

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*

ABRÉGÉ

Bernard Harborne
William Dorotinsky
Paul M. Bisca
Directeurs de publication



GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE



NATIONS UNIES

Cette brochure présente l'abrégé ainsi que la table des matières et des aspects importants du livre *Sécurité et développement : Les finances publiques et le secteur de la sécurité*, doi : 10.1596/978-1-4648-0766-4. Après publication du livre, une version PDF de l'ouvrage intégral sera disponible à l'adresse : <https://openknowledge.worldbank.org/>. Le livre pourra être commandé en version imprimée à l'adresse : <https://www.amazon.com/>. Merci d'utiliser la version finale aux fins de citation, de reproduction et d'adaptation.

© 2017 Banque internationale pour la reconstruction et le développement / Banque mondiale
1818 H Street, NW, Washington, DC 20433 États-Unis d'Amérique
Téléphone : 202-473-1000 ; Internet : www.worldbank.org

Certains droits réservés

La publication originale de cet ouvrage est en anglais sous le titre de *Securing Development: Public Finance and the Security Sector (Overview)* en 2017. En cas de contradictions, la langue originelle prévaudra.

Cet ouvrage est publié conjointement par la Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies. Les observations, interprétations et opinions qui y sont exprimées ne reflètent pas nécessairement les avis de la Banque mondiale, de son Conseil des Administrateurs ou des États que ceux-ci représentent, ou ceux de l'Organisation des Nations Unies. La Banque mondiale et l'Organisation des Nations Unies ne garantissent pas l'exactitude des données présentées dans cet ouvrage. Les frontières, couleurs et dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent ouvrage n'impliquent de la part de la Banque mondiale ou de l'Organisation des Nations Unies aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que les deux institutions reconnaissent ou acceptent ces frontières.

Aucune des dispositions précédentes ne constitue une limite ou une renonciation à l'un quelconque des privilèges et immunités de la Banque mondiale ou de l'Organisation des Nations Unies, et ne peut être interprétée comme telle. Tous lesdits privilèges et immunités de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies sont expressément réservés.

Droits et licences



L'utilisation de cet ouvrage est soumise aux conditions de la licence Creative Commons Attribution 3.0 IGO (CC BY 3.0 IGO) <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/igo/>. Conformément aux termes de la licence Creative Commons Attribution (paternité), il est possible de copier, distribuer, transmettre et adapter le contenu de l'ouvrage, y compris à des fins commerciales, sous réserve du respect des conditions suivantes :

Mention de la source — L'ouvrage doit être cité de la manière suivante : Harborne, Bernard, William Dorotinsky et Paul M. Bisca (dir.). 2017. *Sécurité et développement : Les finances publiques et le secteur de la sécurité (Abrégé)*. Washington, DC : Banque mondiale. Licence : Creative Commons Attribution CC BY 3.0 IGO

Traductions — La présente version française de ce document est une traduction réalisée par les Services de traduction et d'interprétation (GSDTI) de la Banque mondiale. Si une autre traduction de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source, le déni de responsabilité suivant : *Cette traduction n'a pas été réalisée par la Banque mondiale ou l'Organisation des Nations Unies et ne doit pas être considérée comme une traduction officielle de ces deux institutions. La Banque mondiale et/ou l'Organisation des Nations Unies ne sauraient être tenues responsables du contenu de la traduction ni des erreurs qui peuvent y figurer.*

Adaptations — Si une adaptation de cet ouvrage est produite, veuillez ajouter à la mention de la source, le déni de responsabilité suivant : *Cet ouvrage est une adaptation d'une œuvre originale de la Banque mondiale et de l'Organisation des Nations Unies. Les idées et opinions exprimées dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validées par la Banque mondiale ou l'Organisation des Nations Unies. Les points de vue et les opinions exprimés dans cette adaptation n'engagent que l'auteur ou les auteurs de l'adaptation et ne sont pas validés par la Banque mondiale et/ou l'Organisation des Nations Unies.*

Contenu tiers — La Banque mondiale et/ou l'Organisation des Nations Unies ne sont pas nécessairement propriétaires de chaque composante du contenu de cet ouvrage. Elles ne garantissent donc pas que l'utilisation d'une composante ou d'une partie quelconque du contenu de l'ouvrage appartenant à des tiers ne porte pas atteinte aux droits des tiers parties concernées. L'utilisateur du contenu assume seul le risque de réclamation ou de plainte pour violation desdits droits. Pour réutiliser une composante de cet ouvrage, il vous appartient de juger si une autorisation est requise et de l'obtenir le cas échéant auprès du détenteur des droits d'auteur. Les composantes visées peuvent inclure, entre autres, les tableaux, graphiques et images.

Pour tous renseignements sur les droits et licences, s'adresser au Service des publications et de la diffusion des connaissances de la Banque mondiale : World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street, NW, Washington, DC 20433, États-Unis d'Amérique ; télécopie : 202-522-2625 ; courriel : pubrights@worldbank.org.

Photo de couverture : © Dimjul/Dreamstime.com. Utilisée avec l'autorisation de Dimjul/Dreamstime.com. Autorisation nécessaire pour toute utilisation ultérieure.

Conception de la page de couverture : Bill Praguski, Critical Stages.

Crédit photo : Page 1 : © UN Photo/Mark Garten. Utilisée avec l'autorisation de UN Photo/Mark Garten. Autorisation nécessaire pour toute utilisation ultérieure.

Table des matières

Table des matières intégrale du livre <i>Sécurité et développement</i>	vii
Préface	xvii
Remerciements	xix
Sigles, acronymes et abréviations	xxi
Abrégé	1
Introduction de l'ouvrage <i>Sécurité et développement</i>	1
L'articulation entre sécurité et développement	3
Réforme du secteur de la sécurité	5
Revue des dépenses publiques	8
En quoi consiste une RDP ?	8
Intérêt de la mise en œuvre d'une RDP	10
Points d'entrée pour la réalisation d'une RDP	13
Modalités de réalisation d'une RDP	13
Comprendre le contexte	16
Le contexte de sécurité	16
Le contexte macroéconomique	17
Le contexte de fragilité	21
Genre et sécurité	23
Comprendre les institutions de sécurité et de justice	23
Quelques exemples d'institutions de justice criminelle	25
Intégrer la finance publique, la sécurité et la justice criminelle	27
Politique de finance publique	27
Le secteur de la sécurité et le système du budget national	28

Soutenabilité et viabilité financières	29
Crédibilité du budget	32
Efficience des allocations sectorielles	34
Budgétisation sur la base des politiques sectorielles	37
Efficience et efficacité opérationnelle	39
Gouvernance et redevabilité démocratique	41
Gestion des actifs et des passifs	42
Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget	44
Enregistrement et établissement des rapports comptables	47
Contrôle et audits externes	49
Conclusions	51
Notes	53
Bibliographie	60

