans les politiques qui en découlent.

Encadré 2. Réforme du secteur de la sécurité (RSS)

Le concept de RSS est utilisé pour désigner le processus par lequel un pays améliore l'efficacité et la reddition de comptes de son secteur de la sécurité. Tandis que ce concept dépend énormément du contexte dans lequel il est utilisé, il est communément admis que les pays qui entreprennent une RSS cherchent à « rehausser la capacité des pays partenaires de répondre à tout l'éventail des besoins de la société nationale en matière de sécurité d'une manière qui soit compatible avec les normes démocratiques et les principes de la bonne gouvernance, de la transparence et de la règle de droit. » La RSS est centrée sur une approche qui souligne l'importance de l'appropriation locale des processus de réforme afin de renforcer la reddition de comptes et l'efficacité du secteur en collaborant à la fois à un niveau technique et politique. L'efficacité désigne l'amélioration de la prestation de services de sécurité afin de garantir à la fois la sécurité humaine et celle de l'État, tandis que la reddition de comptes implique le renforcement des vérifications et des soldes pour s'assurer que les acteurs du secteur de la sécurité sont responsables aux yeux de la loi et des citoyens. Bien qu'une priorité égale soit accordée à ces deux objectifs dans les cadres de RSS, en pratique, ils reçoivent rarement la même attention. Les processus de RSS sont fortement politiques étant donné qu'ils visent à transformer un secteur qui est souvent au cœur du pouvoir étatique. La RSS ne doit donc pas seulement viser à améliorer l'efficacité tactique et opérationnelle des forces de sécurité, mais également à transformer les structures et les institutions qui réglementent et gèrent ces services. Ces structures et institutions doivent par conséquent être subordonnées à des normes et des processus de surveillance solides et efficaces.

Remarque : l'abréviation « RSS » est utilisée tout au long de ce rapport pour désigner le processus visant à améliorer la prestation, la gestion et la surveillance des services de sécurité. Bien que de nombreux termes aient été utilisés pour désigner ce processus, tels que la GSS (gouvernance du secteur de la sécurité) ou la TSS (transformation du secteur de la sécurité), dans ce rapport, ils sont considérés comme des synonymes de la RSS telle que définie ci-dessus.

14 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *The Fifth Column* (La cinquième colonne), 2017.

15 Bryden & Chappuis, 2015.

La corruption en marge des normes internationales sur la RSS

Dans les années 2000, les organisations internationales ont commencé à adopter des documents stratégiques consacrés aux processus de RSS, la plupart des cadres de travail s'inspirant fortement des travaux de l'ONU en la matière. Malgré la diversité des organisations ayant adopté des cadres de RSS, toutes défendent le principe de base que la RSS devrait servir à renforcer à la fois l'efficacité et la reddition de comptes du secteur de la sécurité.[16]

Année	Organisation	Étape-clé
2018	CEDEAO	Cadre de politique de la CEDEAO pour la sécurité et la gouvernance
2016	UE	Commission et Haut représentant de l'UE, « Communication conjointe – Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité »
2016	UE	Conclusions du Conseil sur la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité
2014	ONU	Résolution 2151 du Conseil de sécurité sur la réforme du secteur de la sécurité
2013	ONU	Second rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité »
2013	UA	Cadre d'orientation de l'UA sur la réforme du secteur de la sécurité
2012	ONU	Note d'orientation techniques intégrées de l'ONU sur la réforme du secteur de la sécurité
2008	ONU	Premier rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la manière d'« Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité »
2007	ONU	Déclaration du Président du Conseil de sécurité sur le « Maintien de la paix et de la sécurité internationales : rôle du Conseil de sécurité au service de la réforme du secteur de la sécurité »
2006	UA	Cadre politique de l'UE pour la RSS

Aperçu des cadres politiques sur la RSS dans l'ensemble du secteur

Dans tous ces cadres, la corruption est nettement marginalisée. La Résolution 2151 du Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) sur la RSS ne mentionne la corruption qu'une seule fois, en reconnaissant rapidement que « les mesures de lutte contre la corruption » constituent un « élément important pour la stabilisation et la reconstruction. »[17] De même, le cadre d'orientation de l'Union africaine (UA) et le cadre de politique de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la RSS font simplement référence aux « organismes de lutte contre la corruption » comme des mécanismes de surveillance et de contrôle,[18] en dépit du fait que le cadre de politique de la CEDEAO rappelle le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001, qui appelle les États membres de l'UA « à lutter contre la corruption [et] à gérer les ressources nationales dans la transparence » et « à créer des mécanismes appropriés pour faire face au problème de la corruption, au sein des États et au niveau de l'espace communautaire ».[19] C'est l'Union européenne qui insiste le plus sur l'importance de la lutte contre la corruption, qui constitue l'une des trois conditions requises pour qu'un secteur de la sécurité soit considéré comme légitime (les deux autres étant les droits de l'homme et une bonne gouvernance), en soulignant que « la confiance entre la population et les acteurs du secteur de la sécurité est essentielle pour garantir l'efficacité de ce secteur. Elle se retrouve fragilisée par toute tentative de corruption, d'abus de confiance, d'extorsion de fonds, de clientélisme et de népotisme ».[20]

Le fait que la corruption ne soit mentionnée que de manière superficielle dans les cadres politiques de l'ONU, de l'UA et de la CEDEAO contraste avec l'objectif avoué de la RSS de promouvoir une bonne gouvernance, la transparence et la reddition de comptes dans le secteur de la sécurité, étant donné que ces éléments sont sérieusement mis à mal dans les environnements où la corruption est profondément ancrée.

Encadré 3. L'approche de la CEDEAO : la RSS comme outil de prévention des conflits

L'une des particularités du cadre de politique de la CEDEAO est l'accent qu'il met sur la prévention des conflits. Cet organisme régional a adopté deux documents politiques qui placent la gouvernance démocratique au cœur de sa stratégie de prévention des conflits et de son programme de développement : le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001 et le

16 V. Scherrer et A. B. *Pou, Renforcer le soutien multilatéral à la réforme du secteur de la sécurité.* (Genève : DCAF, 2018).

17 *« Résolution 2151 ».*

18 *Cadre de politique de la CEDEAO, p. 7 ; Cadre d'orientation de l'Union Africaine*, p. 5.

19 CEDEAO, *Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité*, (Dakar : CEDEAO, 2001).

20 « Commission européenne, Communication conjointe », p. 6.

Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC) de 2008.[21] [22] Ces deux documents soulignent les principes de gouvernance démocratique qui doivent être respectés par les institutions de sécurité des États membres. L'Article 72 du CPCC met l'accent sur la « gouvernance de la sécurité » comme l'une des composantes fondamentales de la prévention des conflits, avec pour objectif de garantir le développement de systèmes de sécurité responsables, transparents et participatifs.[23] En d'autres termes, la RSS ne constitue pas seulement un moyen de se rétablir suite à une guerre civile ou un outil de transition démocratique. C'est un processus qui implique également des pays stables, et c'est une manière d'améliorer l'efficacité du secteur et de l'adapter à un environnement de sécurité en constante évolution.

La RSS en pratique : la suprématie du renforcement des capacités et la mise à l'écart de la lutte contre la corruption

La marginalisation de la lutte contre la corruption dans les cadres politiques institutionnels de la RSS semble se reproduire au niveau des programmes nationaux. Mis à part le fait que les politiques nationales dépendent fortement de ces cadres, l'absence de mesures de lutte contre la corruption dans nombre de processus de réforme est également due à la place centrale et à l'importance financière des programmes axés sur la formation et l'équipement au sein de l'aide internationale apportée aux secteurs de la sécurité. Diverses études ont montré que, dans la plupart des pays, les bailleurs de fonds dépensent généralement 80 à 90 % de leurs ressources dans ces réformes liées à la formation et à l'équipement au sein des programmes de RSS.[24] Cela laisse peu de fonds pour les réformes de gouvernance coûteuses, qui exigent des investissements et un engagement politique sur une durée bien plus longue que pour les mesures de formation et d'équipement. Depuis les années 90, la RSS en Afrique de l'Ouest a été fortement influencée par le soutien des bailleurs de fonds, tout particulièrement dans les pays fragiles qui sortaient de conflits, tels que le Mali, le Nigeria et la Côte d'Ivoire.[25] C'est pourquoi ce rapport se penche principalement sur la RSS initiée par les bailleurs de fonds car elle a été le paradigme prédominant en Afrique de l'Ouest. Un tel soutien cible massivement les réformes tactiques et opérationnelles, conçues par exemple pour former les forces de sécurité ou pour leur fournir de nouvelles armes et de nouveaux équipements, au dépens des réformes structurelles qui se concentreraient sur le renforcement de la reddition de comptes et la réduction de la corruption. Cela a conduit la RSS à être guidée par des priorités externes et des « plans généraux » inadaptés pour gérer les complexités et les spécificités des structures nationales de gouvernance du secteur de la sécurité, plutôt que par des mesures visant à renforcer les capacités plus facilement reproductibles.[26] e plus, l'accent mis sur le renforcement des capacités a engendré une dépendance vis-à-vis des approches axées sur la formation et l'équipement, qui tendent à traiter les problèmes rencontrés par le secteur de la sécurité comme des questions purement techniques dues à un manque de capacités, en négligeant le fait que ce dysfonctionnement est souvent intrinsèquement politique.[27] Dans ces cas de figure, mettre l'accent sur le renforcement des capacités tout en maintenant en l'état les structures de surveillance et de gestion de la sécurité entraîne une RSS incomplète et inefficace. Cela a été reconnu par l'UE. Au cours de l'examen de son cadre stratégique de soutien à la RSS en 2016, elle a souligné le niveau d'application insuffisant des principes de bonne gouvernance, notamment « la lutte contre la corruption […] dans le secteur de la défense » dans le soutien actuel apporté par les bailleurs de fonds à la RSS.[28] En d'autres termes, il y a un fossé constant entre l'accent mis sur la gouvernance et la réalité des programmes de RSS.

Encadré 4. Une approche de RSS équilibrée : leçons tirées du Burundi

Les processus de RSS globaux qui vont au-delà de la formation et de l'équipement et qui mettent l'accent sur la composante politique des réformes sont mieux placés pour atteindre une transformation à long terme. Le programme novateur sur huit ans mis en place au Burundi par le gouvernement des Pays-Bas en avril 2009 est un exemple qui révèle des leçons intéressantes sur la manière

21 *« CEDEAO, Protocole A/SP1/12/01 ».*

22 CEDEAO, *Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO*, Réglementation MSC/REG.1/01/08, (Abuja, CEDEAO, 2008).

23 CEDEAO, 8.

24 DCAF-ISSAT, *La Contribution et le rôle de la RSS dans la prévention des conflits violents*, (DCAF, 2017).

25 N. Ansorg, « Security Sector Reform in Africa: Donor Approaches versus Local Needs » (La réforme du secteur de la sécurité en Afrique : approches adoptées par les bailleurs de fonds par rapport aux besoins locaux), *Contemporary Security Policy*, vol. 38, n° 1, 2017, pp. 129-144..

26 *« La réforme du secteur de la sécurité en Afrique ».*

27 Ministère britannique du développement international (DFID), *Evidence Synthesis: Security Sector Reform and Organisational Capacity Building* (Synthèse des preuves : la réforme du secteur de la sécurité et le renforcement des capacités organisationnelles) (Londres : DFID, 2015); E. Knowles et J. Matisek, « Western Security Force Assistance in Weak States » (L'aide apportée par l'Occident aux forces de sécurité dans les États faibles), *The RUSI Journal*, 164:3, p. 10-21, 2019.

28 Commission européenne, « Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil : Éléments pour la mise en place d'un cadre stratégique à l'échelle de l'UE visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité (RSS) », feuille de route de décembre 2015, p. 3.

d'aborder au mieux la composante politique de la RSS.[29] Ce programme n'avait aucun cadre de résultats, mais il utilisait une approche itérative flexible comprenant diverses phases de planification. Cela lui a permis de s'adapter aux nouvelles dynamiques tout en abordant directement la composante politique de la réforme au moyen d'un dialogue à tous les niveaux gouvernementaux. Bien qu'il reste des défis à relever, tels que le manque de volonté politique aux plus hautes sphères du gouvernement, il a été prouvé que ce programme a renforcé la rupture du secret dans le secteur de la sécurité, a offert un espace au dialogue public et a entraîné une inclusion accrue. Trois leçons principales peuvent être tirées de ce programme :

1. Il ne peut pas y avoir de RSS efficace à moins que les enjeux politiques relatifs aux processus de changement ne soient directement abordées
2. Les résultats doivent être produits progressivement avec de petites mesures en apparence qui engendrent davantage de progrès
3. Parce que le changement d'attitude et de comportement est essentiel et que la question de la gouvernance soulève des questions intrinsèquement sensibles, il est illusoire de supposer que les résultats seront rapidement atteints.[30]

Les raisons derrière cette trop grande importance accordée à la formation et à l'équipement, et le manque d'intérêt envers la reddition de comptes résident dans les priorités des bailleurs de fonds. En Afrique de l'Ouest, ces priorités ont principalement été la lutte contre le terrorisme et la réduction des flux migratoires.[31] Cet alignement de la RSS sur la géopolitique montre la réticence des États à régler les questions structurelles par crainte de dévier de leurs objectifs à court terme ou d'ouvrir la voie à d'autres pays, moins préoccupés par la corruption pour prendre le dessus dans un contexte de lutte d'influence.[32] De plus, les organisations militaires se concentrent principalement sur des considérations tactiques et opérationnelles, laissant d'autres acteurs assumer la responsabilité de la collaboration avec les institutions civiles et des mécanismes de contrôle, et n'abordant pas de front le problème de la corruption au sein de l'armée.[33]

Dans certains cas, les initiatives de RSS n'ont pas réussi à renforcer la reddition de comptes, principalement parce qu'elles se sont concentrées sur les gains techniques plutôt que sur des approches à long terme s'attaquant à l'enracinement de la gouvernance et aux échecs de la lutte contre la corruption. En raison de cet accent mis sur la technique dans les programmes de RSS, les questions de gouvernance et de lutte contre la corruption ont été négligées au profit d'interventions à un seul objectif. Le Mali est un bon exemple de cette tension entre le soutien normatif à la RSS et sa réalité. Les programmes de RSS visent à améliorer les contrôles et la gouvernance internes dans le secteur de la sécurité en informatisant la gestion des ressources humaines et en améliorant les processus de gestion financière du ministère de la Défense. Les organismes de contrôle et les organisations de la société civile (OSC) ont également bénéficié de plusieurs programmes visant à renforcer les capacités et à améliorer les relations avec les institutions du secteur de la sécurité.[34] Si ces initiatives constituent de bons exemples de politiques de RSS axées sur la gouvernance, elles sont contrebalancées par des évaluations externes qui soulignent la manière dont la Mission de formation de l'UE (EUTM) au Mali et la Mission de l'UE visant au renforcement des capacités dans le Sahel au Mali ont créé une situation où « on a privilégié le renforcement de l'efficacité des forces de sécurité au lieu d'affermir leur reddition de comptes ».[35] Un autre rapport a également conclu que les tentatives visant à créer une « nouvelle armée » avaient échouées, pointant du doigt les forts niveaux d'impunité, qui avaient transformé le recrutement dans l'armée en un véhicule de marchandisation économique.[36] Au Nigeria également, le décalage entre la RSS normative et la réalité est palpable. Depuis que la promotion de la RSS s'est accrue sous le régime d'Obasanjo en 1999, les tentatives de réforme ont par trop reflété la préférence des chefs militaires pour les améliorations techniques par rapport aux réformes de fond en matière de gouvernance.[37] En partie en raison des intérêts personnels au sein de la direction militaire et de son désir de garder le contrôle sur de nombreux éléments de la politique

29 Le Programme de développement du secteur de la sécurité (DSS) Burundi-Pays-Bas a vu le jour grâce à la signature d'un Protocole d'accord (PdA) sur huit ans entre les deux gouvernements. Son objectif visait à appuyer les réformes menées dans le secteur de la sécurité conformément aux dispositions de l'Accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation au Burundi signé en 2000 par le gouvernement du Burundi et 13 des 19 groupes rebelles et d'opposition.

30 Clingendael Institute, *Putting Governance at the heart of Security Sector Reform: Lessons from the Burundi-Netherlands Security Sector Development Programme* (Placer la gouvernance au cœur de la réforme du secteur de la sécurité : leçons tirées du Programme de développement du secteur de la sécurité Burundi-Pays-Pays), (La Haye : Clingendael Institute, 2014).

31 ASSN-DCAF, *La gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité en Afrique. Document d'information développé pour le laboratoire d'apprentissage sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité en Afrique*, avril 2016, p. 9.

32 Entretien, expert de la RSS, 18 août 2019.

33 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *Security assistance, corruption and fragile environment* (Assistance dans le domaine de la sécurité, corruption et environnements fragiles) (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2016).

34 Defence Institute of International Legal Studies, *Rapport annuel pour l'exercice financier 2016* (Newport : DIILS, 2017)..

35 U. Schröder et B. Süßenbach, « The EU as SSR actor – Strategy on track, operational challenges remain » (L'UE comme acteur de la RSS – Stratégie sur la bonne voie, difficultés opérationnelles toujours présentes), dans Konstantin Bärwaldt (éd.), 2018, pp. 59-60.