Encadrés

A.1	Libéria — Une stratégie de sécurité nationale axée sur les menaces intérieures	18
A.2	Somalie — Revue des dépenses publiques de sécurité et de justice : Projections de recettes	20
A.3	Quelques exemples de la problématique du genre dans une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité	23
A.4	Définitions du « secteur de la sécurité »	24
A.5	Les institutions de police et de justice criminelle d'El Salvador	26
A.6	Questions de soutenabilité financière dans les pays sortant d'un conflit	30
A.7	Libéria — Coût de la transition et du maintien de la sécurité	31
A.8	République centrafricaine — Revenus hors budget	33
A.9	Questions stratégiques clés dans les États fragiles et touchés par un conflit	35
A.10	Niger — Décalages entre la stratégie de sécurité et son financement	38
A.11	Composantes de l'efficience	40
A.12	Mali — Demandes de crédits pour l'équipement et le soutien des forces de sécurité	41
A.13	République centrafricaine — Non respect des normes dans les audits internes	42
A.14	Niger — Institutions et pratiques de gestion des actifs	43
A.15	République démocratique du Congo — Décourager la corruption au moyen du projet « Chaîne des paiements »	45
A.16	Un processus générique de passation de marchés	46
A.17	Recueil d'informations au moyen d'un système d'information sur la gestion financière	48
A.18	El Salvador — Insuffisance des capacités de production d'informations	48
A.19	Mali — Absence de contrôle externe des forces de sécurité	50

Graphiques

A.1	Effet néfaste de la violence sur le développement	4
A.2	Le secteur de la sécurité dans le cycle budgétaire	10
A.3	Types de violence	18
EA.2.1	Comparaison de l'évolution des prévisions de recettes de la Somalie et des valeurs de référence pour les pays sortant d'un conflit et les pays d'Afrique subsaharienne	20
A.4	Institutions étatiques et non étatiques des secteurs de la sécurité et de la justice	25
EA.5.1	Secteurs de la sécurité et de la justice : Missions et institutions compétentes	27
A.5	Rôle du pouvoir législatif dans le cycle budgétaire	49

Tableaux

A.1	Le cycle budgétaire et le secteur de la sécurité : Comparaison entre les pratiques standards et celles appliquées au secteur de la défense	11
A.2	Points d'entrée pour la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité	14
A.3	Les grandes étapes de la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques (RDP) dans le secteur de la sécurité	15
A.4	Questions pertinentes pour les États fragiles et touchés par un conflit	22
EA.7.1	Prévisions des coûts budgétisés des services de sécurité du Libéria, 2012–2019	32

Table des matières intégrale du livre *Sécurité et développement*

Préface

Remerciements

Sigles, acronymes et abréviations

Abrégé

Introduction de l'ouvrage *Sécurité et développement*

Revues des dépenses publiques

Comprendre le contexte

Intégrer la finance publique, la sécurité et la justice criminelle

Conclusions

Notes

Bibliographie

1. Introduction

Sécurité et développement

Réforme du secteur de la sécurité

Revues des dépenses publiques

Raisons justifiant la conduite d'une revue des dépenses publiques
dans le secteur de la sécurité

Réalisation d'une RDP : Contexte et architecture institutionnelle

Conclusion

Annexe 1A : Les principales étapes de la réalisation d'une RDP dans
le secteur de la sécurité

Annexe 1B : Analyse documentaire de l'articulation entre les
dépenses militaires et la croissance

Notes

Bibliographie

2. Finance publique et secteur de la sécurité : Les fondamentaux

Introduction

La budgétisation et le secteur de la sécurité : Notions fondamentales

Budgets et but de la politique budgétaire

Gestion des finances publiques dans le secteur de la sécurité

Conclusion

Annexe 2A : Classification des fonctions des administrations publiques des Nations Unies et du FMI : la défense

Annexe 2B : Six objectifs clés des systèmes de gestion des finances publiques

Notes

Bibliographie

3. Revues des dépenses publiques dans le secteur de la défense

Introduction

Fonction de défense et institutions militaires

Budgétisation dans le secteur de la défense

Exécution du budget

Mesure et surveillance des résultats

Annexe 3A : Ressources pour la réalisation de RDP

Annexe 3B : Risques de corruption dans le secteur de la défense

Annexe 3C : Notes d'intégrité pour les différentes régions géographiques, groupes de revenu et certains États fragiles, 2013

Annexe 3D : Méthodologie d'établissement des coûts des opérations de défense dans les pays à faible revenu et les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure

Notes

Bibliographie

4. Revues des dépenses publiques des services de police

Introduction

Comprendre la place des forces de police dans le secteur de la sécurité

Analyse de l'action policière et du cycle budgétaire

Mesure des résultats des forces de police

Conclusion

Annexe 4A : Une étude exhaustive des solutions stratégiques envisageables en matière de sûreté et de sécurité

Annexe 4B : Comparaisons internationales des ressources de la justice criminelle

Annexe 4C : Approches des donateurs en matière d'assistance policière dans les États fragiles et touchés par un conflit

Notes

Bibliographie

5. Revues des dépenses publiques dans le secteur de la justice criminelle

Introduction

Intérêt de la mise en œuvre d'une RDP

Cartographie du secteur de la justice criminelle

La chaîne de justice criminelle et la coordination interinstitutions

Mesure des résultats du système de justice criminelle

Réalisation d'une RDP et résultats potentiels

Annexe 5A : Évaluation des organes de poursuites judiciaires

Annexe 5B : Évaluation des juridictions pénales

Annexe 5C : Évaluation des services pénitentiaires et des services de réinsertion

Annexe 5D : Évaluation des autres institutions et services compétents en matière de justice criminelle

Annexe 5E : Évaluation des institutions de justice criminelle dans les contextes fragiles et les situations de conflit

Annexe 5F : Évaluation des données : Dispositif de collecte d'échantillons

Notes

Bibliographie

Bibliographie sélective

Encadrés

- A.1 Libéria — Une stratégie de sécurité nationale axée sur les menaces intérieures
- A.2 Somalie — Revue des dépenses publiques de sécurité et de justice : Projections de recettes
- A.3 Quelques exemples de la problématique de genre dans une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité
- A.4 Définitions du « secteur de la sécurité »
- A.5 Les institutions de police et de justice criminelle d'El Salvador
- A.6 Questions de soutenabilité financière dans les pays sortant d'un conflit
- A.7 Libéria — Coût de la transition et du maintien de la sécurité
- A.8 République centrafricaine — Revenus hors budget
- A.9 Questions stratégiques clés dans les États fragiles et touchés par un conflit
- A.10 Niger — Décalages entre la stratégie de sécurité et son financement
- A.11 Composantes de l'efficacité
- A.12 Mali — Demandes de crédits pour l'équipement et le soutien des forces de sécurité
- A.13 République centrafricaine — Non respect des normes dans les audits internes
- A.14 Niger — Institutions et pratiques de gestion des actifs
- A.15 République démocratique du Congo — Décourager la corruption au moyen du projet « Chaîne des paiements »

- A.16 Un processus générique de passation de marchés
- A.17 Recueil d'informations au moyen d'un système d'information sur la gestion financière
- A.18 El Salvador — Insuffisance des capacités de production d'informations
- A.19 Mali — Absence de contrôle externe des forces de sécurité
- 1.1 Quelques exemples de la problématique de genre dans une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité
- 1.2 Définitions du « secteur de la sécurité »
- 1.3 Acteurs non étatiques et institutions informelles
- 1.4 Fonctions des institutions de sécurité
- 2.1 Questions de soutenabilité financière dans les pays sortant d'un conflit
- 2.2 Questions stratégiques clés dans les États fragiles et touchés par un conflit
- 2.3 Composantes de l'efficience
- 2.4 Exemple de décomposition d'un système type de gestion des finances publiques
- 2.5 Mécanismes pour les dépenses et recettes militaires hors budget
- 2.6 Chaîne des paiements : Décourager la corruption en République démocratique du Congo
- 2.7 Un processus générique de passation de marchés
- 2.8 Recueil d'informations au moyen d'un système d'information sur la gestion financière
- 3.1 Guatemala — Une politique de sécurité visant à privilégier la démocratie
- 3.2 Indonésie — Réforme institutionnelle interne et capacités de la société civile
- 3.3 Afrique du Sud — Le Livre blanc de la défense
- 3.4 Libéria — Une stratégie de sécurité nationale axée sur les menaces intérieures
- 3.5 Décalages entre la stratégie de sécurité et son financement
- 3.6 Burundi — Raisons justifiant de contribuer aux opérations de maintien de la paix
- 3.7 Libéria — Coût de la transition et du maintien de la sécurité
- 3.8 République centrafricaine — Revenus hors budget
- 3.9 Burundi — Simulation des arbitrages entre le secteur de la sécurité et les secteurs productifs
- 3.10 Mali — Demandes de crédits pour l'équipement et le soutien des forces de sécurité
- 3.11 Burundi — Impact macroéconomique et budgétaire de la guerre civile
- 3.12 Mali — Un fonds de trésorerie pour les opérations sujettes à des risques de fraude, de gaspillage et d'abus
- 3.13 Mali — Un environnement de contrôle hautement formalisé

- 3.14 République centrafricaine — Risques pesant sur la comptabilité des salaires par manque de séparation des fonctions
- 3.15 Niger — Institutions et pratiques de gestion des actifs
- 3.16 Niger — Taux de dépense pour le secteur de la sécurité
- 3.17 Libéria — Insuffisance du contrôle législatif
- 3.18 Mali — Absence de contrôle externe des forces de sécurité
- 3.19 République centrafricaine — Non respect des normes dans les audits internes
- 4.1 Le défi du déplacement de la criminalité
- 4.2 Ampleur du développement du secteur de la sécurité privée
- 4.3 Institutions et missions de police et de justice criminelle en El Salvador
- 4.4 Indicateurs du g7+ pour le secteur de la sécurité dans les États fragiles
- 4.5 Les causes de corruption des forces de police
- 4.6 Le rôle de la police dans la stratégie nationale de sécurité du Libéria
- 4.7 Gestion des recettes de la police au Mali
- 4.8 Systèmes d'information sur la gestion financière
- 4.9 Différences entre les services de police du point de vue de la structure de rémunération
- 4.10 Normes de recrutement et de formation des agents de police
- 4.11 Comparaison des structures hiérarchiques de grade au sein des forces de police
- 4.12 Gestion des personnels de police en République centrafricaine
- 4.13 Dépenses de personnel et corruption au sein des forces de police en République démocratique du Congo
- 4.14 Gestion des personnels de police au Soudan du Sud
- 4.15 L'expérience de patrouilles urbaines à Kansas City
- 4.16 Relation entre la criminalité et la peur du crime
- 4.17 Crime et PIB
- 4.18 Stratégie policière, criminalité et valeur des logements à Rio de Janeiro
- 4.19 Dimensions de la performance des forces de police
- 4.20 Bâtir la légitimité policière
- 4.21 Relations entre les policiers et les citoyens en Afrique
- 4.22 Relations entre les policiers et les citoyens en Amérique latine
- 4.23 Le dispositif Compstat
- 4.24 Controverses au sujet des opérations de contrôle et de fouille
- 4.25 Deux mises en garde concernant la mesure des résultats du système de justice criminelle
- 4.26 Renforcement des systèmes de collecte de données sur la criminalité au Soudan du Sud
- 4A.1 La polémique sur les causes de la criminalité et les solutions
- 4A.2 La dissuasion en Afrique du Sud

4A.3	Le traitement de la toxicomanie, une alternative à l’incarcération
4A.4	Données sur les taux d’incarcération aux États-Unis d’Amérique
5.1	Coordination du secteur de la justice en Nouvelle-Zélande
5.2	Les principaux modèles de gouvernance des Conseils de la magistrature en Europe
5.3	Quelques mesures de performance des fonctions d’enquête et de poursuites
5.4	Quelques mesures de performance des fonctions d’arbitrage
5.5	Quelques mesures de performance des actions de neutralisation et de réinsertion
5A.1	Établissement des coûts sur la base des activités dans le Service des poursuites judiciaires de la Couronne
5A.2	Programme national canadien de recouvrement des amendes
5B.1	Compétences en matière de recouvrement des amendes pénales, des biens illicites et des gains issus d’activités criminelles
5C.1	Pourquoi le magistrat a-t-il fait incarcérer le violeur ? Un récit provenant des zones arides du Kenya
5C.2	Approches novatrices du financement du système de justice criminelle du Royaume-Uni