36 M. Bøås *et al.*, « Working paper on implementation of EU crisis response in Mali » (Document de travail sur la mise en œuvre de la réponse de l'UE à la crise au Mali), *EUNPACK*, 31 janvier 2018, p. 18.

37 E. Remi Aiyede, « La gouvernance démocratique du secteur de la sécurité et la réforme de l'armée au Nigeria », dans A. Bryden & F. Chapuis (éds.), *Gouvernance du secteur de la sécurité : leçons des expériences ouest-africaines* (Londres : Ubiquity Press, 2015), pp. 97-116, (p. 114).

de défense et de la gouvernance, les réformes ont largement échoué à résoudre les aspects dysfonctionnels des structures de gouvernance du secteur de la défense au Nigeria. Les hauts responsables profitant de la corruption, tout particulièrement en matière de passation de marchés, les mesures spécifiques visant à s'attaquer à la corruption ont été complètement exclues de ces réformes, poussant un observateur à décrire les efforts du Nigeria en matière de RSS comment ayant « arraché la défaite des mains de la victoire ».[38]

Des évaluations similaires ont été faites sur la Mission d'évaluation conjointe de l'UA, dont les rapports ont systématiquement souligné le besoin de renforcer les mécanismes de surveillance et les institutions de l'état de droit.[39] Cependant, les bailleurs de fonds adoptent rarement cette position, leurs programmes accordant la priorité au renforcement des capacités tactiques et opérationnelles des institutions du secteur de la sécurité.[40]

Encadré 5. Les origines d'un déséquilibre : les approches des bailleurs de fonds en matière de RSS

Le déséquilibre entre cette trop grande importance accordée à la formation et à l'équipement et le manque d'intérêt pour la reddition de comptes est en partie dû à la tension entre la RSS comme processus de changement politique d'un côté et la réalité bureaucratique de nombreuses organisations internationales de l'autre. Il concerne trois thèmes :

La sensibilité politique vis-à-vis de la corruption : bien que cet argument ait été contesté dans d'autres parties du secteur public, les bailleurs de fonds peuvent se montrer réticents à l'idée de s'impliquer dans les questions de corruption au sein du secteur de la sécurité et préférer se concentrer sur d'autres problèmes, tels que la lutte contre le terrorisme et la réduction des flux migratoires. Cet alignement de la RSS sur les « préoccupations géopolitiques et géostratégiques » a engendré une certaine réticence de la part des États à régler les questions structurelles par crainte de dévier l'attention des objectifs à court terme.

Le manque de coordination entre les parties prenantes : la prolifération des programmes de RSS a été minée par une mauvaise communication entre les parties prenantes. En Guinée-Bissau, ce manque de coordination entre les bailleurs de fonds a entraîné le développement d'un « carrousel de réformes », caractérisé par une concurrence entre les bailleurs de fonds et une duplication des projets. On retrouve ce même problème à un niveau sous-organisationnel, où la mise en œuvre est souvent répartie entre différentes agences rivales. Aux États-Unis, par exemple, 46 bureaux différents ont été mandatés dans le domaine de la RSS, ce qui alimente la concurrence, rend le financement désordonné et entraîne des approches épistémiques incohérentes.

Le manque d'expertise spécifique au contexte : les praticiens de la RSS ne disposent souvent pas de l'expertise spécifique au contexte nécessaire en matière de réforme, de contrôle et de gouvernance de l'administration. Parallèlement, les spécialistes de la sécurité ont souvent davantage de connaissances techniques que de compétences en matière de gestion du changement. Outre une absence de capacités humaines, cela souligne également le manque de synergie entre la gouvernance, la corruption et la RSS, étant donné que les réformes en matière de corruption sont mises en place par la division des affaires politiques.Les programmes de RSS auraient donc besoin d'être plus étroitement liés à la communauté anti-corruption. Si une coordination étroite entre les deux domaines peut éviter la duplication des efforts, l'expertise technique des deux communautés peut être combinée afin de gagner en efficacité et de créer une synergie entre les parties prenantes. Par exemple, les principes de l'OCDE concernant l'action des bailleurs de fonds en matière de lutte contre la corruption peuvent éclairer les évaluations portant sur la RSS en fournissant des points de vue uniques en termes de « contextes et défis politiques, économiques, sociaux et historiques ». Entre-temps, une approche intégrée en matière de lutte contre la corruption dans les programmes de RSS peut ancrer cette lutte dans le contexte plus large des réformes et des préoccupations en matière de gouvernance. À ce titre, l'ONUDC et le PNUD recommandent que la Convention des Nations Unies contre la corruption (CNUCC) soit utilisée comme outil de coordination : « Tel que mentionné dans la résolution 3/4 de la CNUCC20 et de la CdEP portant sur l'assistance technique, les bailleurs de fonds se sont engagés à coordonner leurs actions afin de soutenir la mise en place de la CNUCC ».

38 O. Oyegbile, « Why the Fight Against Boko Haram is Stunted » (Pourquoi la lutte contre Boko Haram est freinée), *The Nation on Sunday,* 31 août 2014, p. 9. A. Bryden et F. Chappuis, *Leçons des expériences ouest-africaines*, (Londres : Ubiquity Press, 2015)

39 E. Hutchful, « The African Union and SSR: high aspirations, modest performances » (l'Union africaine et la RSS : de fortes aspirations, des performances modestes), dans K. Bärwaldt (éd.), 2018, p. 67.

40 Hutchful, *op. cit.*, p. 67.

RISQUES DE CORRUPTION ET RSS DURABLE : UN DÉFI CRUCIAL

La mise à l'écart de la corruption à la fois dans les cadres institutionnels et dans les programmes de RSS nationaux est d'autant plus inquiétante qu'elle a un impact sur la sécurité humaine. Dans ce contexte, le Programme de défense et de sécurité de TI a développé l'IGD et un échantillon de cinq pays ouest-africains a été analysé : la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger et le Nigeria. Ces résultats ont été recoupés avec une analyse documentaire et des entretiens avec des parties prenantes afin de consolider une analyse des principaux risques de corruption qui subsistent en Afrique de l'Ouest malgré les efforts continus en matière de RSS.

Encadré 6. L'Indice d'intégrité gouvernementale dans le secteur de la défense (IGD)

Développé par le Programme de défense et de sécurité de TI, l'IGD vise à mesurer le risque de corruption dans les secteurs nationaux de la défense du monde entier. Il évalue la gamme complète des institutions et des services qui travaillent sur les questions de défense, en plus des organismes de contrôle de ces institutions. En tant que tel, l'IGD se concentre sur une gamme d'organismes gouvernementaux, tels que les plus hautes institutions d'audit et les comités parlementaires mandatés dans le secteur de la défense, ainsi que sur l'engagement du secteur auprès de société civile et des médias de manière plus générale.

L'IGD évalue l'existence, l'efficacité et l'application de mesures de protection institutionnelles contre la corruption dans cinq domaines à risque clés : financier, opérationnel, personnel, politique et passation de marchés. L'évaluation examine 77 questions, composées de 212 indicateurs de risque, couvrant ces cinq domaines à risque.Chaque indicateur examine un cas spécifique de risque de corruption et le mesure sur une échelle à cinq points, de la norme en matière de meilleure pratique (telle que déterminée par le Programme de défense et de sécurité de TI) à la pire pratique, c.-à-d. le niveau de risque critique. Ces indicateurs permettent à l'IGD d'examiner à la loupe toute une variété de problèmes dans le vaste domaine des risques de corruption. Afin de fournir une réflexion générale et complète sur ces domaines de risque, l'indice évalue aussi bien les cadres légaux et leur mise en œuvre, que les ressources et les résultats dans certains domaines. Cela vise à mesurer le fossé qui existe en matière de mise en œuvre entre la loi et la pratique, ainsi que les domaines dans lesquels une réforme est possible afin de combler ce fossé. En fournissant un cadre de bonnes pratiques promouvant la reddition de comptes, la transparence et une gouvernance responsable dans le domaine de la défense, l'IGD est bien placé pour guider la formulation de politiques de RSS et pour cibler les réformes dans les domaines où elles sont le plus nécessaires. Son emphase sur les mécanismes institutionnels et sur la transparence et la reddition de comptes constituerait également un atout pour les praticiens qui désirent aborder cette composante fondamentale de la RSS.

Alors que l'IGD se concentre sur le secteur de la défense, sa méthodologie peut être reproduite dans l'ensemble du secteur de la sécurité et nombre des tendances identifiées, y compris en ce qui concerne la surveillance parlementaire, les organismes de contrôle et l'accès aux informations, varient très peu entre les différentes composantes du secteur de la sécurité. Ici, l'accent est mis sur la défense en tant que sous-composante du secteur de la sécurité qui est essentielle à la RSS. L'analyse vise à fournir un aperçu des principaux domaines à risque en matière de corruption qui constituent de sérieuses menaces pour la viabilité de la RSS et compromettent ses objectifs sur toute la durée du cycle de mise en œuvre.

Source : *Indice d'intégrité gouvernementale dans le secteur de la défense*, Programme de défense et de sécurité de TI ; **https://ti-defence.org/gdi/**.

1er risque : la transparence et l'accèsaux informations

La transparence désigne la mesure dans laquelle les informations sont mises à la disposition des organismes de contrôle et du public en général. Un manque de transparence et d'accès aux informations nuit au contrôle démocratique du secteur de la sécurité car cela empêche les organismes de contrôle d'exercer leurs fonctions. Ce manque de contrôle entraîne un risque de corruption accru à tous les niveaux du secteur, des opérations à la gestion financière, du personnel et de la passation de marchés. Dans le cas du secteur de la sécurité, les informations sur les opérations, les politiques, la stratégie et les budgets associés à la sécurité doivent être communiquées et débattues par l'exécutif, le législatif et le public. Le public doit être en mesure d'accéder facilement et régulièrement aux documents et aux informations mis à jour sur tous les aspects des politiques et des opérations de sécurité.

L'IGD souligne un manque de transparence constant et un mauvais accès aux informations dans le secteur de la défense.[41]

41 Données recueillies par les évaluateurs de l'IGD 2020 pour la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger et le Nigeria (questions 11B, 12A, 26, 58B et 61A).

Par exemple, en Côte d'Ivoire et au Mali, le public dispose d'un accès très limité aux informations relatives au processus de planification des acquisitions, tandis que l'accès est encore plus limité dans les autres pays de l'échantillon. Le budget de la défense du Nigeria manque de transparence et d'exhaustivité, avec un grand nombre de caisses noires et de comptes secrets dans le domaine de la défense tenus hors budget. Tandis que le Mali, le Niger et le Ghana font preuve de meilleures pratiques, les informations budgétaires sont loin d'être exhaustives, la plupart des chiffres étant fortement agrégés et dépourvus de justifications. Sur l'ensemble de l'échantillon de pays, le pourcentage des dépenses dans l'année budgétaire consacrées à des postes secrets n'est pas non plus rendu public, ou les informations publiées ne sont pas considérées comme fiables.

L'opacité de la passation de marchés au sein du secteur de la défense est une autre source de préoccupation. Notre analyse met en lumière le manque de transparence concernant le cycle de passation de marchés. Dans des pays tels que le Ghana, le Mali et le Niger, le secteur de la défense est en grande partie exempté des règles de divulgation qui régissent les cycles de passation de marchés des autres institutions, ce qui enveloppe ce cycle de secret.[42] De même, et à l'exception du Ghana, les achats effectués dans le domaine de la défense sont rarement rendus public, puisque quasiment aucunes informations relatives aux appels d'offres ou aux attributions de contrats ne sont dévoilées.

L'histoire récente du Nigeria constitue un exemple concret de la manière dont un manque de transparence peut nourrir la corruption du secteur public. La majeure partie des achats de matériel militaire n'est pas inclue dans le budget annuel et est payée au moyen de mécanismes de financement obscurs, tels que les « security votes » – des fonds budgétisés alloués à certains fonctionnaires afin qu'ils les dépensent à leur discrétion sur n'importe quel élément en lien avec la sécurité, en théorie – tandis que les dépenses extrabudgétaires du domaine de la défense sont financées par des sources non transparentes comme le compte des recettes indépendantes du gouvernement fédéral.[43] En avril 2017, plus de 43 millions d'US$ en espèces ont été recouvrés dans la perquisition d'un appartement, censé appartenir à la femme du Directeur-général de l'Agence nationale de renseignements de l'époque, Ayodele Oke, qui a affirmé que l'argent était stocké à des « fins secrètes ».[44] L'ampleur des fonds qui ont été détournés dans cette affaire n'a été rendue possible que par l'opacité de ces mécanismes de financement et la capacité des fonctionnaires à utiliser ces ressources à leur discrétion, avec pratiquement aucun contrôle. Des niveaux plus élevés de transparence dans la gestion des fonds militaires permettraient d'atténuer le risque de détournement, en facilitant la détection de telles activités et l'identification des personnes responsables.

L'accès du public aux informations sur la défense est également restreint en Afrique de l'Ouest. Les cadres légaux entérinant ce droit sont incomplets et leur efficacité incertaine. La surclassification est monnaie courante dans l'ensemble de la région et les réponses fournies aux demandes d'accès aux informations sont largement incohérentes.[45] Étant donné le caractère sensible des informations relatives au secteur de la défense, un certain pourcentage du budget principal pourrait légitimement être consacré à des activités secrètes, telles que les activités spécifiques de renseignement ou les achats d'armes de nature sensible.[46] Cependant, le sceau du secret ne signifie pas que ce secteur doit être exempt de surveillance et de reddition de comptes. Ces deux éléments sont fondamentaux pour garantir que les systèmes de défense et de sécurité servent les intérêts nationaux, que les fonds publics sont utilisés de manière efficace et, au bout du compte, que les institutions s'acquittent de leur responsabilités. La confidentialité requise dans certains domaines ne doit pas exempter le secteur tout entier de faire preuve de transparence et de suivre une procédure officielle.

Encadré 7. Transparence et accès aux informations : lumière sur la Guinée-Bissau

En dépit de plusieurs tentatives, la RSS a largement échoué en Guinée-Bissau. Bien que de nombreux éléments aient joué un rôle, un point commun observé tout au long de la RSS a été le manque d'informations pertinentes et la mauvaise communication, résultant en un faible niveau d'inclusion et d'appropriation nationale.[47] En dépit de son importance dans la RSS, l'inclusion de la société civile dans ce processus a été particulièrement absente en Guinée-Bissau, avec seulement quelques consultations sélectives

42 Données recueillies par les évaluateurs de l'IGD 2020 pour le Ghana, le Mali et le Niger (question 58).

43 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *L'argent camouflé : Comment les « security votes » (fonds spéciaux de sécurité) nourrissent la corruption au Nigeria* (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2018).

44 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *La militarisation de la transparence : la réforme de la passation de marchés dans le domaine de la défense comme stratégie de lutte contre le terrorisme au Nigeria* (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2017). En mars 2019, la Commission nigériane contre les délits économiques et financiers (EFCC) a déclaré que Ayodele Oke et sa femme étaient recherchés après que ces derniers n'aient pas répondu aux accusations de fraude portées contre eux, sans donner de détails sur l'origine de la somme trouvée.

45 Données recueillies par les évaluateurs pour la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Niger et le Nigeria pour l'IGD 2020 (Q30).

46 L'évaluation de la défense sud-africaine énumère un certain nombre de raisons justifiant la confidentialité des passations de marchés dans le secteur de la défense, notamment la protection des informations commerciales de tiers, la sécurité nationale, la prévention des atteintes à la capacité de l'Afrique du Sud à mener de relations internationales et la protection des intérêts économiques de l'Afrique du Sud et des activités commerciales des organismes gouvernementaux (Comité national sud-africain pour le contrôle des armes conventionnelles, « Livre blanc sur les industries sud-africaines liées à la défense », Pretoria, décembre 1999, cité dans B. Harborn, W. L. Dorotinsky, et P. M. Bisca (éds.), 2018., p. 41).

47 Kohl, 2014.

2e risque : la surveillance et le control du secteur de la défense

Là où il y a peu de surveillance, que ce soit en raison d'un manque de volonté politique, de ressources, de mécanismes institutionnels et/ou de capacités, le secteur de la sécurité est exposé à un risque accru de mauvaise gestion et/ou de corruption, avec un impact potentiellement néfaste aussi bien sur la sécurité humaine que sur celle de l'État. Cela a été clairement expliqué dans le premier cadre politique de l'UE sur la RSS :[52]

> L'armée n'est qu'un moyen d'assurer la sécurité de la population. La police et la gendarmerie, les tribunaux et le système carcéral participent au maintien de la sécurité en assurant le respect de la loi et de l'ordre à l'intérieur de l'État Les instances démocratiques de surveillance (parlements, médiateurs, etc.) ainsi que le système judiciaire contribuent également à la sécurité en empêchant les abus de pouvoir et en veillant à ce que les politiques soient mises en œuvre conformément aux mandats délivrés. La surveillance peut également être exercée par les organisations de la société civile (commissions publiques de surveillance, commissions d'examen des plaintes du public) et, de manière informelle, par la pression des ONG, les médias d'investigation, etc.

Les mécanismes de surveillance sont essentiels à l'efficacité du secteur de la sécurité et ont constitué un pilier fondamental de la RSS depuis son lancement en raison de leur lien intrinsèque avec l'obligation de rendre des comptes. Dans le premier rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la RSS en 2008, « les mécanismes d'orientation et de supervision de la sécurité » ont été reconnus comme essentiels pour des réformes durables.[53] La Note d'orientation techniques intégrées (NOTI) de 2012 identifie trois formes principales de contrôle : parlementaire, judiciaire et indépendant, par le biais desquelles la surveillance peut être exercée, parallèlement à un examen plus large mené par la société civile.[54]

Contrôle parlementaire

Les parlements et les organes législatifs jouent un rôle essentiel dans la responsabilisation du secteur de la défense, en promulguant des lois spécifiques, en examinant les tentatives du gouvernement de faire appliquer la loi et en approuvant le budget. Bien qu'il joue un rôle prépondérant à la fois dans les cadres normatifs de l'UA et de la CEDEAO sur la RSS, le contrôle parlementaire reste, en pratique, faible en Afrique de l'Ouest, où on observe un vrai fossé entre les dispositions législatives et la réalité pratique.[55]

Dans l'ensemble de la région, le contrôle des parlements sur le secteur est inscrit dans les constitutions, cependant, leurs pouvoirs réels sont fortement limités par plusieurs éléments, allant du manque d'expertise technique parmi les parlementaires et de l'accès limité aux informations à l'influence excessive exercée par l'exécutif. Au Ghana, seuls quelques-uns des 18 membres de la Commission parlementaire restreinte de la défense et de l'intérieur possèdent l'expertise technique pertinente pour s'acquitter de leurs responsabilités.[56] En outre, la rotation continuelle des membres affaiblit la capacité de la Commission à influencer les décisions, ainsi qu'un manque de personnel de soutien permanent pour les tâches administratives et de recherche. Le Niger est confronté à des difficultés similaires, tandis qu'au Mali, seul un membre de la commission était doté d'expérience dans le secteur en 2018.[57] Au Nigeria également, la Commission de défense de l'Assemblée nationale est dans l'incapacité de mener à bien ses fonctions en raison d'un manque d'expertise technique.[58] Même lorsque l'autorité constitutionnelle, les ressources et l'expertise en matière de surveillance sont présentes, cette surveillance peut toujours

48 DCAF, Outil 6 : *le rôle de la société civile dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité* (Genève : DCAF, 2015).

49 S. Detzner, « Modern Post-Conflict Security Sector Reform in Africa: Patterns of Success and Failure » (Réforme moderne du secteur de la sécurité après un conflit : caractéristiques des réussites et des échecs), *Évaluation de la sécurité africaine* 26:2, pp. 116-152 p. 119, 2017.

50 Kohl, pp. 13-14.

51 Kohl, p. 23.

52 CE, *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité*, 24 mai 2006, p. 5.

53 CSNU, *Assurer la paix et le développement*, 2008.

54 Unité de l'ONU sur la RSS, *Note d'orientation techniques intégrées sur la réforme du secteur de la sécurité, 2012.*

55 UA, *Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité*, 2013, art. 42 ; CEDEAO, *Cadre de Politique pour la sécurité et la gouvernance*, adopté en 2018, art. 41 et 42..

56 Données recueillies par les évaluateurs du Ghana pour l'IGD 2020 (Q2b)..

57 Données recueillies par les évaluateurs du Niger et du Mali pour l'IGD 2020 (Q2b).

58 Données recueillies par les évaluateurs du Ghana et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q2) ; Entretien, OSC nigériane, 22 août 2019.

s'avérer un problème si les parlementaires n'affichent pas la volonté d'utiliser pleinement et efficacement les outils mis à leur disposition.[59]

Un autre problème concerne l'influence de l'exécutif sur la branche législative du pouvoir. En Côte d'Ivoire, la Commission de la Sécurité et de la Défense (CSD) dispose de pouvoirs officiels lui permettant d'examiner les politiques liées à la défense nationale, à la police et à la protection civile. Cependant, l'article 68 de la Constitution stipule que cette commission est présidée par le Président de la République et le président de la CSD est un membre clé du Rassemblement des Républicains (RDR), qui est le parti majoritaire du pays.[60] Le Mali en est une autre illustration parfaite. La Commission Défense, Sécurité et Protection Civile (CDSPC) est le principal organe responsable de l'examen du secteur au sein de l'Assemblée nationale. Elle aide à formuler la politique de défense, mais sa capacité à demander des comptes au gouvernement est compromise puisque la CDSPC était présidée par le fils du président jusqu'à juin 2020.[61] L'influence de l'exécutif et son contrôle sur la majeure partie des parlements en Afrique de l'Ouest compliquent les contrôles législatifs indépendants. Si l'on tient compte du passé de la région, où le secteur de la sécurité a toujours été hautement centralisé et étroitement surveillé, il n'est guère étonnant que les organes législatifs aient été si facilement contournés. La manière dont l'Assemblée nationale du Mali a été complètement écartée lors de l'acquisition d'un jet présidentiel et de véhicules militaires en 2014 en est une excellente illustration.[62] Pendant ce temps, les parlements de la Côte d'Ivoire, du Nigeria et du Niger ont tous de faibles niveaux d'autonomisation qui n'ont fait qu'aggraver leur déférence à l'autorité exécutive.[63]

Audit financier et organismes de planification

Les Parlements ne sont pas les seules institutions impliquées dans la surveillance du secteur de la sécurité. L'UA et la CEDEAO reconnaissent également l'importance des « organismes de lutte contre la corruption », tels que les institutions chargées des vérifications.[64] Ces institutions sont chargées de superviser l'utilisation et la gestion des ressources publiques par le gouvernement. À travers leurs évaluations, elles jouent un rôle clé dans l'identification des risques de corruption et la facilitation des tentatives de réforme, même si leurs rapports restent confidentiels. Au Sénégal, des audits hautement sensibles des entreprises publiques sont restés confidentiels mais ont quand même considérablement contribué à mettre fin aux abus.[65]

Bien que de nombreux organismes de contrôle existent dans les pays ouest-africains, ils sont confrontés à d'énormes défis.[66] Les lacunes dans les pratiques de vérification sont courantes dans le secteur de la défense. Au Niger, les vérifications externes incombent à la Cour des comptes, dont l'efficacité est fortement discutable. Elle n'a, par exemple, présenté son rapport général pour 2014 qu'en 2017. De même, l'Inspection générale de l'État du Niger a effectué une vérification du secteur de la sécurité en 2016 mais, en raison de fonds insuffisants, elle a été dans l'incapacité de mener des missions dans des unités sur le terrain, limitant ainsi grandement sa portée.[67] Récemment, une vérification des comptes militaires de 2017 à 2019 demandée par le Président a révélé des incohérences financières alarmantes. De fausses factures et notes de livraison, de nombreux cas de détournements de fonds et de surfacturation, y compris pour deux hélicoptères d'une valeur de 30 millions d'US$ achetés pour 47 millions d'US$, ont coûté au gouvernement près de 100 milliards de XOF (soit 170 millions d'US$).[68] Au Mali, les mécanismes de vérification sont formalisés, cependant, les niveaux d'activité des vérificateurs sont fortement compromis par les influences externes.[69] Les inspections au sein de l'armée répondent à la chaîne de commandement militaire et l'Inspection Générale des Armées et Services est rattachée au ministère de la Défense, ce qui l'empêche d'être indépendante du ministre.[70] En Côte d'Ivoire, un Inspecteur Général des forces armées a finalement été nommé en juillet 2016, après une période de 10 ans sans personne à ce poste.[71] En outre, la Cour des Comptes ivoirienne est considérée inefficace en tant que vérificateur externe et publie rarement un rapport annuel, son orientation sur les questions de défense étant tout au plus superficielle.[72]

59 DCAF, *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les déficits de gouvernance démocratique, dans Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : opportunités et défis* (Genève : DCAF, 2008).

60 Commission de la Sécurité et de la Défense, Comités permanents, novembre 2018, http://www.assnat.ci/assembleenationale/?les-commissions-permanentes-186.

61 Le fils du Président de la République, qui siégeait à la tête de la Commission, manquait également d'expérience dans les domaines militaire et politique. Un grand nombre de reportages des médias maliens ont été consacrés à ses nombreux intérêts commerciaux et ses goûts de luxe.

62 Données recueillies par l'évaluateur du Mali pour l'IGD 2020 (Q1b).

63 Données recueillies par les évaluateurs pour la Côte d'Ivoire, le Niger et le Nigeria pour l'IGD 2020 (Q1b).

64 CEDEAO, *op. cit.*, p. 7 ; UA, *Cadre d'orientation sur la réforme du secteur de la sécurité* (RSS), janvier 2013, p. 5 ; Entretien, OSC nigériane et expert international, 22 août 2019.

65 S. Michail, *Africanistan*, (Paris: Fayard, 2015).

66 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q16 et Q17).

67 Données recueillies par l'évaluateur du Niger pour l'IGD 2020 (Q17).

68 RFI, « Niger : un audit révèle des détournements de fonds dans le secteur de la défense », www.rfi.fr/fr/afrique/20200228-niger-audit-r%C3%A9v%C3%A8le-d%C3%A9tournements-fonds-le-secteur-la-d%C3%A9fense [consulté le 28 février 2020].

69 Données recueillies par l'évaluateur du Mali pour l'IGD 2020 (Q16)..

70 N. Bagayoko, *Le processus de réforme du secteur de la sécurité au Mali* (Québec : Centre FrancoPaix, 2018).

71 Agence ivoirienne de Presse, « Côte d'Ivoire. Le Général Detoh Lehto prend officiellement la tête de l'Inspection Générale des armées », 26 juillet 2016.

72 Bertelsman Stiftung, BTI 2018 Country Report, Côte d'Ivoire, (Gütersloh : Bertelsmann Stiftung, 2018), p. 27.

Cette attention irrégulière et superficielle portée aux institutions du secteur de la défense par les organismes de vérification est un point commun des pays ouest-africains. Le Nigeria suit un schéma similaire : le Bureau du Vérificateur-Général, dépassé et mal équipé, peine à imposer des soumissions obligatoires de vérifications et fait preuve d'une grande déférence envers le secteur de la défense.[73] Au Ghana, le Vérificateur Général est nommé par et relève de l'exécutif plutôt que du parlement, suscitant des inquiétudes concernant son indépendance et la qualité de ses évaluations, étant donné qu'on ne lui accorde qu'un accès limité aux informations pertinentes.[74] Les manquements en termes de qualité et de régularité des audits des institutions du secteur de la sécurité peuvent être en partie expliqués par le fort contrôle exercé par l'exécutif sur ce secteur qui le protège de tout examen minutieux. Cela a engendré un exceptionnalisme accru en matière de défense, ces institutions étant régulièrement exemptes de contrôles et pouvant ainsi agir en toute impunité.

Société civile

La société civile joue également un rôle crucial dans la surveillance du secteur de la sécurité, que ce soit par le biais d'analyses indépendantes et de pressions ou en complétant l'activité des organismes de contrôle institutionnels. Cependant, les interactions des OSC avec les institutions ne sont souvent ni institutionnalisées ni régulières, ce qui entrave souvent leurs capacités. Pour que la société civile parvienne à promouvoir les mesures de lutte contre la corruption et de bonne gouvernance, la transparence est une condition indispensable ; elle permet l'accès aux documents et aux informations nécessaires pour concevoir des campagnes reposant sur des preuves. Les OCS doivent également jouir d'un certain nombre de protections (p. ex. les droits à la liberté d'expression ou à la liberté d'association) et être en mesure d'opérer ouvertement sans crainte de répercussions. Lorsque la coopération entre les institutions et la société civile est accrue, des résultats peuvent être obtenus ; le travail du Centre législatif de défense de la société civile basé à Abuja (CISLAC, qui est la branche de Transparency International au Nigeria) sur le non-paiement des indemnités de combat aux soldats nigérians en 2020 en est un bon exemple. Grâce à des activités de plaidoyer ciblées menées auprès du ministère de la Défense, ainsi qu'à des séances de formation et de sensibilisation avec la collaboration des parlementaires et des médias, le CISLAC a réussi à inscrire cette question à l'ordre du jour politique. Suite à la pression exercée par une campagne coordonnée menée auprès d'acteurs divers, l'armée s'est soumise aux exigences relatives au versement des paiements et a même salué les efforts de la société civile dans la sensibilisation à ce problème.[75]

Contrôle parlementaire : lumière sur le Liberia

Le processus de RSS du Liberia est un bon exemple de l'intérêt qu'il peut y avoir à mettre l'accent, même modérément, sur le renforcement du contrôle parlementaire. L'effondrement du secteur de la sécurité pendant la guerre civile a été causé par des réseaux de corruption profondément ancrés qui touchaient l'ensemble du secteur en raison d'une absence totale de surveillance et d'un contrôle étroit de l'exécutif.[76] Bien que le processus de RSS n'ait pas complètement traité les séquelles du conflit armé ni pleinement favorisé un cadre de gouvernance démocratique dans le secteur de la sécurité, il est néanmoins parvenu à obtenir des résultats notables en termes de surveillance externe. Le processus incluait un renforcement des capacités des membres du parlement dans les domaines de la surveillance du secteur de la sécurité, de la réforme de la police et en matière de genre. Les efforts ultérieurs des parlementaires pour exercer leur pouvoir de contrôle face à un exécutif dominant ont permis de créer un nouveau précédent dans les relations entre l'exécutif et le législatif sur les questions relatives à la sécurité.[77]

> « Cette évolution a été jalonnée par de nombreux précédents modestes [...] la convocation, pour la première fois, des responsables de la sécurité pour rendre compte de leurs actions devant les commissions législatives compétentes ; l'examen, pour la première fois en audience publique, d'un projet de loi apportant une transformation importante de l'architecture de la sécurité nationale a été examiné, avant d'être adopté ; la consultation, pour la première fois, de la société civile sur ce projet de loi ; la volonté, pour la première fois exprimée, des parlementaires d'être informés des projets de l'exécutif en matière de réforme de la défense et de donner leur point de vue en la matière. »[78]

Le renforcement du contrôle parlementaire au Liberia constituait seulement une petite partie d'un processus plus vaste. Des questions ont été soulevées concernant la pérennité des progrès réalisés, tout particulièrement suite à la diminution du soutien de la communauté internationale alors que les souvenirs du conflit armé s'estompent. La RSS du Liberia n'a été en effet en aucun

73 Données recueillies par l'évaluateur du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q17b).

74 Données recueillies par l'évaluateur du Ghana pour l'IGD 2020 (Q17b)..

75 Global Nigerian Sentinel, *Insecurity: Nigerian 'soldiers' send SOS to Buhari on poor treatment corruption in the military* (Insécurité : les « soldats » nigérians envoient un SOS à Buhari concernant le mauvais traitement que la corruption engendre dans l'armée), 2020 https://globalsentinelng.com/2020/02/10/insecurity-nigerian-soldiers-send-sos-to-buhari-on-poor-treatment-corruption-in-the-military/ [consulté le 20 février 2020].

76 D. Sayndee, T. « L'évolution du contrôle législatif au Liberia », dans Bryden, A. et Chappuis, F. (éds.) Gouvernance du secteur de la sécurité : leçons des expériences ouest-africaines, pp. 61-78, [Londres : Ubiquity Press, 2015].

77 Sayndee, 2015.

78 Bryden and Chappuis, 2015.

cas parfaite, les forces armées et les forces de sécurité internes ayant fait l'objet de réformes à des niveaux disparates, la forte influence politique persistant et une attention insuffisante étant portée aux structures de sécurité sous-jacentes. Et pourtant, la RSS au Liberia constitue un exemple de la manière dont l'accent mis sur le renforcement du contrôle parlementaire peut bénéficier à la dynamique du secteur de la sécurité et améliorer la reddition de comptes.

3e risque : les processus de gestion financière

Des systèmes de gestion budgétaire adaptés, adéquatement supervisés et transparents réduisent de manière significative le risque de corruption. Par exemple, il a été prouvé que la surveillance du suivi des dépenses peut avoir un effet préventif en soi.[79] Bien qu'elle soit susceptible d'être plus efficace associée à d'autres réformes politiques, cela accroît la probabilité de détecter les activités corrompues. Il a été également prouvé que la réduction des incitatifs et des opportunités de corruption a un effet plus important que l'imposition de sanctions plus graves.[80]

En dépit de l'importance du renforcement de la gestion des finances publiques dans le secteur de la sécurité dans le cadre de la RSS, ces réformes ont souvent été négligées, même si la mauvaise gestion budgétaire a généralement contribué à l'inefficacité de la RSS en Afrique de l'Ouest.[81] Les processus financiers actuellement en place dans les secteurs de la défense ouest-africains présentent des faiblesses évidentes. Au Nigeria, les soldats ne reçoivent pas toujours le bon salaire à temps, augmentant le risque d'activités corrompues de la part du personnel de sécurité qui se retrouve privé des sommes qui lui sont dues.[82] De plus, le secteur est exempté des mécanismes automatisés de contrôle de la gestion financière, les dépenses du secteur de la défense ne faisant pas partie du système de gestion fiscale habituel géré par le ministère des Finances.[83] De même, au Ghana et au Nigeria, la chaîne de commandement et la chaîne des salaires ne semblent pas être séparées, augmentant le risque de détournement des salaires des soldats par les commandants.