Graphiques

A.1	Effet néfaste de la violence sur le développement
A.2	Le secteur de la sécurité dans le cycle budgétaire
A.3	Types de violence
EA.2.1	Comparaison de l’évolution des prévisions de recettes de la Somalie et des valeurs de référence pour les pays sortant d’un conflit et les pays d’Afrique subsaharienne
A.4	Institutions étatiques et non étatiques des secteurs de la sécurité et de la justice
EA.5.1	Secteurs de la sécurité et de la justice : Missions et institutions compétentes
A.5	Rôle du pouvoir législatif dans le cycle budgétaire
1.1	Effet néfaste de la violence sur le développement
1.2	Types de violence
1.3	Institutions étatiques et non étatiques des secteurs de la sécurité et de la justice
2.1	Le secteur de la sécurité dans le cycle budgétaire
2.2	Rôle du pouvoir législatif dans le cycle budgétaire
3.1	Indicateurs de la qualité des institutions de Transparency International et de la CPIA
3.2	La relation entre la sécurité et la qualité des institutions
3.3	Le cadre institutionnel
3.4	Mesures de contrôle de l’exécution du budget
3.5	Cadre de prestation des services dans le secteur de la défense
3D.1	Les dépenses militaires en proportion du PIB dans les pays à faible revenu (moyenne pour la période 2005–2014)

- 3D.2 Les dépenses militaires en proportion du PIB dans les pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure (moyenne pour la période 2005–2014)
- 3D.3 Composition des coûts opérationnels dans les pays membres de l'OTAN, par domaine de dépense (moyenne pour la période 2008–2015)
- 3D.4 Répartition des dépenses de personnel, par catégorie d'agents
- 3D.5 Structure du secteur public
- 3D.6 Composition de l'infanterie légère, par catégorie
- 3D.7 Coût de la vie en proportion des soldes militaires : Comparaison entre quelques pays
- 4.1 Dépenses de maintien de l'ordre en pourcentage du PIB dans différents pays, 1988–2000
- 4.2 Répartition des fonctions et des opérations de police
- 4.3 Le cycle du budget national et le secteur de la sécurité
- 4B.1 Comparaison des taux d'homicide d'après diverses sources de police/justice criminelle et de ceux de l'Organisation mondiale de la Santé
- 4B.2 Détention provisoire contre incarcération après condamnation, 2013
- 5.1 Un exemple de système de traitement des affaires et des points de décision dans le secteur de la justice pénale
- 5.2 El Salvador — Des groupes de dialogue sur les politiques fondé sur une RDP

Cartes

- 4.1 Pourcentage de personnes interrogées par pays/territoire ayant payé un dessous-de-table à l'un des huit services mentionnés durant les 12 derniers mois, 2013
- 4.2 Institutions comptant parmi les plus corrompues selon les personnes interrogées, 2013
- 4.3 Nombre d'agents de police pour 100 000 habitants, 2012 ou année la plus récente
- 4B.1 Population carcérale pour 100 000 habitants, 2013 ou année la plus récente
- 4B.2 Pourcentage de la population carcérale totale en détention préventive, 2013
- 4B.3 Nombre d'agents de police pour 100 000 habitants, 2012 ou année la plus récente
- 4B.4 Nombre de procureurs pour 100 000 habitants, année la plus récente
- 4B.5 Nombre de procureurs par homicide, 2006
- 4B.6 Nombre d'agents pénitentiaires par détenu condamné, 2012 ou année la plus récente
- 4B.7 Taux d'occupation carcérale au regard de la capacité d'accueil officielle

Tableaux

- A.1 Le cycle budgétaire et le secteur de la sécurité : Comparaison entre les pratiques standards et celles appliquées au secteur de la défense
- A.2 Points d'entrée pour la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité
- A.3 Les grandes étapes de la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques (RDP) dans le secteur de la sécurité
- A.4 Questions pertinentes pour les États fragiles et touchés par un conflit
- EA.7.1 Prévisions des coûts budgétisés des services de sécurité du Libéria, 2012–2019
 - 1.1 Points d'entrée pour la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité
 - 1.2 Existence ou absence de RDP dans le secteur de la sécurité
 - 1.3 Approches de la gestion des risques découlant d'une RDP dans le secteur de la sécurité
 - 1.4 Questions pertinentes pour les États fragiles et touchés par un conflit
- 2.1 Principes budgétaires
- 2.2 Le cycle budgétaire et le secteur de la sécurité : Comparaison entre les pratiques standards et celles appliquées au secteur de la défense
- 2.3 Indicateurs de la Banque mondiale en matière de gestion des finances publiques
- 2A.1 Classification des fonctions des administrations publiques des Nations Unies : Secteur et sous-secteurs de la défense
- 2A.2 Systèmes de classification du budget
- 2A.3 FMI : Classification économique des dépenses
- 3.1 Points d'entrée pour la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité
- 3.2 Couverture des RDP réalisés dans le secteur de la défense par les Nations Unies, la Banque mondiale et des organismes bilatéraux, 2005–2013
- 3.3 Situations de fragilité selon la Banque mondiale, 2016
- 3.4 Indicateurs de conflit dans quelques États fragiles
- 3.5 Indicateurs de conflit, par région et groupe de revenu
- 3.6 Dépenses militaires moyennes par comparaison avec la production économique et la population
- 3.7 Dépenses militaires et taille des forces armées, pour diverses catégories
- 3.8 Dépenses militaires et taille des forces armées, pour quelques États fragiles
- 3.9 Gamme d'activités envisageables dans le secteur de la défense
- 3.10 Architecture générale de la sûreté dans le secteur de la défense
- 3.11 Unités opérationnelles types dans les forces armées

- 3.12 Recettes hors budget
- 3.13 Dépenses hors budget
- 3.14 Contextes de sécurité, conséquences pour les dépenses militaires et analyse des dépenses
- 3.15 Méthodes d'établissement des coûts de défense
- 3.16 Sources de risques opérationnels et mesures d'atténuation envisageables
- 3.17 Sources de risques de gestion financière et mesures d'atténuation envisageables
- 3.18 Vue d'ensemble des mesures de performance
- 3.19 Produits types de contrôle budgétaire
- 3D.1 Coûts d'exploitation et de maintenance, par composante, en proportion du coût total
- 3D.2 Investissements, par capacité opérationnelle, en proportion de l'investissement total
- 3D.3 Tableau des équipements d'infanterie légère : Coûts unitaires
- 3D.4 Personnel militaire, par grade, catégorie et fonction
- 3D.5 Moyenne des soldes mensuelles nettes des militaires, par grade, dans certains pays
- 4.1 Étapes vers la compréhension des services de maintien de l'ordre
- 4.2 Classification des structures policières, pour quelques pays
- 4.3 Effectifs de police des pays ayant une histoire de criminalité, de violence ou de conflit
- 4.4 Amélioration du paiement des salaires du personnel de sécurité dans les États fragiles et touchés par un conflit
- 4.5 Contrôles budgétaires, par étape d'exécution du budget
- 4.6 Notes d'efficacité technique, par unité décisionnelle
- 4.7 Mesures de processus relatives à la performance
- 4.8 Mesures de performance relatives à la conduite des agents
- 4.9 Mesures de performance basées sur les produits de maintien de l'ordre
- 4.10 Mesures de performance basées sur les résultats de maintien de l'ordre
- 4C.1 Aide publique au développement en vue du financement de la sécurité dans les États fragiles
- 4C.2 Approches de l'assistance policière
- 5A.1 Quelques indicateurs de mesure de la performance du Ministère public
- 5B.1 Quelques indicateurs de mesure de la performance des juridictions pénales
- 5C.1 Indicateurs de mesure des mesures correctionnelles

Préface

Ce livre a pour objet d'expliciter le rôle des finances publiques dans la prestation des services de sécurité et de justice criminelle. Il vise à renforcer le dialogue politique et opérationnel sur les questions de sécurité en apportant aux parties concernées, au plan national comme international, des informations essentielles sur les politiques de dépenses de sécurité. Cet ouvrage a été réalisé dans le cadre d'un projet conduit par les services de la Banque mondiale et des Nations Unies. La Banque mondiale joue un rôle de premier plan dans le domaine des finances publiques et de l'assistance au secteur public, dont la justice ; ce livre est un premier pas visant à apporter cette expertise au secteur de la sécurité. Les Nations Unies, notamment des organisations spécialisées telles que le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) et le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), ont une expertise sectorielle en matière de sécurité et de justice. Ce livre permet donc une intégration des disciplines dans lesquelles chaque institution dispose d'un avantage comparatif et d'un mandat fondamental.

Il est principalement destiné aux fonctionnaires d'État, aux agents des organisations internationales spécialisés dans les questions de gestion des finances publiques et de sécurité, ainsi qu'aux praticiens du développement exerçant des fonctions consultatives. Il intéressera aussi les agents de la Banque mondiale qui peuvent être amenés à contribuer à l'analyse des dépenses engagées dans le secteur de la sécurité ; sur la base des politiques de la Banque mondiale, il définit clairement leur rôle dans le processus de revue des dépenses.

L'interaction de la sécurité, de la justice et de la finance publique est un domaine de développement encore relativement peu étudié. La sécurité et la justice pénale, qui sont des biens publics fondamentaux assurés par les États, grèvent souvent lourdement les budgets nationaux. Des échanges

informés sur les stratégies de dépense sont un aspect essentiel du processus d'élaboration des politiques nationales, dans la mesure où ils permettent aux entités financières de l'administration centrale de s'acquitter de leur mission en contestant les propositions de dépenses de sécurité durant le processus de planification et de budgétisation. Le dialogue sur les politiques de dépense en matière de sécurité renforce aussi l'engagement des partenaires internationaux dans ce domaine en les aidant à prendre des décisions informées quant au niveau et à la forme appropriés de l'aide extérieure. Cet ouvrage offre un cadre pour l'analyse de la gestion des finances publiques, de la transparence et de la supervision financières, ainsi que des politiques de dépense qui définissent les moyens les mieux adaptés pour gérer les risques de corruption. On y trouve également des conseils sur les points d'entrée pour intégrer l'analyse des dépenses de sécurité dans les grands processus de réforme de la gouvernance.

Pour diverses raisons, un nombre croissant de gouvernements sollicite l'assistance de la Banque mondiale et des partenaires des Nations Unies (ONU), que ce soit séparément ou dans le cadre d'une collaboration, afin d'examiner l'efficacité, l'efficience et la viabilité des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité. Il peut s'agir de pays confrontés à des taux élevés de criminalité et de violences urbaines (comme El Salvador et le Mexique), de pays en transition fragile avec une importante présence de troupes de maintien de la paix (tels que le Libéria et la Somalie) ou encore de pays devant faire face à des crises et à des menaces extérieures (comme le Mali et le Niger). Ces études de cas constituent aujourd'hui un corpus d'informations sur l'action menée dans ce domaine, dont s'inspire cet ouvrage consacré à la réalisation des revues des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité.

Remerciements

Cet ouvrage est le fruit d'un projet conjoint réalisé par la Banque mondiale et les Nations Unies. Il a été conçu par une équipe dirigée par Bernard Harborne et William Dorotinsky pour la Banque mondiale et Adedeji Ebo et Alejandro Alvarez pour l'ONU. Paul M. Bisca (Banque mondiale), Thorodd Ommundsen (ONU) et Christophe Pradier (ONU) ont également apporté leur concours.

Il a été rédigé par des membres du personnel et des consultants de la Banque mondiale, avec les contributions d'agents du Département pour les opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP) et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le chapitre 1 et l'introduction ont été rédigés par Bernard Harborne ; le chapitre 2, sur la gestion des finances publiques, est de William Dorotinsky, Bernard Harborne et Paul M. Bisca ; le chapitre 3, sur la défense, a été écrit par Bradley Larson et Bernard Harborne ; le chapitre 4, sur l'ordre public, a été rédigé par Antony Altbeker, Paul M. Bisca et Erik Alda ; et le chapitre 5, sur la justice criminelle, a été produit par Heike Gramckow, Fernando Fernandez-Monge et Bernard Harborne. Des contributions ont également été apportées par Nicole Ball (chapitre 1), Giuseppe Manzillo (annexe 3D du chapitre 3 sur les méthodes d'établissement des coûts pour la défense), Rosemary Barberet (chapitre 5) et la police des Nations Unies (chapitre 4).

Cette publication a tiré parti des orientations et observations fournies à divers stades par des agents de la Banque mondiale, notamment Alexandre Arobbo, Eric Brintet, James Brumby, Hassane Cisse, Klaus Decker, Adrian Fozzard (premier maître d'œuvre de cette initiative), Jimena Garrote, Maninder Gill, Luigi Giovine, Sudarshan Gooptu, Lewis Hawke, Deborah Isser, Sahr Kpundeh, Amit Mukherjee, Nadia Piffaretti, Vikram Raghavan, Carolina Renteria, Nicola Smithers et Gert van der Linde. Des suggestions ont également été reçues de la part d'Helen Olafsdottir et de Christi Sletten

(PNUD) et de membres de l'Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité des Nations Unies.