On retrouve également de forts niveaux de corruption dans les procédures de passation de marchés du secteur de la sécurité, où les processus et contrôles officiels font défaut. Dans l'ensemble de l'échantillon de pays étudiés, il semble ne pas y avoir non plus de processus officiel de définition des exigences en matière de passation de marchés, soit parce qu'il n'existe aucune stratégie de défense claire, comme au Ghana, soit parce que cette stratégie est si secrète que l'évaluation des exigences qui en découlent est impossible, comme au Niger ou au Nigeria.[84] En conséquence, il existe de nombreuses preuves d'achats opportunistes non planifiés au Mali, au Ghana, au Nigeria et en Côte d'Ivoire, où l'absence de procédures formalisées signifie qu'il y a peu de façons de contrôler les dépenses.[85] Alors que le Ghana et le Mali possèdent des mécanismes officiels de contrôle des achats, leur efficacité est compromise par l'influence exercée par le gouvernement.[86] Cette tendance, également apparente en Côte d'Ivoire, au Niger et au Nigeria, souligne à quel point le contrôle étroit de l'exécutif sur le secteur peut entraver la mise en place de processus de gestion financière transparents.[87]

La faiblesse des processus officiels de gestion financière se traduit également par une prolifération des dépenses hors budget. Sauf au Niger, soit les dépenses militaires hors budget sont autorisées par la loi, soit elles font l'objet d'exceptions légales extrêmement permissives, suscitant des inquiétudes concernant l'utilisation discrète des fonds publics.[88] Seuls la Côte d'Ivoire et le Nigeria disposent de mécanismes d'enregistrement de ces fonds et même dans ces cas-ci, ils ne sont en aucun cas exhaustifs.[89] Au Mali et au Ghana, il ne semble pas exister de système d'enregistrement de ces dépenses.[90] Dans l'ensemble, les dépenses hors budget sont monnaie courante, tout particulièrement au Mali, au Nigeria et en Côte d'Ivoire, soulignant la faiblesse des processus de gestion financière et à quel point les fonds publics peuvent être utilisés au bon vouloir des personnes.[91]

De plus, la mise en place de réformes visant à renforcer les processus de ressources financières et humaines peut susciter une certaine résistance. Au Mali, par exemple, un système visant à séparer le système de paiement de la chaîne de

79 A. R. Menocal et al. « Anti-corruption measures. Why corruption matters: understanding causes, effects, and how to address them » (Mesures de lutte contre la corruption. Pourquoi la corruption importe : comprendre ses causes, ses effets et la manière d'y remédier), *DFID*, 2015.

80 B. French. « The impact of Public Financial Management interventions on corruption » (L'impact des interventions de gestion des finances publiques sur la corruption), *DFID-Pakistan*, 2013.

81 DCAF-ISSAT, *Linking SSR and Public Finance Management in Post-Conflict Settings* (Lien entre la RSS et la gestion des finances publiques dans les pays sortant de conflits), (Genève : DCAF-ISSAT, 2017).

82 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q40A & 40B).

83 Données recueillies par les évaluateurs du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q58b).

84 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q63).

85 Ibid.

86 Données recueillies par les évaluateurs du Ghana et du Mali pour l'IGD 2020 (Q59a).

87 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q59).

88 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q29a).

89 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q29b).

90 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q29).

91 Ibid.

commandement a été proposé par l'EUTM. Mais ce projet s'est enlisé, les responsables étrangers invoquant à titre de justification le fait que les responsables des Forces Armées Maliennes bénéficient grandement du statu quo, qui leur permet de saisir une partie des salaires du personnel militaire ou même les salaires de personnel fictif.[92] Dix ans auparavant, en Sierra Leone, les conseillers britanniques avaient également rencontré des difficultés lorsqu'ils avaient prôné plus de transparence dans la gestion des ressources, les intérêts personnel de certains responsables les forçant à ne pas donner suite à cette initiative.[93] Cela souligne l'impossibilité à séparer les aspects techniques et politiques de la RSS. Les réformes de la gestion des finances publiques n'ont tendance à être fructueuses que lorsqu'il y a suffisamment d'adhésion politique ainsi qu'un engagement durable pour qu'elles soient mises en œuvre.

Gestion financière : lumière sur le Mali

Les revues des dépenses publiques (RDP) constituent un point de départ potentiellement utile pour les réformes des programmes de RSS. Cet outil examine les affectations de ressources et identifie les réformes pertinentes pour les processus et l'administration budgétaires afin d'améliorer l'efficacité des dépenses publiques.[94] ICet instrument revêt un intérêt particulier pour la RSS, car il identifie les domaines clés au sein desquels les processus financiers ont besoin d'être renforcés.

Une RDP, menée au Mali en 2013, a soulevé de graves problèmes concernant la gestion financière du secteur de la sécurité.[95] L'évaluation a fourni au gouvernement un diagnostic des principaux domaines problématiques et aurait pu constituer la base du processus de RSS qui a suivi et a débuté la même année. Pourtant, il semble que les leçons tirées de la RDP n'ont pas été incorporées au programme de RSS malien. La RDP a été réalisée au lendemain du coup d'État de 2012. À cette époque, la priorité absolue a été accordée aux questions de sécurité nationale et aux manœuvres opérationnelles immédiates. En conséquence, les recommandations semblent avoir été ignorées et leur inclusion dans le processus de RSS mis en place est loin d'être assurée. Le rythme lent auquel les réformes sont mises en œuvre au Mali n'a pas facilité les choses, la création du Conseil National pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (CNRSS) ayant pris trois ans et une multitude d'organismes différents aux mandats redondants contribuant à le paralyser dans un enchevêtrement de procédures administratives.[96] De plus, le dernier rapport du Centre Carter sur les progrès réalisés en lien avec l'Accord d'Alger de 2015, dont la RSS est un pilier fondamental, est extrêmement critique, étant donné que 64 % des dispositions prises en matière de défense et de sécurité ne sont toujours pas terminées.[97] Le Mali est un très bon exemple d'un pays ayant mis l'accent sur l'amélioration de la gestion financière du secteur de la sécurité mais ayant échoué mettre de réelles mesure en place dans le cadre de la RSS. Une meilleure coordination entre la RDP et la RSS, associée à des directives descendantes plus claires, aurait pu faciliter cela et garantir que les réformes du processus financier soient correctement intégrées dans la RSS malienne. Au lieu de cela, la portée du processus s'est rétrécie petit à petit, l'accent étant désormais massivement mis sur le processus de DDR et le renforcement des capacités, et les réformes institutionnelles clés étant désormais négligées.

4e risque : la gestion du personnel

En termes de gestion du personnel, les motifs non méritocratiques dans le processus de recrutement et le manque de transparence concernant les effectifs sont des problèmes récurrents dans l'ensemble de la région.[98] Les pratiques d'embauche népotistes ont parfois tendance à persister et à contourner les processus officiels, les allégeances politiques ou ethniques jouant un grand rôle dans le recrutement.[99] Tout cela peut, en outre, être facilité par un manque de contrôle sur les processus de recrutement pour les postes de niveau hiérarchique supérieur et moyen, comme c'est le cas au Mali, au Niger et au Ghana.[100] Une absence d'informations publiques concernant les effectifs civils et militaires est à déplorer dans l'ensemble de l'échantillon, augmentant de ce fait les opportunités de corruption.[101]

Systèmes de gestion

La gestion des ressources humaines, qui comprend le recrutement, l'avancement, le paiement des salaires ainsi que la protection des lanceurs d'alerte, la mise à pied et le licenciement du personnel, requiert un cadre rigoureux et transparent.

92 Tull, 2019 ; Entretiens, experts internationaux, 13 août et 6 septembre 2019.

93 A. Leboeuf, « La réforme du secteur de sécurité à l'ivoirienne », IFRI, mars 2016, p. 7.

94 B. Harborne, W. Dorotinsky and P. M. Bisca (éds.), Sécurité et développement : *les finances publiques et le secteur de la sécurité : manuel sur la revue des dépenses publiques dans les secteurs de la sécurité et de la justice criminelle* (Washington : Banque mondiale, 2017).

95 Harborne et al : 2017, 36-37.

96 A. Dakouo, « Où en sommes-nous avec la réforme du secteur de la sécurité au Mali ? », *Note politique ARGA-Mali, N° 2*, avril 2017.

97 Centre Carter, *Report of the Independent Observer On the Implementation of the Agreement on Peace and Reconciliation in Mali, Emanating from the Algiers Process: Evaluation of Implementation in 2019* (Rapport de l'observateur indépendant sur la mise en œuvre de l'Accord de paix et de réconciliation au Mali, émanant du processus d'Alger : évaluation de la mise en œuvre en 2019), (Atlanta : Centre Carter, 2020).

98 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q42 et Q43).

99 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q41 et Q42).

100 Données recueillies par les évaluateurs du Mali, du Niger et du Ghana pour l'IGD 2020 (Q41b).

101 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q38a et 38c).

L'un des effets les plus évidents d'une mauvaise gestion dans ce domaine est le phénomène des soldats fantômes et son impact bien documenté sur la sécurité humaine et nationale. Tel qu'indiqué dans le document politique du Programme de défense et de sécurité de TI « Le plus petit dénominateur commun »[102], des pays ouest-africains ont également été victimes de ce phénomène :

> En 2012, le gouvernement malien pensait pouvoir compter sur une réserve de 7 500 soldats, alors qu'en réalité, cette force n'existait que sur le papier comme moyen pour les fonctionnaires de détourner des salaires.[103] Ce phénomène de soldats fantômes a également été observé dans des garnisons à Ménaka et Aguelhoc en 2012, puis à Mopti en 2013, avec des résultats dévastateurs.[104] Le Mali n'est pas une exception. Le Nigeria est, depuis toujours, aux prises avec ce problème, qui a entraîné d'énormes gains de territoire et d'équipement pour Boko Haram.[105] La Côte d'Ivoire a également reconnu cette menace et s'est engagée à éliminer des milliers de troupes fictives de la masse salariale de l'armée.[106] En Guinée également, les soldats fantômes ont entravé la préparation au combat. Un recensement réalisé en 2011-2012 et l'enregistrement biométrique de l'ensemble du personnel ont permis de réduire le nombre supposé de soldats de 40 %, un pourcentage impressionnant en soi.[107] Dans de telles situations, un secteur de la sécurité réformé ayant de solides dispositions envers la lutte contre la corruption aurait pu être mieux placé pour régler le problème des soldats fantômes.

Formation et sensibilisation à la lutte contre la corruption

Ni la Côte d'Ivoire, ni le Ghana, le Mali, le Niger ou encore le Nigeria ne reconnaissent la corruption comme une question stratégique dans leurs doctrines militaires, bien qu'il existe des preuves que la corruption est prise en compte dans divers décrets et codes de conduite. Par exemple, le code de conduite militaire de la Côte d'Ivoire mentionne la corruption, bien que superficiellement.[108] Au Nigeria, la Politique de défense nationale identifie la corruption endémique comme une question stratégique qui affecte la sécurité nationale et le Décret 105 énumère les délits et sanctions rattachés à la corruption, tandis que le code pénal militaire du Niger fournit également des conseils concernant la corruption.[109] Cependant, cette approche n'est en aucun cas systématique et la corruption n'est pas considérée comme une question stratégique par les institutions du secteur de la défense de l'ensemble des pays de l'échantillon.[110] Il n'existe aucune preuve que la planification ou l'exécution des opérations militaires dans aucun des pays évalués sont affectées par la corruption.[111] C'est en partie à cause de cela qu'il n'existe pas de formation systématique sur la corruption dispensée à un niveau central pour les commandants, que ce soit avant ou durant les déploiements.[112] [113] Au Nigeria, cette formation, lorsqu'elle est dispensée, a tendance à prendre la forme d'actions exceptionnelles et isolées. Au Mali et au Niger, cette formation est dispensée presque entièrement par des partenaires internationaux, soulevant des doutes quant à son impact à long terme. Au Ghana, l'École de commandement et d'état-major des forces armées n'inclut pas de cours sur la lutte contre la corruption dans ses programmes, bien que le personnel puisse suivre de tels cours au Centre Kofi Annan de formation au maintien de la paix.

Application des lois anti-corruption et des sanctions qui y sont rattachées

Les sanctions jouent un rôle essentiel dans les lois anti-corruption. Bien que les dispositions légales et constitutionnelles, la surveillance et l'inclusion de la société civile soient fondamentales au contrôle démocratique civil du secteur de la sécurité, elles ne suffisent pas à le garantir. Il est nécessaire de définir plus clairement les activités corrompues et leurs conséquences afin que les individus impliqués dans de telles activités soient punis d'une manière systématique et proportionnée. En Côte d'Ivoire, au Ghana, au Mali, au Niger ou au Nigeria, la mise en place de telles sanctions dans le secteur de la défense reste fortement irrégulière et politique.[114]

---

102 Programme de défense et de sécurité de TI, Le plus petit dénominateur commun : comment la corruption au sein du secteur de la sécurité alimente l'insécurité en Afrique de l'Ouest, 2020.

103 D. Tull, « Rebuilding Mali's army: The Dissonant Relationship between Mali and its International Partners » (Reconstruire l'armée du Mali : la relation dissonante entre le Mali et ses partenaires internationaux), *International Affairs*, Volume 95, Édition n° 2, pp. 405-422, mars 2019.

104 Tull, 2019.

105 Entretien, expert international, 6 février 2015.

106 Human Rights Watch, *Rapport mondial 2015 : Côte d'Ivoire. Événements de 2014*, [consulté le 29 septembre 2019].

107 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *Résultats régionaux Afrique. Indice de perception de la corruption dans le secteur de la défense du gouvernement*, (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2016).

108 Loi n° 2016-1109, *portant Code de la Fonction Militaire*, 16 février 2016.

109 Loi n° 2003-010 du 11 mars 2003, portant Code de la Justice Militaire, publiée au *Journal Officiel de la République du Niger* le 5 mai 2003, p. 357-384. La corruption est mentionnée à l'article 228.

110 Gouvernement de la République fédérale du Nigeria, *Stratégie de sécurité nationale*, décembre 2019, p. iv. Le décret 105 ne fournit ni conseils ni appui aux soldats et aux autres personnels militaires sur la manière de prévenir la corruption, pas plus qu'une appréciation stratégique de la manière dont la corruption peut affecter les opérations. Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q53).

111 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q34A, Q34B et Q34C)).

112 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q52).

113 Ibid.

114 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q35A, Q35B, Q66A, Q66B et Q66C).

Le Ghana est le seul pays qui tente de faire appliquer systématiquement des sanctions dans les affaires de pots-de-vin. Dans tous les autres pays, l'application des sanctions a été encore plus difficile. Un rapport sur le travail de suivi du Vérificateur général malien en est un bon exemple. Il souligne la manière dont, entre 2005 et 2017, le recouvrement total des avoirs liés aux sanctions n'a représenté que 6,5 % du montant total des irrégularités. Il en va de même pour les procédures légales réservées au lancement d'alerte. D'après les informations disponibles, sur les 388 cas de lancement d'alerte recensés, seuls 6,4 % ont été traités.[115] Ces taux négligeables soulignent à quel point l'impunité est ancrée et illustrent le peu d'effet qu'ont des sanctions qui n'existent que sur le papier. Lorsque la probabilité d'être sanctionné est si faible et les gains financiers si élevés, la corruption devient bien plus attrayante.

Encadré 8. La corruption et les limites des sanctions[116]

Une faible attention portée aux sanctions peut s'avérer contre-productive dans les cas où la corruption est justifiée comme un mécanisme de survie. Au Gabon, les recherches effectuées sur le terrain ont montré que la corruption parmi les troupes est motivée par des conditions socio-professionnelles désespérées. Dans ce contexte, il est impossible de régler le problème de la corruption au moyen d'une politique nationale reposant uniquement sur des sanctions.[117] La manifestation de 2017 par l'Union nationale des travailleurs du Mali en est un autre exemple. L'Union a exigé du gouvernement qu'il abroge la loi 014-015 de 2014 sur la lutte contre la corruption ainsi que toutes les dispositions y étant rattachées parce qu'elle empêchait les agents de la fonction publique de « vivre décemment ».[118] Cette demande souligne deux points. Premièrement, la corruption peut être socialement acceptée et perçue comme une réponse légitime aux difficultés socio-économiques, tout particulièrement en tant que réponse aux salaires peu élevés. Deuxièmement, on ne peut pas parvenir à lutter contre la corruption sans prendre en compte les attentes des citoyens et l'amélioration des conditions de vie. En d'autres termes, si les sanctions font partie intégrante de toute stratégie de lutte contre la corruption, elles doivent être associées à des mesures visant à remédier aux moteurs structurels de la corruption qui poussent les gens à avoir recours à de telles actions. Elles doivent s'attaquer à la fois aux causes et aux manifestations de la corruption.