L'équipe souhaite également remercier de leurs précieuses perspectives les experts du milieu universitaire, de la société civile, des organisations internationales et des organismes donateurs qui ont examiné ce travail. Il s'agit de : Gordon Adams (Stimson Center), Louis-Alexandre Berg (Université d'État de Géorgie), Mark Cancian (École d'études internationales avancées Johns Hopkins), Stephen Emasu (consultant indépendant en finance publique), Elizabeth Howe (Association internationale des procureurs), Eboe Hutchful (Réseau africain pour le secteur de la sécurité), Stuart Johnson (RAND Corporation), Seth Jones (RAND Corporation), Christian Mainzinger (police fédérale allemande), Peter Neyroud (Université de Cambridge), Mette Nielsen (Agence britannique pour le développement international), Wuyi Omitoogun (Réseau africain pour le secteur de la sécurité), Mark Pyman (programme Défense de Transparency International), Mark Sedra (Security Governance Group), Rodrigo Serrano-Berthet (Banque interaméricaine de développement), Victoria Walker (Équipe consultative sur le secteur de la sécurité internationale) et Vanessa Wyeth (Comité d'aide au développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques).

Cet ouvrage a pu être réalisé grâce aux aides financières du fonds fiduciaire australien pour les partenariats et les connaissances, du fonds fiduciaire du Programme de partenariat Banque mondiale-Pays-Bas, du fonds fiduciaire du partenariat ONU-Banque mondiale (financé par les gouvernements de la Suisse et de la Norvège) ainsi que de l'Unité du Royaume-Uni pour la stabilisation.

Enfin, l'équipe souhaite remercier Anne Himmelfarb pour la révision rédactionnelle et linguistique du manuscrit.

Sigles, acronymes et abréviations

APD	Aide publique au développement
BAD	Banque asiatique de développement
BAfD	Banque africaine de développement
CAD	Comité d'aide au développement de l'OCDE
CARICOM	Communauté des Caraïbes
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CFAP	Classification des fonctions des administrations publiques
CPA	Évaluation de la performance des pays
CPIA	Évaluation de la politique et des institutions nationales
CPS	Service des poursuites judiciaires de la Couronne (Royaume-Uni)
DARA	Direction du risque d'audit et de l'assurance (Australie)
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DFM	Direction des Finances et du Matériel (Mali)
DOMP	Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies
FCFA	Franc CFA
IEP	Institute for Economics and Peace
IGAN	Inspection générale de l'armée nationale (République centrafricaine)
IPSASB	Conseil des normes internationales de comptabilité publique
ISSAT	Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité
LNP	Police nationale du Libéria
MINUL	Mission des Nations Unies au Libéria
MSFP	<i>Manuel de statistiques de finances publiques</i>

NISAT	Initiative norvégienne sur le transfert des armes légères
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONG	Organisation non gouvernementale
ONU	Nations Unies
ONUDC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
OPA	Observatoire des pratiques anormales
PEFA	Dépenses publiques et responsabilité financière
PIB	Produit intérieur brut
PNC	Police nationale du Congo
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
RAS	Région administrative spéciale
RDP	Revue des dépenses publiques
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SDC	Agence suisse pour le développement et la coopération
SICA	Commission de sécurité du Système d'intégration centraméricain
SIGF	Système d'information sur la gestion financière
SIGIF	Système intégré de gestion de l'information financière
SIPRI	Institut international de recherches pour la paix de Stockholm
SSAPR	Programme Redevabilité du secteur de la sécurité et Réforme de la police
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UEMS	Explosions imprévues dans les dépôts de munitions
UNPOL	Police des Nations Unies
UPP	Unidade Pacificadora da Policia

Sauf indication contraire, tous les montants sont libellés en dollars des États-Unis d'Amérique.

Abrégé



Introduction de l'ouvrage *Sécurité et développement*

Nous vivons dans un monde d'insécurité et certaines des questions de politique publique parmi les plus pressantes de notre époque visent à déterminer comment renforcer notre sûreté et notre sécurité personnelle. Ces questions débouchent souvent sur une interrogation quant aux moyens les plus rentables ou d'un bon rapport coût-efficacité pour venir à bout des problèmes d'insécurité.

Ces questions sont d'une importance critique dans des contextes divers.

- À la fin de l'année 2005, des experts financiers ont examiné les données du Ministère des Finances afghan pour déterminer le coût du secteur de la sécurité. Ils ont été stupéfaits de constater que ce secteur avait un coût annuel d'environ 1,3 milliard de dollars, soit 23 % du produit intérieur brut (PIB), essentiellement financé par les contributions des donateurs avec un complément issu des deniers publics. Les dépenses de sécurité dépassaient donc le revenu intérieur de plus de 500 %¹. Depuis lors, la viabilité des dépenses de sécurité et la passation des fonctions de police et de défense par les forces internationales figurent au premier plan des décisions de politique nationale et internationale du pays².
- L'Amérique centrale, en particulier le triangle formé au nord par El Salvador, le Guatemala et le Honduras, a les taux d'homicide les plus élevés du monde. La violence interpersonnelle liée aux gangs, au trafic de drogues et à la faiblesse des institutions de justice criminelle prélève un très lourd tribut sur la santé, la croissance économique et le bien-être général de la population³. En El Salvador, des estimations officielles montrent que la criminalité coûte chaque année 16 % du PIB⁴. En 1995, les gouvernements de la région ont créé la Commission de

sécurité du Système d'intégration d'Amérique centrale (SICA) pour conjuguer leurs forces et relever ces défis colossaux et les donateurs ont apporté de généreuses contributions à leur stratégie de sécurité⁵. Malgré tout, les taux de criminalité et de violence se maintiennent à des taux extrêmement élevés.

- Depuis les attentats du 11 septembre, les États-Unis d'Amérique et les gouvernements européens sont confrontés à une hausse croissante des coûts de leurs mesures de lutte antiterroriste. Question centrale : Les progrès de la sécurité sont-ils justifiés par les coûts qui se chiffrent en milliers de milliards de dollars⁶. Lorsque la surveillance d'un individu rattaché à un groupuscule radical peut atteindre des sommes annuelles de quelque 5,7 millions de dollars⁷, les gouvernements doivent s'interroger quant au prix qu'ils payent pour assurer la sécurité — ou le sentiment de sécurité — de leurs citoyens.

La nécessité de réfléchir aux systèmes de sécurité et de justice dans le contexte des dépenses publiques qu'ils impliquent est le sujet traité dans cet ouvrage de référence⁸. L'objet de ce livre n'est pas de recommander un concept, une doctrine ou une approche particulière pour répondre aux menaces et aux défis posés par la sécurité. Il parle de chiffres. Plus précisément, il vise à aider les gouvernements et les praticiens à se faire une meilleure idée des sommes consacrées à la sécurité, et surtout à quoi ces fonds sont destinés et comment ils sont employés. En offrant une analyse plus fine de ces dépenses — au moyen de ce que l'on appelle une revue des dépenses publiques (RDP) relatives au secteur de la sécurité — une équipe d'experts techniques peut faciliter une prise de décisions plus rationnelle, aux plus hauts niveaux hiérarchiques, quant aux approches politiques et opérationnelles dans ce secteur.