Gestion personnelle : lumière sur la Sierra Leone

Le processus de RSS en Sierra Leone est souvent brandi comme un modèle de réussite en Afrique de l'Ouest. Bien que cette évaluation doive être nuancée, tout particulièrement au vu des récents rapports sur les abus perpétrés par les forces de sécurité et l'intimidation exercée sur les électeurs, la Sierra Leone fournit un bon exemple d'une tentative [assez] réussie de renforcer l'intégrité au sein des forces de sécurité.[119] Cette tentative, fortement soutenue par le Royaume-Uni, reposait sur des principes clés, notamment l'appropriation nationale et un solide engagement envers la mise en place d'une stratégie de lutte contre la corruption.[120] L'approche adoptée pour renforcer l'intégrité au sein des forces armées était ferme et très risquée. Les officiers britanniques ont directement supplanté les officiers nationaux réticents et ces derniers ont dû suivre une formation au Royaume-Uni. L'armée britannique a également promu de jeunes officiers prometteurs, qui adhéraient au processus et qu'elle avait identifiés comme capables de mener à bien les réformes à l'avenir.[121] Cela n'a pu être possible qu'avec l'appui direct du président et a été efficace, du moins à court terme, même si cela a accru le risque à plus long terme de créer des tensions au sein de la hiérarchie militaire entre les jeunes officiers promus et leurs aînés.[122] Une approche similaire dans la police a également engendré des améliorations concrètes à long terme. Un chef de la police britannique a été placé aux commandes et a plaidé en faveur de la nécessité de ces réformes dans l'ensemble du pays, tout en identifiant les officiers prometteurs qui constitueraient la base des forces de police restructurées de la Sierra Leone, après avoir suivi une formation supplémentaire au Royaume-Uni.[123] Bien qu'il y ait des limites à la réussite de la RSS en Sierra Leone, des progrès évidents ont été accomplis en termes de professionnalisation de la police et des forces armées, tandis que des efforts ont été faits pour s'assurer que ces progrès soient durables et se reflètent dans la composition des institutions.

115 Gouvernement des Pays-Bas, *Review of actions historically taken by the Malian authorities to follow up on reports by the Office of the Auditor General of Mali covering the period 2005-2017* (Passage en revue des mesures historiquement prises par les autorités maliennes pour assurer le suivi des rapports du Bureau du Vérificateur général du Mali couvrant la période allant de 2005 à 2017), novembre 2018 ; Abdrahamane Sissoko, « Lutte contre la corruption : 11,6 % des plaintes traitées par le ministère public », *L'Aube*, 18 juillet 2019.

116 Le problème de la corruption en tant que mécanisme de survie et de son lien avec les normes sociales est reconnu par les auteurs, cependant, il n'est pas analysé dans le cadre du rapport.

117 A. Augé, « L'Unité du génie militaire et l'intimidation armée au Gabon : les motivations professionnelles du racket des « gens d'armes » » , *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 22, N° 1, p. 33-58, 2015.

118 Centre FrancoPaix, 2018 :57.

119 J. Appiah-Nyamekye Sanny, « Fear of Political Violence Soars in Sierra Leone » (La crainte de violence politique grimpe en flèche en Sierra Leone), *Afrobarometer Dispatch n° 345*, 24 février 2020.

120 A. J. Boucher, « Defence Sector Reform: A Note on Current Practice » (Réforme du secteur de la défense : remarque sur les pratiques actuelles), *The Stimson Center,* 12 décembre 2009.

121 Institut français des relations internationales, *Qu'est-ce qu'une bonne réforme du secteur de la sécurité ?* , (France : IFRI, 2017).

122 IFRI, 2017: 11.

123 Ibid.

5e risque : l'engagement de la société civile et la participation citoyenne

Tous les cadres de RSS présentés au début de ce rapport reconnaissent le caractère central de l'engagement de la société civile dans les processus de RSS et dans la surveillance et le façonnement du secteur de la sécurité. La société civile fournit un espace pour s'assurer que les citoyens participent à la gouvernance du secteur de la sécurité et supervise la prestation des services de sécurité publique. À travers leur engagement auprès des institutions du secteur de la sécurité, les OSC contribuent à susciter un débat constructif sur les politiques publiques en enquêtant sur des questions qui revêtent un intérêt national, dont la sécurité.[124] En outre, les OSC peuvent superviser le travail des institutions du secteur de la sécurité et leur demander des comptes au travers de moyens pacifiques et démocratiques.[125]

Le Cadre de politique de la CEDEAO sur la RSS met l'accent sur la nécessité de « l'implication efficace des OSC [organisations de la société civile] et des médias » dans les processus de RSS en Afrique de l'Ouest.[126] En pratique, il y a un énorme fossé entre cette aspiration et la réalité sur le terrain. Les institutions du secteur de la défense font preuve de peu d'ouverture envers les OSC, tout particulièrement lorsqu'il s'agit de questions de corruption. Au Ghana, certaines d'entre elles ont fait preuve d'une certaine ouverture, mais elles se sont rarement impliquées dans les questions de corruption. Au Mali, des discussions prennent place, mais elles portent rarement sur la corruption et ces interactions ont généralement lieu en fonction des conditions dictées par les responsables du secteur de la défense. En Côte d'Ivoire, au Niger et au Nigeria, les institutions du secteur de la défense font preuve de très peu d'ouverture, ce qui crée une déconnexion entre le système de sécurité et les OSC. Le menace ici est que cette déconnexion engendre de la méfiance et de la suspicion entre les citoyens et les dirigeants et que, à un niveau national en temps de violence armée, elle exacerbe les tensions avec les groupes armés non étatiques..[127] Moins la population reçoit d'informations sur le fonctionnement du secteur, moins elle est impliquée dans les conversations en lien avec celui-ci, et plus elle commencera à remettre en question ses efforts et ses motivations. Cela est particulièrement le cas lorsque ces institutions peinent à assurer la protection de la société civile/des citoyens, comme c'est le cas au Mali, au Niger, au Nigeria et au Burkina Faso.

Cette situation est particulièrement préoccupante, car les efforts de lutte contre la corruption menés par la société civile sont plus efficaces lorsqu'ils sont organisés et intégrés aux cadres institutionnels. Afin d'optimiser l'efficacité des OSC, ces dernières doivent pouvoir influencer les prestataires de service et avoir accès à des médias et moyens indépendants pour se professionnaliser et interagir avec les autres acteurs.[128] L'implication civique a tendance à avoir le plus grand impact lorsqu'il existe une large gamme d'organisations communautaires en mesure de générer une vaste mobilisation des citoyens et que quelques OSC professionnalisées prennent l'initiative d'exercer une pression sur les institutions afin qu'elles leur rendent des comptes.[129]

Le rôle de la société civile est façonné par la nature des cadres de travail avec les institutions, qui possèdent une autorité et une autonomie raisonnables pour améliorer la qualité du gouvernement.[130] En d'autres termes, la mobilisation et l'implication des OSC permettent de limiter la corruption, mais leur impact n'est pas toujours direct et dépend fortement du contexte dans lequel elles opèrent, et notamment de la volonté politique, qui leur fournit l'espace nécessaire pour agir et formuler des réformes reposant sur la demande (c.-à-d. initiées par la société civile) et sur l'offre (c.-à-d. les institutions publiques).[131]

Implication de la société civile : lumière sur la Côte d'Ivoire

L'exemple ivoirien est souvent brandi comme un modèle d'inclusion de la société civile dans la RSS. Cette évaluation est vraie, à court terme tout du moins. D'entrée de jeu, en 2012, le gouvernement a montré un réel désir de rendre ce processus inclusif et, avec l'appui de la mission de l'ONU dans le pays (Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire – UNOCI), il a mis en place l'initiative des « Brown Bag Lunch ». Il s'agissait d'une plateforme de dialogue informelle qui réunissait des parties prenantes clés des partis politiques, du secteur de la sécurité et de la société civile et qui visait à vaincre la méfiance existant

124 DCAF Outil 6 : *le rôle de la société civile*, 2015: 18.

125 Ibid: 29-30.

126 CEDEAO, Cadre de politique de la CEDEAO, p. 16-17. Sur le rôle de la société civile, voir E. Cole, K. Eppert et K. Kinzelbach (éds.), *Contrôle Public du Secteur de la Sécurité : Guide pratique pour les organisations de la société civile*, (New York : PNUD, 2008) ; S. Eckhard, *The Challenges and Lessons Learned in Supporting Security Sector Reform* (Les défis et les leçons tirées du soutien à la réforme du secteur de la sécurité), (Bonn : Friedrich Ebert Stiftung, 2016).

127 Données recueillies par les évaluateurs de la Côte d'Ivoire, du Ghana, du Mali, du Niger et du Nigeria pour l'IGD 2020 (Q4A et Q4C).

128 R. Keane et M. Downes, « Security-Sector Reform Applied: Nine Ways to Move from Policy to Implementation » (La réforme du secteur de la sécurité appliquée : neuf manières de passer de la politique à la mise en œuvre), *International Peace Institute*, 16 février 2012.

129 R. Menocal et N. Taxell *Why Corruption Matters* (Pourquoi la corruption importe), p. 74.

130 M. Grimes, *The Conditions of Successful Civil Society Involvement in Combating Corruption: A Survey of Case Study Evidence* (Les conditions d'une implication réussie de la société civile dans la lutte contre la corruption : enquête sur les preuves apportées par une étude de cas) (Göteborg : The Quality of Government Institute, 2008).

131 B. Bukenya, S. Hickey et S. King, *Understanding the Role of Context in Shaping Social Accountability Interventions: Towards an Evidence-Based Approach* (Comprendre le rôle du contexte dans le façonnement des interventions sociales de demande de reddition de comptes : vers une approche fondée sur les faits) (Manchester : Institute for Development Policy and Management, 2012).

entre les différents groupes.[132] Alors que le gouvernement a massivement promu les objectifs de sécurité humaine de la RSS, il a également tenté de faciliter la contribution de la société civile aux nouvelles lois, politiques et stratégies en matière de sécurité.[133] Le gouvernement et l'UNOCI ont également mis l'accent sur la décentralisation du processus en se concentrant sur la gouvernance de la sécurité locale. Le processus avait pour objectif de faire remonter les inquiétudes des communautés locales, représentées par leurs leaders et par les groupes de la société civile, ensuite transmises aux comités de sécurité locaux, qui étaient chargés de mettre en œuvre la stratégie et de communiquer avec la capitale Abidjan.[134]

Cette grande attention portée à l'inclusion et à la société civile a aidé à renforcer cette approche ascendante. Cependant, son impact final sur la réussite et la durabilité de la RSS est discutable. La rapidité et l'urgence avec lesquelles la stratégie a été formulée ont freiné le processus de consultation et la nature bureaucratique descendante de la RSS ne se prête pas particulièrement bien à l'inclusion de la société civile.[135] La plupart des communications portant sur le processus et les mécanismes visant à inclure les OSC ont laissé peu de place à un vrai débat démocratique sur les questions de sécurité et ont imposé des canaux rigides de participation.[136] Cette restriction sur l'espace de débat a limité l'implication de la société civile et sa capacité à influencer le processus, confinant sa participation à un cadre de réforme préétabli. Ainsi, bien que la RSS en Côte d'Ivoire ait été décentralisée dans une certaine mesure et que la voix des communautés locales ait été entendue et incluse dans le processus, la RSS est davantage devenue « un outil de redistribution du pouvoir qu'une plateforme favorisant la réconciliation et le dialogue ».[137] Cela représente une importante occasion manquée car le processus aurait pu être un point de départ pour redéfinir les relations entre l'État, les institutions du secteur de la sécurité et la population.

Cette analyse découlant de nos recherches en Afrique de l'Ouest souligne plusieurs obstacles à l'atteinte de la reddition de comptes et de l'efficacité, et en fin de compte, à la réussite garantie de la RSS. Les faibles niveaux de transparence entravent la surveillance extérieure du secteur, qui souffre également d'un faible contrôle parlementaire, facilité par l'inefficacité des organismes de contrôle et l'implication insuffisante des OSC. De même, le manque d'efforts pour renforcer la gestion du personnel, associé à une absence de processus de gestion financière, a entraîné un faible niveau d'intégrité institutionnelle. Ainsi, le désintérêt affiché envers la lutte contre la corruption dans les approches de RSS en Afrique de l'Ouest ne cadre pas avec les risques identifiés ici. Si l'on n'y remédie pas, ces risques de corruption inhérents continueront à entraver la pérennité des programmes de RSS et à amoindrir l'efficacité du processus de réforme. Une nouvelle approche envers la RSS est requise, qui intègrera la lutte contre la corruption à chaque étape et à tous les niveaux de la RSS, de l'évaluation et de la conception à la planification, la mise en œuvre, la supervision et l'évaluation. Fonder une approche de RSS sur une analyse des risques de corruption dans le secteur de la sécurité et intégrer la lutte contre la corruption dans des programmes pourrait permettre de réduire le risque que ces processus soient menacés par les faiblesses sous-jacentes de la gouvernance. Cela pourrait ensuite conduire à des réformes plus efficaces, plus durables et plus globales. La prochaine partie de ce rapport proposera une nouvelle approche de ce type et suggérera un modèle intégrant la lutte contre la corruption dans la RSS.

INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA RSS À TOUS LES NIVEAUX

Dans les environnements fragiles, lutter contre la corruption par des efforts de stabilisation et de consolidation de la paix peut grandement contribuer à traiter les causes sous-jacentes de l'instabilité. Étant donné que la RSS est considérée comme un élément essentiel de tout processus de stabilisation, de reconstruction ou de consolidation de la paix dans les pays sortant de conflits, elle doit s'attaquer pleinement aux causes profondes de l'insécurité. La compréhension du lien entre les conflits et la corruption est par conséquent essentielle lors du développement de réponses globales à l'insécurité humaine et nationale. En s'appuyant sur l'expérience ouest-africaine, qui illustre la manière dont la corruption, en dépit d'être un élément contribuant à l'instabilité, a souvent été négligée dans la RSS, cette partie s'efforcera de fournir des suggestions concernant

132 E. Dieng, A. Ebo et C. Sedgwick, « Le soutien de l'ONU à la RSS dans le contexte du maintien de la paix : une étude de cas de la Côte d'Ivoire », dans A. Ebo & H. Hanggi (éds.), *Les Nations Unies et la réforme du secteur de la sécurité : politique et pratique*, (Genève : LIT Verlag, 2020), pp. 97-112, (p. 103).

133 Alassane Ouattara, « Le Mot du Président de la République, Présidence de la République, Conseil National de Sécurité », *Réforme du Secteur de la Sécurité, Stratégie Nationale*, p. 3.

134 Dieng et al., 2020: 104.

135 Leboeuf, 2016, p. 7.

136 Leboeuf, 2016, pp. 16-17.

137 Dieng et al., 2020: 107.

la façon dont une disposition consacrée à la lutte contre la corruption pourrait être incorporée dans la RSS au-delà de l'Afrique de l'Ouest.

> « La RSS n'est ni palliative ni à court terme ; c'est un élément fondamental de la consolidation et du maintien de la paix multidimensionnels, essentiel pour s'attaquer aux racines des conflits et jeter les bases d'une paix et d'un développement à long terme. »[138]
>
> ***M. Ban Ki-moon, ancien Secrétaire général de l'ONU***

Bien que la lutte contre la corruption commence à être reconnue comme un domaine de travail thématique clé dans l'assistance à la sécurité et la RSS, elle est trop souvent abordée comme une composante distincte uniquement.[139] Arguant que la corruption doit être abordée comme une problématique intersectorielle, cette partie examinera des manières d'intégrer les mesures de lutte contre la corruption à tous les niveaux de la RSS. Cette section, qui s'appuie sur l'étude Défense et sécurité de TI et sur les leçons tirées du travail dans les pays sortant de conflits, propose des orientations initiales pour l'élaboration d'évaluations de la RSS sensibles à la corruption puis l'intégration des efforts de lutte contre la corruption dans la conception et la mise en place de stratégies et de plans d'action de RSS dans le but de soutenir les efforts visant à intégrer la lutte contre la corruption dans la RSS. Bien que la gouvernance du secteur de la sécurité soit un système organique caractérisé par des interdépendances entre les acteurs et les fonctions, nous utiliserons ici, à des fins d'analyse, la sous-division entre la gestion, la surveillance et la disposition, telle que suggérée par le DCAF afin d'analyser la manière dont la lutte contre la corruption pourrait être uniformisée dans la RSS.[140] Enfin, la RSS ayant essentiellement lieu dans des pays sortant de conflits, cette partie prêtera également attention aux caractéristiques clés liées à de tels environnements et identifiera la manière dont les dispositions de lutte contre la corruption peuvent contribuer à améliorer son efficacité.

Dans le cadre de ce rapport, nous définissons **l'intégration de la lutte contre la corruption dans la RSS** comme :

Le processus d'évaluation de la manière dont la corruption alimente les conflits et la mise en place en conséquence de mesures de lutte contre la corruption dans n'importe quelle action prévue en lien avec la RSS, notamment les lois, ***les politiques*** *et* **les programmes***. Il s'agit d'une stratégie visant à faire des mesures de lutte contre la corruption une dimension intégrale de la* ***conception****, de la* ***mise en œuvre*** *de la* ***supervision*** *et de l'****évaluation*** *des politiques et des programmes dans le domaine de la RSS. L'objectif ultime est de s'attaquer de manière stratégique à la corruption en tant que cause profonde des conflits et de l'insécurité, et d'accroître la sécurité humaine.*

ÉLABORER UNE ÉVALUATION DE LA RSS SENSIBLE À LA CORRUPTION

La première étape pour s'assurer que les processus de RSS permettent de s'attaquer aux systèmes où un lien entre la corruption et les conflits existe est d'entreprendre des évaluations de la RSS sensibles à la corruption.Ces évaluations visent à « jeter les bases d'une meilleure coordination et efficacité en identifiant les besoins, les capacités existantes et les priorités avant que des politiques et des programmes ne soient conçus, mis en œuvre et évalués ».[141] Un tel cadre permet aux équipes chargées des évaluations de prendre en compte à la fois le contexte politique plus large et les liens entre les différents secteurs.

Les évaluations de la RSS cherchent à identifier les éléments qui affectent la stabilité, à analyser la manière dont différents groupes de citoyens vivent la sécurité, à évaluer les besoins en matière de sécurité et à souligner les défis et les opportunités pour la RSS. À terme, ces évaluations servent à éclairer le développement de stratégies exhaustives, mais également à évaluer leur impact potentiel sur la dynamique des conflits.

Quand la corruption est l'un des éléments contribuant à un conflit, comme cela est le cas au Sahel, le lien entre la corruption et le conflit se doit d'être compris afin d'être abordé dans le cadre de stratégies de RSS.[142] L'intégration de l'analyse de la corruption dans les évaluations de la RSS garantit que les informations nécessaires sont recueillies pour éclairer les lois, les politiques et les programmes de RSS sensibles à la corruption. De plus, les évaluations de RSS sensibles à la corruption peuvent fournir des données de base permettant de développer des indicateurs de contrôle, d'évaluation et d'apprentissage. Pour être efficace, une telle évaluation nécessite des données quantitatives et qualitatives pertinentes. Ces dernières peuvent être obtenues en :

- utilisant des termes de référence qui mentionnent spécifiquement la dynamique existant entre la corruption et les conflits dans les objectifs, les produits, la méthodologie, etc. ;
- organisant des entretiens avec des spécialistes de la

138 Unité de RSS de l'ONU, 2012.

139 J. Cohen, « The Impact of Corruption on Security Sector Effectiveness and What to do About it » (L'impact de la corruption sur l'efficacité du secteur de la sécurité et comment y remédier), *Blog ISSAT-DCAF*, 4 décembre 2014.

140 DCAF-ISSAT, « Le secteur de la sécurité », *Documents d'information sur la RSS* (Genève : DCAF, 2015).

141 Conseil de l'Union européenne, *Cadre directeur pour les évaluations RSS de l'UE*, 2009.

142 A. Thurston, « For Corruption, Few Places Worse Than the Sahel » (Pour la corruption, il existe peu d'endroits pires que le Sahel), *IPI Global Observatory*, 24 septembre 2012.

lutte contre la corruption ainsi qu'avec des représentants d'organismes de contrôle et de lutte contre la corruption ;

- collaborant avec les OSC luttant contre la corruption et des spécialistes de la gouvernance ;
- écoutant les préoccupations locales afin de mieux intégrer les spécificités locales et les normes sociales pouvant affecter les systèmes où un lien entre la corruption et les conflits existe ;
- réalisant des évaluations ou des audits ayant spécifiquement trait à la corruption (p. ex. au moyen d'outils tels que l'IGD) ; et
- évaluant la sensibilité à la corruption des politiques et lois existantes en matière de défense et de sécurité aux niveaux politique, institutionnel et opérationnel pour identifier les lacunes.

Bien que chaque évaluation de la RSS soit unique en soi, en fonction de ses objectifs, calendriers et ressources spécifiques, toutes s'inspirent généralement des cadres d'évaluation préétablis conçus pour guider les législateurs dans leur analyse à travers trois dimensions principales : (1) le contexte, (2) les acteurs et les institutions, (3) la gouvernance et la reddition de comptes.[143] La conception d'évaluations sensibles à la corruption de ce type nécessite d'étudier les systèmes où un lien entre la corruption et les conflits existe et de comprendre les moteurs et les catalyseurs de la corruption au sein du secteur de la sécurité, ainsi qu'une profonde connaissance des liens entre la corruption et l'insécurité dans ce contexte spécifique. Cela peut être atteint au travers d'une collaboration avec les acteurs nationaux et d'une meilleure appropriation nationale, et guidé par des spécialistes de la lutte contre la corruption. Le tableau ci-dessous illustre la manière dont une telle évaluation peut être effectuée:

Tableau 1 : Élaboration d'une évaluation de la RSS sensible à la corruption. Une analyse comparative des cadres d'évaluation de la RSS nous permet d'identifier leurs principales composantes afin de proposer une manière d'y intégrer le paramètre de la corruption.

Cadre standard d'évaluation de la RSS	Évaluation de la RSS sensible à la corruption	Exemples de questions pour parvenir à effectuer des évaluations de la RSS sensibles à la corruption
Contexte : analyse de la sécurité/des conflits, y compris les facteurs d'instabilité, généralement par rapport au cadre de gouvernance national et aux dynamiques nationales/ régionales/mondiales.	• **Analyser l'impact de la corruption sur les systèmes de conflits.** • **Analyser l'effet de la corruption sur l'efficacité opérationnelle des forces de défense et de sécurité.** • **Analyser la manière dont la corruption affecte les capacités des acteurs armés non étatiques.**	• **Comment la corruption ébranle-t-elle la confiance du public dans les institutions officielles de défense et de sécurité ?** • **Comment la corruption bénéficie-t-elle aux acteurs armés non étatiques (y compris les groupes extrémistes) ?** • **Comment la corruption favorise-t-elle le crime organisé transnational ?** • **Comment la corruption nuit-elle à l'efficacité des forces de défense et de sécurité ?**
Surveillance et reddition de comptes : analyse des mécanismes de gouvernance, y compris les relations tant au sein de l'appareil étatique qu'entre l'État et ses citoyens, et des liens avec le système de sécurité.	• **Analyser les perceptions nationales et locales concernant l'impact de la corruption sur la défense et les services juridiques.** • **Identifier les risques de corruption : cartographier les mécanismes de protection et les lacunes au sein du secteur de la sécurité.** • **Identifier les risques de corruption : évaluer l'efficacité des mécanismes de protection au sein du secteur de la sécurité.**	• **Le secteur de la sécurité est-il soumis à des lois et des politiques de lutte contre la corruption ?** • **Le secteur de la sécurité est-il soumis à des contrôles internes et externes ?** • **Les passations de marchés au sein des secteurs de la défense et de la sécurité sont-ils soumises à des politiques spécifiques ?**
Acteurs et institutions : stratégie nationale, cartographie des parties prenantes, analyse du pouvoir et identification des facteurs de changement.	• **Identifier les risques de corruption : évaluer l'intégrité des institutions des secteurs de la défense et de la sécurité (politiques, codes de conduite, lancement d'alerte, gestion des ressources humaines).** • **Identifier les risques de corruption : identifier les réseaux corrompus.**	• **Les institutions du secteur de la sécurité reçoivent-elles un code de conduite visant à garantir l'intégrité et le comportement éthique du personnel de sécurité ?** • **Les institutions du secteur de la sécurité reçoivent-elles des politiques et mécanismes de lancement d'alerte ?** • **Les processus d'avancement et de recrutement sont-ils soumis à des critères clairs et objectifs ?** • **Les institutions/hauts responsables du secteur de la sécurité sont-elles/ils impliqué(e)s dans des activités économiques privées ?** • **Le personnel reçoit-il une formation appropriée sur les questions liées à la lutte contre la corruption ?**

143 Conseil de l'Union européenne Cadre directeur, 2009 ; L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *Manuel du CAD de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice*, (Paris : OCDE 2008); Unité de RSS de l'ONU, 2012; « SSR Assessment Framework » (Cadre d'évaluation de la RSS), *Folke Bernadotte Academy*, 2017.

INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA SURVEILLANCE DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Une fois qu'une évaluation de la RSS sensible à la corruption a été effectuée, la lutte contre la corruption doit être intégrée dans les trois piliers du secteur de la sécurité : la surveillance, la prestation et la gestion. Bien que les cadres de l'ONU, de l'UA et de la CEDEAO mettent tous l'accent sur l'importance de transformer les relations de pouvoir en parallèle de la mise en place des réformes techniques nécessaires, le développement d'organes capables d'assurer la gouvernance de la sécurité a généralement constitué une faible priorité pour les bailleurs de fonds.[144] Comme l'a montré ce rapport, la RSS faillit souvent à ses objectifs transformationnels en raison d'une faible attention portée à la formation et à l'équipement des forces de sécurité. Pour que la RSS entraîne un changement structurel, il est essentiel d'accorder une attention accrue à la surveillance du secteur de la sécurité. Bien que la surveillance seule ne suffise pas en soi à garantir l'efficacité, c'est une composante fondamentale qui jette les bases de la responsabilisation des services de sécurité, par le biais de ses trois éléments clés : la transparence, les organismes de contrôle et les sanctions.

Transparence

Comme nous l'avons énoncé ci-dessus, la transparence est essentielle au contrôle démocratique du secteur de la sécurité ; les organismes de contrôle, les organisations de la société civile et la population ont besoin d'avoir accès à des informations à jour pour exercer leur fonction de contrôle sur les opérations, les politiques, la stratégie et les budgets du secteur. Les activités et les objectifs du secteur de la sécurité peuvent être communiqués au moyen d'une politique de sécurité et de défense nationale, servant de pierre angulaire et exposant les menaces auxquelles le pays est confronté ainsi que les décisions connexes en matière de dépenses, d'achats, de personnel et d'opérations en lien avec la défense et la sécurité. Cette politique est une feuille de route qui illustre et justifie les mesures prises par les institutions du secteur de la sécurité, sans lesquelles le contrôle démocratique de ce secteur est entravé. Étant donné la nature sensible de certains aspects du secteur et la nécessité de préserver la confidentialité de certaines informations, les gouvernements doivent mettre en place : (1) des systèmes d'autorisation de sécurité appropriés et efficaces, (2) des procédures garantissant des audits et un contrôle législatif compétents et efficaces, et (3) des moyens de fournir suffisamment d'informations au public pour garantir la reddition de comptes.[145] Le sceau du secret n'exempte pas le secteur tout entier de toute surveillance et reddition de comptes. Ces deux éléments sont fondamentaux pour garantir que les systèmes de défense et de sécurité servent les intérêts nationaux, que les fonds publics sont utilisés de manière efficace et, en fin de compte, que les institutions du secteur de la sécurité s'acquittent de leur responsabilités.

Organismes de contrôle

La fonction de contrôle est exercée par divers organismes, dont les activités doivent se compléter, et dans certains cas, elle nécessite une certaine forme de coordination entre les fonctions. Le contrôle parlementaire est l'un des principaux moyens de la gouvernance démocratique. La fonction double du Parlement, qui consiste à la fois à légiférer et à contrôler, en fait un acteur clé de la lutte contre la corruption. Bien que le contrôle parlementaire soit fondé sur des dispositions légales, son existence ne garantit pas qu'un tel contrôle soit effectué selon les exigences appropriées. Il existe, dans de nombreux États, des dispositions légales pour le contrôle parlementaire, mais celles-ci peuvent être entravées par une absence de lois complémentaires permettant une certaine surveillance (p. ex. des lois de classification claires et des systèmes d'accès aux informations), un manque d'expertise ou une influence politique excessive. Pour que le contrôle parlementaire soit efficace, des comités dédiés, expérimentés et dotés des ressources suffisantes, capables de demander des comptes au secteur de la sécurité tout en conservant leur indépendance, doivent être en place. Dans un État fédéral, un haut degré de coordination entre le parlement fédéral et les institutions de surveillance locales est nécessaire pour contrôler efficacement le secteur de la sécurité.

Le système judiciaire est un autre acteur majeur dans le système de contrôle indépendant. Il apporte son soutien au secteur de la sécurité en examinant minutieusement « le recours qu'ont les forces de l'ordre et/ou les services de renseignement aux mesures spéciales, ou par le biais d'examens rétrospectifs des opérations de sécurité ».[146] Un système judiciaire indépendant est une condition sine qua non à la démocratie et est reconnu dans les cadres de RSS comme essentiel aux réformes, qui doivent être soutenues par la mise en place de systèmes

144 E. Hutchful, « L'ONU et la RSS : entre la primauté du politique et les échos du contexte », dans A. Ebo & H. Hänggi (éds.), *Les Nations Unies et la réforme du secteur de la sécurité* (Genève : DCAF, 2020), pp. 23-45, (p. 27-28).

145 Harborne et al. (éds.), 2017, p. 191 ; Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *Classified Information: A Review of Current Legislation across 15 countries & the EU* (Informations classées secrètes : évaluation de la loi actuelle dans 15 pays et l'UE) (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2016).

146 Unité de RSS de l'ONU, 2012.

judiciaires efficaces et indépendants.[147] Le système judiciaire complète les autres formes de surveillance et fournit un contrôle de deux manières : il garantit la responsabilité au regard de la loi et il vérifie l'utilisation du pouvoir par les acteurs du secteur de la sécurité et les autres branches du gouvernement.Le système judiciaire joue un rôle particulièrement important dans la lutte contre la corruption car il constitue le principal outil d'enquête et de poursuites, et permet aux forces de l'ordre de remplir leur mission.

Les cadres de l'ONU, de l'UA et de la CEDEAO reconnaissent tous l'importance des « organismes de lutte contre la corruption ».[148] Selon l'ONU :

> « Les organismes indépendants dotés de mandats spécialisés jouent des rôles vitaux dans la gouvernance du secteur de la sécurité. Ces organismes peuvent inclure les institutions nationales des droits de l'homme, les commissions d'éthique nationales, les agences de lutte contre la corruption, les vérificateurs généraux ainsi que d'autres organismes de contrôle spécialisés constitués d'experts. En fonction de leur mandat, ces organismes peuvent mener des enquêtes indépendantes, notamment sur les abus et les violations des droits de l'homme ; recevoir des plaintes à l'encontre des agences de sécurité ; signaler les incidents et formuler des recommandations contraignantes et/ou non contraignantes sur les questions, les politiques et les pratiques liées à la reddition de comptes ».[149]

Les organismes indépendants interagissent avec les pouvoirs législatif et judiciaire, et sont essentiels pour atténuer les risques de corruption et poursuivre les cas de corruption en justice. Leurs rapports éclairent le corps législatif et facilitent sa fonction de contrôle, tout en aidant à encourager l'adoption de nouvelles lois et à initier des enquêtes parlementaires si nécessaire.

Il est important de noter que tous les cadres majeurs sur la RSS mettent l'accent sur le rôle de la société civile dans la surveillance. Cependant, cette implication est souvent sporadique et ponctuelle, ce qui ne suffit pas à permettre à la société civile de remplir sa mission de surveillance. L'ouverture envers les OSC doit être institutionnalisée et s'accompagner des connaissances techniques appropriées. La compréhension du secteur de la sécurité nécessite des compétences sophistiquées en matière d'analyse budgétaire et politique ainsi que la capacité de superviser la planification et les opérations (par le biais d'audits de la politique nationale de sécurité et des opérations, par exemple). L'accent mis sur la formation et l'équipement par de nombreux programmes de RSS néglige souvent le fait important que le renforcement des capacités des OSC sur les questions de sécurité a un rôle essentiel à jouer dans les processus de réforme, tout particulièrement à long terme.

Mettre en place des sanctions publiques efficaces

L'existence et la mise en place de sanctions est une partie essentielle de la lutte contre la corruption. Non seulement un cadre constitutionnel est nécessaire, mais il doit également pouvoir être traduit en dispositions légales et appliqué en conséquence. Appliquer les principes de bonne gouvernance au secteur de la sécurité signifie, entre autres, réaffirmer l'état de droit, selon lequel toutes les personnes et institutions sont égales devant un système judiciaire impartial. Une bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité garantit essentiellement que les mêmes règles s'appliquent et que les actes de corruption sont adéquatement poursuivis en justice et punis.

INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LES PRESTATIONS DE SERVICES DE SÉCURITÉ

Les prestations du secteur de la sécurité sont assurées par un certain nombre d'acteurs différents.[150] De manière générale, les prestataires de sécurité peuvent être divisés en quatre catégories : les prestataires de la sécurité d'État (forces armées, contrôle des frontières, police, etc.), les prestataires de la sécurité non étatique (groupes armés non étatiques, groupes féministes, etc.), les prestataires de la justice d'État (juges, tribunaux, etc.) et les prestataires de la justice non étatique (avocats, associations du barreau, etc.).[151] Pour les besoins de cette analyse, nous nous concentrerons sur les prestataires de la sécurité d'État et sur la manière dont la lutte contre la corruption peut être intégrée dans leurs opérations, aussi bien au niveau national qu'à l'étranger.

Les recommandations actuelles sur la promotion de l'intégrité au sein des forces de sécurité durant les réformes RSS sont rares. Cependant, il apparaît de plus en plus clairement que l'absence de mesures de lutte contre la corruption peut nuire

147 CEDEAO, *Cadre de politique sur la RSS*, p. 13.

148 CEDEAO, *Cadre de politique sur la RSS*, p. 7 ; UA, *Cadre d'orientation sur la RSS*, 2013, p. 5 ; Entretien, OSC nigériane et expert international, 22 août 2019..

149 Unité de RSS de l'ONU, 2012.

150 « Gouvernance du secteur de la sécurité », *Documents d'information sur la RSS*, DCAF, 2015.