Le contexte mondial dans lequel interviennent ces décisions est en mutation constante. Tout porte à croire que la nature de la violence et des conflits évolue⁹, présentant ainsi des défis et des menaces d'un genre nouveau. À l'heure actuelle, la sécurité des États et des personnes tient moins à la guerre conventionnelle qu'il y a 30 ans de cela, et davantage à la violence politique transnationale, au trafic de drogues, aux changements climatiques, aux migrations forcées, à l'esclavage, à la criminalité et à la violence urbaines, aux pandémies, à la sécurité informatique et à toutes les menaces et difficultés qui s'y rattachent¹⁰.

Même si les tendances historiques globales de guerre et de violence pourraient laisser penser que l'humanité est moins susceptible de recourir à la guerre que dans le passé¹¹, la deuxième décennie du XXI^e siècle fait entrevoir le contraire. Le nombre de morts au combat a récemment augmenté, principalement en raison de guerres prolongées comme celles sévissant en Afghanistan, en Iraq et en République arabe syrienne¹² ; de plus, les homicides sont aujourd'hui beaucoup plus nombreux, surtout dans les zones urbaines de pays qui, sans être en guerre, ont des taux élevés de criminalité et de violence¹³. Outre la mortalité excessive, les conséquences de cette

violence s'étendent bien au-delà, se répercutant sur les traumatismes, le recul de la santé et la pauvreté. Et, surtout, ces tendances récentes ont provoqué les plus vastes mouvements de réfugiés et de populations déplacées à l'intérieur des frontières depuis la seconde guerre mondiale¹⁴.

Ces violences ont des coûts considérables. Selon une étude de l'Institute for Economics and Peace (IEP), « le coût économique supporté par l'économie mondiale en 2012 pour endiguer cette violence est estimé à 9,46 milliards de milliards de dollars, soit 11 % du produit mondial brut¹⁵. » Nombre d'approches permettent de s'attaquer à la violence collective et interpersonnelle, de la coercition (par ex. l'intervention militaire) à la non violence (par ex. la consolidation de la paix et la prévention des violences) en passant par l'action judiciaire (par ex. arrestations et poursuites), et chacune de ces approches ont leurs coûts propres. Cet ouvrage est consacré aux institutions de sécurité et de justice, aux instruments qu'elles utilisent pour relever ces défis et aux coûts de leur application. Selon l'étude de l'IEP, ces institutions et leurs instruments représentent la majeure partie des coûts engagés pour maîtriser la violence : 51 % des coûts sont consacrés aux dépenses militaires, 14 % à la sûreté intérieure, 6 % à la sécurité privée et 4 % aux incarcérations¹⁶.

L'analyse de ces institutions révèle que le débat sur les politiques publiques n'a plus rien de binaire, à savoir s'il faut ou non consacrer des fonds à ces secteurs (l'alternative des canons ou du beurre)¹⁷. Étant donné que des ressources seront allouées au secteur de la sécurité, la question importante pour les décideurs consiste à déterminer comment ces ressources seront employées pour garantir l'efficacité, le professionnalisme, le modernisme et la responsabilité financière des institutions chargées d'offrir aux citoyens des services de sécurité et de justice.

Cet aperçu de la question vise à fournir des outils utiles aux décideurs et aux praticiens pour leur permettre de répondre à cette question et de renforcer les résultats et la redevabilité des institutions de sécurité et de justice. Cette vue d'ensemble est structurée comme suit : La présente section s'achève sur un examen de l'articulation entre sécurité et développement et de la réforme du secteur de la sécurité. La deuxième section précise en quoi consistent les RDP, en explique l'intérêt, propose des points d'entrée potentiels pour leur mise en œuvre et dresse la liste de leurs principales étapes. La troisième section propose une grille de lecture de différents contextes : politique, sécurité, macroéconomie, genre et institutions. La quatrième section applique un cadre de finance publique au secteur de la sécurité. Enfin, des conclusions sont présentées à la cinquième section.

L'articulation entre sécurité et développement

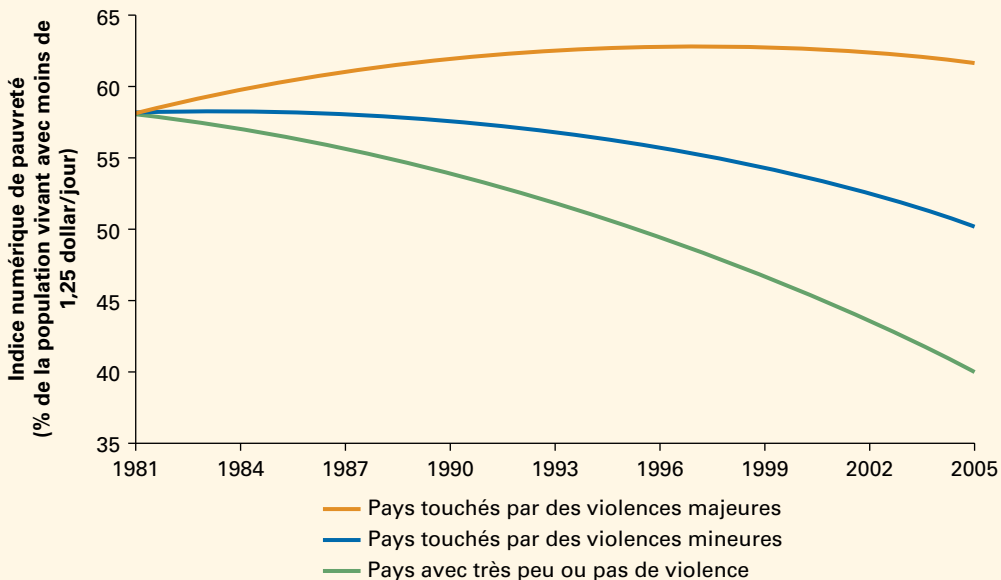
Durant les années récentes, les problèmes de sécurité, jusque-là périphériques, se sont retrouvés au cœur de l'action menée en faveur du développement. La sécurité est désormais vue comme essentielle pour les moyens de subsistance des citoyens, l'accès aux services et le libre exercice des droits civiques, politiques, sociaux et économiques. Elle est particulièrement

importante pour les pauvres et les autres groupes vulnérables qui subissent plus que tous autres groupes la peur, la perte de leurs biens et la violence¹⁸. L'insécurité est aussi le principal frein au développement des États fragiles et touchés par un conflit. Dans son rapport 2005, le Secrétaire général des Nations Unies soulignait qu'un développement viable exigeait un degré suffisant de sécurité pour faciliter le recul de la pauvreté et la prospérité partagée¹⁹.