151 DCAF, « Gouvernance du secteur de la sécurité ».

aux opérations internationales, y compris les missions de paix.[152] Étant donné la nécessité commune de s'attaquer à la corruption en tant qu'enjeu stratégique à la fois dans les opérations nationales et internationales, de nombreuses leçons peuvent être tirées des expériences étrangères. Dans son analyse des risques de corruption dans les missions de paix menées par l'ONU, le Programme de défense et de sécurité de TI identifie la corruption comme un défi à la fois pour la légitimité des missions et pour leur efficacité.[153] Cette analyse peut également être appliquée à l'ensemble des interventions militaires. En partie du fait des expériences étrangères, de nombreux mécanismes et mesures d'atténuation de tels risques sont à la disposition des planificateurs. Un solide cadre de lutte contre la corruption devrait essentiellement considérer la corruption comme un enjeu stratégique : a) lors de la phase de planification, b) durant la mission, c) lors de la signature de contrats et d) lors du déploiement d'entrepreneurs privés.[154]

De plus, les forces armées pourraient adopter des doctrines anti-corruption qui traitent la corruption comme un enjeu stratégique dans les opérations, en s'assurant que de telles politiques sont rendues publiques et que les commandants sont formés à leurs spécificités avant et pendant les déploiements. Tel qu'énoncé dans le Guide sur les interventions visant à lutter contre la corruption du Programme de défense et de sécurité de TI, les planificateurs doivent connaître les principales voies empruntées par la corruption au sein des opérations.[155] À chacune de ces voies correspond un certain nombre de mesures, préventives ou réactives, pouvant être prises pour atténuer ce risque.

Encadré 9. Le guide sur les interventions visant à lutter contre la corruption (IACG)

L'IACG du Programme de défense et de sécurité de TI fournit des ressources et une aide aux analystes, aux planificateurs et aux exécutants chargés d'identifier et d'atténuer les risques de corruption au sein des opérations militaires internationales. Ce guide consiste en une série de documents, d'outils et de ressources d'analyse visant à enseigner au personnel militaire, aux planificateurs civils et militaires, et aux décisionnaires clés du secteur de la défense l'importance de la corruption dans les opérations militaires. Ce guide propose un aperçu des principales voies empruntées par la corruption et des domaines clés dans lesquels il y a un risque de corruption, aide les planificateurs à adopter des stratégies d'atténuation de la corruption, expose les domaines de responsabilité probables du personnel militaire et offre des suggestions pour intégrer les questions de corruption dans les exercices militaires. L'IACG aide l'utilisateur à apprendre à reconnaître et à atténuer les risques de corruption au sein de l'environnement opérationnel et lui propose des outils qui peuvent aider les planificateurs à développer des stratégies personnalisées de lutte contre la corruption. Ce guide contient également des études de cas détaillées qui soulignent l'importance de la corruption dans les environnements opérationnels, et est personnalisé pour ceux qui souhaitent acquérir des connaissances plus approfondies sur le sujet.

L'IACG pourrait fournir une orientation utile aux praticiens et aux législateurs de la RSS. Il pourrait être adapté aux contextes nationaux pour s'assurer que la transformation du secteur de la sécurité inclut le renforcement de l'intégrité des prestataires de la sécurité nationale et que la corruption est traitée comme un enjeu stratégique au sein des opérations.

Source : *Programme de défense et de sécurité de TI, Guide sur les interventions visant à lutter contre la corruption :* **https://iacg.ti-defence.org/**

Bien qu'il existe des différences concrètes entre les missions nationales et internationales, telles que les risques associés au partenariat avec les pays hôtes, la majeure partie des voies de risque identifiées au niveau international s'appliquent aux opérations nationales. Par exemple, il existe des risques concrets au sein des missions, dans le cadre du soutien, de la sous-traitance et de l'assistance apportés aux pouvoirs civils, ainsi que dans les opérations internationales et nationales. Il est essentiel que des évaluations des risques de corruption soient effectuées à l'avance et que la corruption soit contrôlée pendant les missions par des professionnels dûment formés, dont les rapports sont rendus publics. En termes de sous-traitance, des lignes directrices spécifiques doivent exister pour les opérations, sous la forme de procédures opératoires standard, par exemple, afin de s'attaquer aux risques suivants : la cession des actifs, les détenteurs du pouvoir local, la supervision de l'exécution des contrats ou la sécurité du matériel et du personnel. En outre, il est essentiel de dispenser au personnel une formation spécifique sur les risques de corruption dans la sous-traitance pendant les opérations de déploiement ou les missions de maintien de la paix. Le recours à des entrepreneurs privés est un aspect particulièrement sensible dans le contexte des interventions militaires, où un contrôle adéquat doit être exercé sur les contrats pour s'assurer qu'ils sont soumis à un examen approprié. D'un point de vue international, la question du

152 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *Corruption Risks and UN Peace Operations* (Risques de corruption et missions de paix de l'ONU), (Londres : Programme de défense et de sécurité de TI, 2019).

153 Ibid.

154 Programme de défense et de sécurité de Transparency International, *Guide sur les interventions visant à lutter contre la corruption.* https://iacg.ti-defence.org/

155 Transparency International, « Afghanistan ».

contrôle sur les forces armées non étatiques ne se limite pas au recours à des entrepreneurs privés ; elle s'étend également aux guerres modernes menées à distance, où certains États délaissent les interventions à grande échelle sur le terrain pour favoriser les partenariats avec les groupes armés locaux.[156] Dans de telles situations, la reddition de comptes peut revêtir un caractère flou et ouvrir la voie à la corruption. Les partenariats avec les groupes armés non étatiques reflètent souvent ces risques et requièrent des mesures d'atténuation similaires.

Bien qu'elle soit essentielle dans la prestation de services de sécurité, la lutte contre la corruption doit également porter sur la surveillance et la gestion des services de sécurité pour être efficace. Elle ne peut par conséquent pas uniquement se concentrer sur les prestations du secteur de la sécurité. Aussi essentielle que soit la lutte contre la corruption dans les opérations, elle ne peut pas être mise en œuvre seule et elle dépend fortement de la surveillance et de la gestion de l'ensemble de ce secteur. Les prestataires du secteur de la sécurité doivent être soumis à un contrôle démocratique, tel qu'un contrôle civil, et à l'état de droit. Pour mener à bien leur mission, les prestataires de sécurité ont besoin d'une surveillance et d'une gestion transparentes et efficaces de la sécurité, qui leur garantissent d'avoir des mandats clairs et distincts reposant sur une solide planification et d'être équipés en conséquence. La RSS est un processus global de transformation qui doit être mis en place d'une manière coordonnée pour réussir. Il existe de nombreux cas où l'efficacité des interventions militaires internationales a été entravée par la corruption ; les prestataires de la sécurité nationale pourraient en tirer d'importantes leçons et entreprendre des processus de réforme qui considèrent la corruption comme un enjeu stratégique.

INTÉGRER LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION DANS LA GESTION DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

La gestion du secteur de la sécurité correspond au processus par lequel les services de sécurité sont organisés et dirigés. Les principaux acteurs impliqués dans cette gestion incluent les ministères du gouvernement, tels que le ministère de l'Intérieur, de la Défense, de la Justice et des Finances ; la police, les conseils de la magistrature, les services judiciaires et les commissions des droits.[157] D'après la NOTI de l'ONU, la gestion du secteur de la sécurité peut être divisée entre la gestion des ressources humaines, la gestion des ressources financières, la capacité de gestion pour la mise en place effective de politiques et la gestion des informations.[158] La partie suivante repose sur l'approche préconisée par la NOTI envers la gestion du secteur de la sécurité et examine en outre les bonnes pratiques visant à renforcer la gestion des ressources humaines, la gestion financière et les achats, ainsi qu'à réduire les opportunités de corruption.

Gestion des ressources humaines

Si le guide de l'ONU propose un aperçu des meilleures pratiques en matière de gestion du secteur de la sécurité, le paramètre de la lutte contre la corruption est plutôt limité, voire absent, si l'on ne considère pas l'approche de la bonne gouvernance comme suffisante. Dans la gestion des ressources humaines, le développement d'une culture de lutte contre la corruption est essentiel pour minimiser les risques de corruption et des mesures peuvent être prises pour encourager une culture d'intégrité, telles que : l'existence d'un code de conduite publié qui se positionne clairement contre la corruption ; des engagements publics de la direction envers la lutte contre la corruption ; et un processus transparent et standardisé concernant les sanctions et la protection des lanceurs d'alerte. De plus, les postes sensibles, tels que ceux en lien avec la passation de marchés, la sous-traitance et la gestion financière, doivent faire l'objet d'une attention particulière et être étroitement surveillés (du recrutement à la supervision en passant par l'avancement et le licenciement). Un code de conduite à l'intention du personnel civil et militaire incluant, entre autres, des conseils en matière de pots-de-vin, de cadeaux et de marques d'hospitalité, de conflit d'intérêts, de paiements de facilitation et d'activités post-séparation doit être appliqué. Enfin, des contrôles doivent être mis en place (tels que des rapports d'observateurs) afin que ces mesures soient mises en œuvre et contrôlées. La formation est un autre moyen important permettant de s'assurer qu'une culture de lutte contre la corruption est développée, et une formation en la matière doit régulièrement être dispensée pour le personnel civil et non civil.

En ce qui concerne la gestion des ressources techniques, plusieurs mesures, si elles sont mises en œuvre, peuvent contribuer à réduire les risques de corruption :

- une divulgation complète des effectifs civils et non civils pour combattre le phénomène des soldats fantômes notamment ;
- les taux de rémunération et les indemnités doivent être entièrement publiés et les paiements versés régulièrement

156 Dans le cadre de ce rapport, la guerre à distance désigne un concept utilisé depuis les interventions en Irak et en Afghanistan.

157 DCAF, « Documents d'information sur la RSS ».

158 Unité de RSS de l'ONU, 2012.

et dans les délais par le biais de moyens bien établis ;

- le recrutement doit reposer sur des critères objectifs et transparents et le processus de sélection doit être tout aussi transparent et systématique ;
- de même, l'avancement et les licenciements doivent reposer sur des mécanismes standardisés et publiés ;
- les chaînes de commandement et de salaire doivent être séparées.

Gestion financière

Le sceau du secret entourant souvent le secteur de la sécurité, associé à l'ampleur des dépenses, expose la gestion financière du secteur à des risques de corruption significatifs. La RSS ne doit pas négliger le côté gestion financière de la transformation du secteur de la sécurité, car c'est l'un des éléments les plus sujets aux risques de corruption. De nombreuses mesures peuvent être prises pour atténuer le risque de corruption dans ce domaine. Par exemple, la cession des actifs doit être transparente et soumise à un examen minutieux, ce qui signifie qu'il doit y avoir un processus réglementaire pour ces activités incluant notamment le contrôle et la publication des profits et des rapports d'audit. Les budgets secrets au sein du secteur de la sécurité sont souvent justifiés par le besoin de protéger la sécurité nationale, qui constitue ce que l'on appelle « l'exceptionnalisme de la sécurité » ; toutefois, le secret financier doit être réglementé et géré au moyen d'un système de classification, d'autorisation et de surveillance clair. Bien qu'ils soit généralement accepté qu'un pourcentage du budget de la défense et de la sécurité puisse légitimement être alloué à des postes secrets en lien avec la sécurité nationale et les services de renseignement, des pourcentages plus élevés de dépenses secrètes peuvent signaler des irrégularités. En outre, le sceau du secret ne signifie pas une absence d'examen minutieux et il doit y avoir des organismes législatifs pertinents dotés d'une plus grande autorité chargés d'examiner les dépenses secrètes. Les dépenses non secrètes en lien avec la sécurité peuvent, et doivent, être soumises à un examen normal et des vérifications indépendantes doivent être effectuées tous les ans et débattues au Parlement. Les dépenses hors budget ne doivent faire l'objet d'aucune disposition légale, et ces pratiques doivent être vigoureusement contestées car elles peuvent facilement devenir un terrain fertile pour la corruption. L'accès aux informations et la gestion de ces dernières sont particulièrement pertinentes dans le contexte de la gestion financière ; un cadre légal clair exposant quelles informations sont accessibles à quelles personnes et fonctionnant en harmonie avec un cadre d'autorisation et de classification est/peut s'avérer un outil efficace pour atténuer le risque de corruption.

Passation de marchés

La passation de marchés désigne les modalités par le biais desquelles le gouvernement signe des contrats de service. La législation sur la passation de marchés régule tous les aspects du secteur public et elle doit s'appliquer au secteur de la sécurité sans exception. Étant donné le risque de corruption inhérent aux secteurs de la défense et de la sécurité en raison de leurs forts niveaux de dépenses, la législation sur la passation de marchés doit inclure des clauses spécifiques sur les risques de corruption, en indiquant explicitement, par exemple, qu'aucun poste de dépense n'est exempté de cette législation. En ce qui concerne les politiques gouvernementales, le premier principe est que les achats en lien avec la défense et la sécurité ne doivent pas être de nature opportuniste mais soigneusement évalués, planifiés et effectués conformément à une politique en matière de défense et de sécurité publiée. Le cycle complet de la passation de marchés, de la planification à la signature du contrat et à la mise en place, doit aussi être mis à la disposition du public et contrôlé par un comité parlementaire approprié. En ce qui concerne les exigences des fournisseurs, les entreprises doivent adhérer à des normes internationales en termes de meilleures pratiques ainsi qu'à des codes de conduite et à des programmes de conformité pour être autorisés à faire des appels d'offres pour les contrats du gouvernement. Le processus d'appel d'offres doit être mené de manière transparente et aussi ouvertement que possible, tandis que le recours à des sources d'approvisionnement uniques doit être limité. L'exécution des contrats doit également être adéquatement contrôlée et il doit y avoir des canaux institutionnels auprès desquels signaler les mauvaises pratiques. Ces activités doivent faire l'objet d'une vérification par des organismes indépendants et la collusion entre les soumissionnaires et les entrepreneurs doit être sanctionnée. Il doit y avoir un cadre légal réglementaire pour les compensations qui accorde des pouvoirs de contrôle à des organismes adéquats. Les enveloppes financières concernant les importants contrats d'armement doivent être disponibles avant la signature de tout contrat et contrôlées pendant leur livraison. Les pays vendeurs ne doivent pas exercer une influence politique excessive et les gouvernements récipiendaires doivent toujours être en mesure de justifier les achats effectués auprès de n'importe quel fournisseur par des besoins militaires. De même, le pays doit disposer d'un cadre solide permettant de réguler les activités de lobbying et cette législation doit s'appliquer au secteur de la sécurité.

CARACTÉRISTIQUES PARTICULIÈRES DE LA RSS DANS LES PAYS SORTANT DE CONFLITS

Dans les pays sortant de conflits, la RSS est essentielle pour prévenir la récurrence de la violence et garantir la transition vers la paix. La RSS constitue une opportunité de rétablir le contrat social entre la population et l'État, et de renforcer l'état de droit par le biais de programmes sensibles à la corruption. Pour que la RSS soit vraiment efficace, la lutte contre la corruption doit être intégrée à toutes les activités associées à la RSS. Bien qu'elles puissent différer en fonction du contexte dans lequel on se trouve, de nombreuses caractéristiques sont généralement retrouvées dans les pays sortant de conflits et peuvent être rapprochées de la RSS du point de vue de la lutte contre la corruption.

Processus de paix

En s'assurant que les forces de sécurité sont rattachées à un cadre de bonne gouvernance et d'état de droit, la RSS vise à contribuer à la stabilisation et à la consolidation de la paix. En conséquence, la RSS et les processus de paix sont étroitement liés.[159] Bien que rien ne prouve le réel impact de l'inclusion des dispositions de RSS sur la pérennité des accords de paix, il est évident que le fait de ne pas les inclure dès le départ, ou de ne le faire qu'en partie, peut compromettre la paix.[160] [161] Cependant, l'intégration des considérations de sécurité dans les négociations et les accords de paix ne constitue pas en soi une condition suffisante pour garantir une paix durable. En effet, les processus de paix qui fournissent également des manières d'améliorer la gouvernance et qui contiennent des mécanismes de lutte contre la corruption semblent durer plus longtemps.[162] Il faut remarquer ici que l'intégration de dispositions de lutte contre la corruption dans les accords de paix peut s'avérer difficile en pratique car cela implique de transformer des réseaux florissants en temps de guerre pour les adapter aux conditions d'une période de paix. Dans certains cas, accommoder les acteurs corrompus peut être perçu comme un mal nécessaire pour mettre fin aux conflits.[163] Alors que les médiateurs se concentrent sur la réduction de la violence à court terme et ont tendance à rester ouverts aux compromis, les praticiens de la RSS doivent adopter une approche à long terme et se concentrer sur la promotion des principes de gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.[164] Les preuves suggérant que la conclusion d'accords à plus long terme est nécessaire pour la RSS, il est essentiel de coordonner les deux communautés dès le début des processus de paix.[165] Si les processus de paix peuvent guider la RSS, s'attaquer aux systèmes où il existe un lien entre la corruption et les conflits à un stade précoce peut également atténuer l'influence des groupes armés et influencer la dynamique du pouvoir dans les négociations.

Désarmement, démobilisation et réintégration (DDR)

Les processus de RSS et de DDR sont souvent au premier plan des phases de transition de la guerre à la paix. Alors que le processus de DDR vise à réintégrer les anciens combattants dans l'économie civile ou la nouvelle architecture de sécurité, la RSS cherche à façonner cette nouvelle architecture de sécurité. Bien que la mesure dans laquelle les deux processus peuvent être liés dans des environnements fragiles reste matière à débat, ils sont étroitement liés ; les deux processus établissant le monopole du gouvernement sur l'utilisation légitime de la force.[166] Dans les pays sortant de conflits où les deux processus sont mis en œuvre, les forces de défense et de sécurité constituent une forme intéressante d'emploi pour les anciens combattants.[167] Une fois intégrés à ces forces, ces combattants sont censés adhérer à certains principes et valeurs, et demeurer suffisamment motivés pour rester engagés dans le processus. Dans les pays où la corruption ébranle le contrat social entre la population et l'État, et où elle alimente le discours des groupes armés, renforcer l'intégrité et la reddition de comptes est encore plus essentiel. À cet égard, l'intégration de dispositions de lutte contre la corruption dans les processus de DDR peut renforcer la confiance dans les forces de sécurité tout en facilitant l'intégration de nouveaux combattants. Une bonne gouvernance, à la fois

159 « What Role for Security Sector Reform in Peace Processes? » (Quel rôle pour la réforme du secteur de la sécurité dans les processus de paix ?), *Forum de Stockholm sur la paix et le développement durable*, 2019 ; Ministère britannique du développement international (DFID), *Security Sector Reform Provisions in Peace Agreements (Dispositions pour la réforme du secteur de la sécurité dans les accords de paix)* (Londres : DFID, 2009).

160 Detzner, « Modern Post-Conflict SSR in Africa » (Réforme moderne du secteur de la sécurité après un conflit).

161 DFID, 2009:10-12.

162 B. I. Spector, « Negotiating Peace Agreements with Anticorruption Provisions: The Role of International Development Assistance » (Négocier des accords de paix avec des dispositions de lutte contre la corruption : le rôle de l'aide internationale au développement), *International Negotiation*, vol. 15, n° 3, pp. 413-438, 2010.

163 Programme de défense et de sécurité de TI, *The Fifth Column* (La cinquième colonne).

164 DFID, 2009: 34.

165 Clingendael Institute, *Living Apart Together? On the Difficult Linkage between DDR and SSR in Post-Conflict Environments* (Vivre séparé ensemble ? Sur le lien difficile entre le processus de DDR et la RSS dans les pays sortant de conflits), (La Haye : Clingendael Institute, 2010).

166 M. A. Civic and M. Miklaucic eds., *Monopoly of Force The Nexus of DDR and SSR* (Monopole des forces. Le lien entre les processus de DDR et de RSS) (Washington : Institute for National Strategic Studies Défense nationale University Press, 2011).

167 United States Institute of Peace, *The Link Between DDR and SSR in Conflict-Affected Countries: Special Report (Le lien entre les processus de DDR et de RSS dans les pays affectés par des conflits : rapport spécial)* (Washington : USIP, 2010).

dans les ressources humaines et dans la gestion financière, est essentielle au processus de DDR. Le développement de codes de conduite et de mécanismes de protection peut contribuer à réduire le risque que les forces gouvernementales commettent des violations des droits de l'homme. De même, garantir une séparation claire entre les chaînes de commandement et de paiement peut prévenir le détournement de salaires. Le développement de critères objectifs et transparents pour la gestion des ressources humaines, notamment en ce qui concerne le recrutement, la nomination et l'avancement, peut également fournir une base solide pour les perspectives de carrière des nouveaux employés, facilitant ainsi leur intégration et leur engagement.

Opérations de paix

Les opérations de paix jouent souvent un rôle prépondérant dans les efforts de stabilisation et de consolidation de la paix. Alors que la RSS est généralement une composante majeure des mandats des opérations de paix dans les pays sortant de conflits, la corruption est trop souvent négligée, même si cela nuit à la capacité [d'une entité] à s'acquitter de son mandat.[168] La corruption et la mauvaise gouvernance influencent les conditions de l'environnement de la mission et exacerbent les difficultés existantes, ébranlant l'efficacité de cette dernière.[169] En outre, il a été suggéré que les préparations de la contribution des troupes aux opérations de paix et la RSS sont de plus en plus liées et sont même parfois perçues par les acteurs externes et internes comme complémentaires.[170] L'incapacité à comprendre et à s'attaquer aux problèmes de corruption tend à amoindrir la confiance dans les opérations de paix et constitue des difficultés supplémentaires pour leur capacité à opérer. Aussi, les dispositions de lutte contre la corruption sont des composantes essentielles des mandats des opérations de paix car elles établissent des normes pour opérer dans un environnement donné. L'identification de manières visant à résoudre, et non renforcer, la corruption dans les pays hôtes pourrait améliorer l'efficacité de la programmation, tandis que le fait de s'attaquer à la corruption au sein même des missions permettra d'utiliser les ressources disponibles au mieux, en plus de faciliter l'acceptation des missions par les populations hôtes. Des mécanismes de protection adéquats, ainsi que des mesures visant à identifier et à s'attaquer à la corruption, peuvent également contribuer à prévenir l'exploitation sexuelle et les abus de la part du personnel.[171] Cela pourrait inclure la réalisation d'évaluations des risques de corruption dans l'ensemble de la mission afin d'identifier les défis et de développer des formations, des codes de conduite, des mécanismes de lancement d'alerte, des enquêtes et des mesures disciplinaires en conséquence. Des guides clairs doivent en outre être développés et des positions solides contre la corruption être prises par les organisations régionales et internationales chargées du déploiement de telles opérations.

Justice transitionnelle

La justice transitionnelle englobe un ensemble de mesures destinées à éviter une résurgence des violations des droits de l'homme, à renforcer les mécanismes de reddition de comptes et à favoriser la réconciliation dans les pays sortant de conflits. Ces mesures peuvent inclure des poursuites pénales, ainsi que des mécanismes de vérité et de réconciliation, des réparations et d'autres processus. Bien que le lien entre la justice transitionnelle et la RSS doive être examiné plus avant, elles partagent toutes deux trois grands objectifs, à savoir une meilleure reddition de comptes, le renforcement de l'état de droit et la prévention de la récurrence des violations des droits de l'homme.[172] Alors que tout porte à croire qu'elles s'affectent l'une l'autre, la corruption sévissant au sein de secteur de la sécurité peut affaiblir les mécanismes de justice transitionnelle en raison du rôle qu'elle joue souvent dans l'alimentation des conflits et des violations des droits de l'homme.[173] Un rapport publié en 2014 par Transparency International montre que « Si la confiance entre les différents groupes est faible, comme cela est couramment le cas dans les régions affectées par des conflits et dans les pays dépourvus d'institutions solides, la protection des intérêts d'un groupe ethnique, d'une tribu ou d'une famille au moyen de pots-de-vin ou de népotisme est clairement une réponse rationnelle aux contraintes rencontrées ».[174] En conséquence, les niveaux élevés de corruption rendent moins probable que le secteur de la sécurité s'implique sérieusement dans des mécanismes de justice transitionnelle. L'intégration de la lutte contre la corruption aussi bien dans la justice transitionnelle que dans la RSS est essentielle pour passer d'un secteur de la sécurité abusif et corrompu à un secteur responsable, transparent et légitime.[175]

168 Programme de défense et de sécurité de TI, *Corruption Risks in UN Peace Operations* (Risques de corruption dans les opérations de paix de l'ONU), 2019.

169 Programme de défense et de sécurité de TI, *Corruption Risks in UN Peace Operations* (Risques de corruption dans les opérations de paix de l'ONU), 2019.

170 N. Wilén, « Examining the Links between Security Sector Reform and Peacekeeping Troop Contribution in Post-conflict States » (Examen des liens entre la réforme du secteur de la sécurité et la contribution des troupes de maintien de la paix dans les pays sortant de conflits), *Journal Of Intervention and Statebuilding*, vol. 12, n° 1, pp. 64-79, 2018.

171 Programme de défense et de sécurité de TI, *Corruption Risks in UN Peace Operations (Risques de corruption dans les opérations de paix de l'ONU)*, 2019.

172 E. Mobekk, « Transitional Justice and Security Sector Reform: Enabling Sustainable Peace » (Justice transitionnelle et réforme du secteur de la sécurité : permettre une paix durable), *Contrôle démocratique des forces armées*, publication occasionnelle 13, novembre 2006.

173 J. Cohen, « Addressing Corruption Through Justice-Sensitive Security Sector Reform » (S'attaquer au problème de la corruption au moyen d'une réforme du secteur de la sécurité sensible à la justice), International Center for Transitional Justice, décembre 2017.

174 Transparency International Allemagne, *Corruption as a Threat to Stability and Peace* (La corruption en tant que menace à la stabilité et à la paix), (Berlin : TI Allemagne, 2014).

175 Cohen, 2017.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La corruption en Afrique de l'Ouest n'est pas seulement une conséquence des conflits, elle est également souvent une cause profonde de la violence armée.[176] Lorsqu'elle prend racine dans les institutions des secteurs de la défense et de la sécurité, ses effets sur la paix et la sécurité peuvent s'avérer catastrophiques et entraîner la dégradation de la sécurité humaine, l'effondrement de l'état de droit et une perte de confiance dans les institutions. Il est essentiel de comprendre le lien entre la corruption et les conflits pour élaborer des réponses exhaustives à l'insécurité humaine et étatique. Tout comme la corruption est souvent répandue dans les conflits ouest-africains, la lutte contre la corruption doit devenir omniprésente dans les efforts de stabilisation et de consolidation de la paix, y compris dans la RSS.

Si elle ne prend pas la corruption en compte, la RSS ne peut atteindre qu'en partie son objectif de transformer les secteurs de la sécurité ouest-africains pour en faire des systèmes de sécurité responsables, efficaces et abordables. **L'accent parfois étroit mis sur le renforcement de l'efficacité des forces de sécurité, notamment par le biais de programmes de formation et d'équipement, a entraîné le délaissement des approches plus complexes et à plus long terme visant à améliorer la reddition de comptes**. À l'inverse, le manque d'attention portée au renforcement des mécanismes de gouvernance et des mesures de protection institutionnelles dans le but d'atténuer les risques de corruption nuit à la capacité de la RSS à engendrer un changement transformateur significatif.

L'intégration de la lutte contre la corruption dans des cadres normatifs, ainsi que dans les processus nationaux est essentielle à la réussite durable de la RSS en Afrique de l'Ouest. Tout en renforçant la reddition de comptes et l'efficacité au sein du secteur de la sécurité, les dispositions de lutte contre la corruption dans la RSS peuvent également contribuer à s'attaquer à certains des moteurs et des catalyseurs des conflits dans cette région. En outre, en défendant des normes élevées de reddition de comptes, de probité et d'intégrité au sein des forces de défense et de sécurité, la lutte contre la corruption favorise la protection contre les violations des droits de l'homme. Enfin, l'intégration de la lutte contre la corruption dans la RSS peut permettre d'exploiter sa capacité à créer des systèmes politiques, sociaux, économiques et militaires propices au respect des droits de l'homme et de la dignité, contribuant ainsi à la sécurité humaine.

Intégrer la lutte contre la corruption dans la RSS :

*Le processus d'évaluation de la manière dont la corruption alimente les conflits et la mise en place en conséquence de mesures de lutte contre la corruption dans n'importe quelle action prévue en lien avec la RSS, notamment **les lois**, **les politiques** et **les programmes**. Il s'agit d'une stratégie visant à faire des mesures de lutte contre la corruption une dimension intégrale de la **conception**, de la **mise en œuvre** de la **supervision** et de l'**évaluation** des politiques et des programmes dans le domaine de la RSS. L'objectif ultime est de s'attaquer de manière stratégique à la corruption en tant que cause profonde des conflits et de l'insécurité, et de renforcer la sécurité humaine.*

À la lumière de ce rapport, le Programme de défense et de sécurité de TI exhorte les législateurs et les praticiens de la RSS en Afrique de l'Ouest à prendre en compte les éléments suivants :

Recommandations à l'intention des Commissions de l'UA et de la CEDEAO

Reconnaître officiellement la menace que représente la corruption pour la réussite de la RSS et intégrer des dispositions de lutte contre la corruption dans les programmes d'appui à la RSS destinés aux États membres de l'UA et de la CEDEAO :

- L'UA a adopté plusieurs instruments normatifs afin de faciliter la prévention structurelle des conflits, notamment certains en lien avec la lutte contre la corruption. Reconnaître spécifiquement la menace que constitue la corruption pour la sécurité et la stabilité dans le Cadre d'orientation de l'UA sur la RSS jetterait les bases visant à s'assurer que la corruption est incluse dans l'appui à la RSS de l'UA envers ses États membres et les communautés et mécanismes économiques régionaux. De plus, le développement de notes d'orientation opérationnelles sur la lutte contre la corruption dans la G/RSS fournirait des outils pratiques aux États membres pour traduire les politiques de lutte contre la corruption en des stratégies et des plans d'action efficaces.
- Le CPCC de 2008 sert de référence pour le système et les États membres de la CEDEAO dans leurs efforts visant à renforcer la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest. Conformément à l'Article 72-e du CPCC, la CEDEAO pourrait s'assurer que des éléments spécifiques de lutte contre la

176 Programme de défense et de sécurité de TI, Le plus petit dénominateur commun : comment la corruption au sein du secteur de la sécurité alimente l'insécurité en Afrique de l'Ouest, 2020.

corruption sont intégrés dans son engagement à « développer et promouvoir la mise en place et le suivi d'un ensemble de lignes directrices pratiques visant à régir les activités de tous les acteurs mettant en œuvre ou appuyant des initiatives de RSS dans la région ». Reconnaître en particulier la lutte contre la corruption comme une « composante essentielle » du Cadre de politique de la CEDEAO pour la G/RSS sensibiliserait les gens à la menace posée par la corruption, tandis que la fourniture de conseils sur la manière d'intégrer la lutte contre la corruption dans la G/RSS améliorerait les capacités de la CEDEAO à apporter son soutien aux États membres.

Recommandations à l'intention des législateurs et des praticiens ouest-africains de la RSS

Intégrer la lutte contre la corruption dans les stratégies et les plans d'action de la RSS :

- Par le biais, respectivement, de l'Architecture de paix et de sécurité, du Cadre continental pour la prévention structurelle des conflits et du Cadre de prévention des conflits, l'ONU, l'UA et la CEDEAO ont chacune adopté des instruments normatifs visant à faciliter la prévention structurelle des conflits qui comprennent des composantes spécifiques en lien avec la bonne gouvernance. En s'assurant que ces principes s'étendent aux cadres de RSS et sont respectés dans les stratégies et les plans d'action de RSS nationaux, les gouvernements ouest-africains contribueraient à s'attaquer aux causes profondes de l'instabilité dans la région.
- Les évaluations de la RSS visent à identifier les éléments qui affectent la stabilité, à analyser la manière dont différents groupes de citoyens vivent la sécurité, à évaluer les besoins en matière de sécurité et à souligner les défis et les opportunités pour la RSS. En développant des évaluations de RSS sensibles à la corruption, les organismes de coordination de la RSS seraient plus à même d'identifier les causes profondes de l'insécurité et d'éclairer les stratégies de RSS pour s'y attaquer. De plus, l'inclusion des organismes de lutte contre la corruption et des OSC durant de telles évaluations aiderait à favoriser l'appropriation locale et la reddition de comptes.
- L'intégration de la lutte contre la corruption dans la RSS contribuerait à une meilleure efficacité et efficience de la prestation, de la gestion et de la surveillance du secteur de la sécurité. Tout processus de transformation reposant sur des principes de lutte contre la corruption et de bonne gouvernance doit : améliorer la transparence du secteur ; placer fermement le secteur de la sécurité sous le contrôle civil et démocratique du Parlement, d'organismes indépendants et de la société civile, par le biais de mécanismes institutionnalisés et transparents ; promouvoir des normes de lutte contre la corruption au sein des secteurs, à la fois parmi les citoyens et le personnel militaire ; avoir des systèmes financiers et de gestion solides et transparents en place et être soumis à un contrôle externe.

Recommandations à l'intention des législateurs de la RSS de l'ONU

Reconnaître le lien entre la corruption et les conflits afin d'élaborer des orientations en matière de lutte contre la corruption dans le cadre de la RSS. L'examen de ce lien peut aider les législateurs et les praticiens à mieux comprendre la dynamique des conflits, à identifier les moteurs et les catalyseurs clés des conflits et à éclairer les stratégies de RSS.

- Bien que la NOTI sur la RSS reconnaisse l'importance des initiatives de lutte contre la corruption pour renforcer la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, elle n'élabore pas sur le lien entre la corruption et les conflits. L'examen de ce lien pourrait permettre à l'ONU d'identifier d'autres approches pour renforcer son soutien aux États membres et aux organisations régionales. La réalisation d'une étude sur l'impact de la corruption dans la dynamique des conflits, avec la contribution de spécialistes de la lutte contre la corruption, incluant le système de l'ONU, des universitaires et la société civile, permettrait au Groupe de travail inter-agences de l'ONU sur la RSS d'identifier les moteurs et les catalyseurs clés des conflits à prendre en compte aux fins de la RSS.
- L'intégration d'éléments spécifiques sur la manière de s'attaquer à la corruption par le biais de la RSS dans la NOTI de l'ONU sur la RSS fournirait des outils pratiques aux praticiens de la RSS pour développer des stratégies et des plans d'action sensibles à la corruption. L'identification, en particulier, des points d'entrée pour intégrer complètement la lutte contre la corruption dans la prestation, la gestion et la surveillance des services de sécurité au sein de la NOTI, fournirait des outils utiles aux législateurs et aux praticiens pour s'attaquer au lien entre la corruption et les conflits au travers de la RSS. Une telle initiative pourrait être menée en concertation avec le Groupe de travail inter-agences de l'ONU, l'UA, la CEDEAO et la société civile et s'appuyer sur l'expérience acquise en Afrique de l'Ouest.

Transparency International Defence & Security

10 Queen Street Place,
London,
EC4R 1BE

ti-defence.org
twitter.com/@TI_Defence

Transparency International UK

Registered charity number 1112842

Company number 2903386