Ces thèmes sont repris dans le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* qui appelle à une réorientation de l'action menée par la communauté du développement en matière de sécurité. On peut y lire que la fragilité et la violence s'accroissent lorsque les pays sont exposés à des stress économiques, politiques ou liés à la sécurité que leurs institutions sont incapables de résoudre²⁰. Le graphique A.1 montre que les tendances de la pauvreté sont directement proportionnelles au degré d'intensité de la violence : les pays confrontés à un haut niveau de violence tendent à voir la pauvreté s'aggraver, tandis que dans ceux qui sont globalement préservés, la part de la population vivant en dessous du seuil de pauvreté chute de façon notable²¹. Par ailleurs, les pays en situation de conflit — surtout ceux à revenu faible et intermédiaire — risquent d'être entraînés dans un cercle vicieux de conflits à répétition.

La sécurité a également des répercussions directes sur la croissance des investissements, le capital social et humain et la répartition des ressources.

Graphique A.1 Effet néfaste de la violence sur le développement



Source : Banque mondiale 2011b, selon des calculs basés sur les données de pauvreté pour 2008, dans Shaohua, Ravallion et Sangraula 2008.

L'insécurité mine le climat d'investissement en réduisant les incitations et en détruisant les actifs matériels et le capital humain²². Elle conduit à une hausse des coûts encourus par le secteur privé du fait des taxes liées à la sécurité — par ex. les coûts additionnels associés aux externalités négatives découlant de l'instabilité — ainsi qu'à une désorganisation des marchés. La violence et l'insécurité sont préjudiciables pour le capital humain et social, surtout pour les segments les plus vulnérables de la population ; leurs effets sont évidents dans les dégâts physiques et psychologiques, l'immigration, la détérioration des niveaux de vie et les interruptions de la prestation des services publics. En outre, l'insécurité sape la légitimité des institutions publiques et ouvre les portes à la corruption. Enfin, l'insécurité croissante peut être à la fois la cause et la conséquence d'une répartition inégale des ressources nationales, qui contribue à son tour à affaiblir l'ensemble des dispositifs de sécurité en place dans la société.

Pour toutes ces raisons, la sécurité et le développement sont de plus en plus considérés comme inextricablement liés et les acteurs du développement se sont progressivement engagés dans le secteur de la sécurité avec le désir de promouvoir le changement et la réforme.

Réforme du secteur de la sécurité

L'évolution des structures militaires et du secteur de la sécurité dans son ensemble a toujours constitué un élément essentiel de la construction des États. On peut en voir le reflet dans les transformations sociales et politiques engendrées par les processus de démilitarisation et de démocratisation en Amérique latine ainsi que dans les changements survenus en Europe de l'Est après la chute de l'Union soviétique²³.

Toutefois, l'implication des donateurs et organismes internationaux dans la prestation de services de sécurité et de justice est assez récente²⁴. À la fin des années 90, quelques grands donateurs bilatéraux désireux d'inclure l'aide au développement dans une approche conduite à l'échelle de la puissance publique ont commencé à intégrer la sécurité dans la programmation du développement. Cet effort a culminé avec les travaux du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui ont permis aux donateurs de trouver un consensus sur ce que l'on appelait alors la « réforme du système de sécurité » (tandis que l'on parle plus volontiers aujourd'hui de « réforme du secteur de la sécurité » ou RSS) ainsi que sur l'élaboration des politiques tout au long des années 2000²⁵.

Ces avancées ont trouvé écho dans le rôle croissant des Nations Unies dans la RSS notamment, mais pas seulement, dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Le premier rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la question a été publié en 2008, sous le titre *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité*²⁶. Par la suite, le Secrétaire général des Nations Unies a soumis des rapports sur diverses initiatives de l'ONU, notamment sur le renforcement des modalités d'appui aux forces de

police et aux capacités civiles, telles que dans le secteur de la justice criminelle²⁷. Quatorze organisations spécialisées des Nations Unies ont joint leurs forces dans le cadre de l'Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité, coprésidée par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le Département des opérations de maintien de la paix des Nations Unies (DOMP), afin de promouvoir une approche intégrée de l'assistance à la RSS. L'Équipe spéciale a mené des consultations élargies pour élaborer des lignes directrices en matière de RSS, notamment les Notes d'orientation techniques intégrées publiées en 2012²⁸. Ces initiatives ont été suivies par le deuxième rapport du Secrétaire général de l'ONU sur la RSS en 2013²⁹, et ont été approuvées en 2014 par le Conseil de sécurité de l'ONU dans sa Résolution 2151, la première exclusivement consacrée à la RSS. Les efforts menés réitéraient le fait que la RSS devait impérativement recevoir l'adhésion des pays, ces processus devant servir le contexte politique national et s'en inspirer ; ils soulignaient l'importance du renforcement de l'aide aux initiatives visant à améliorer la gouvernance et les résultats du secteur de la sécurité dans son ensemble.

De grands programmes de RSS ont été menés dans divers pays en parallèle de cette évolution des politiques d'intervention. Citons par exemple la reconstitution et la réforme des armées nationales en Afghanistan, au Burundi, en Iraq, au Libéria et au Sierra Leone ; la démobilisation et la réintégration de plus de 400 000 anciens combattants dans la région africaine des Grands Lacs ; la démocratisation de la gouvernance du secteur de la sécurité au Ghana, en Afrique du Sud et en Amérique latine ; et le développement des moyens de justice criminelle pour s'attaquer la hausse de la criminalité et de la violence en Amérique centrale. L'expertise nationale et internationale en matière de RSS s'est elle aussi développée et englobe aujourd'hui le conseil stratégique et politique, le contrôle des armements, la gouvernance et le contrôle et le soutien à la justice criminelle. En outre, plusieurs réseaux et organisations non gouvernementales voient le jour dans ce domaine aux niveaux mondial, régional et national³⁰. La littérature spécialisée révèle cependant qu'en dépit de l'acceptation croissante des politiques et normes liées au cadre de RSS, on pourrait faire davantage pour en améliorer l'impact³¹.

La relation entre finances publiques et secteur de la sécurité n'a globalement pas été abordée dans ce corpus toujours plus large de politiques et de pratiques. Même si la responsabilité financière des Etats est souvent invoquée dans le cadre de la RSS, les gouvernements n'ont pas reçu beaucoup d'orientations pour déterminer plus aisément si les coûts de sécurité sont viables au vu de l'enveloppe macrobudgétaire, sans même parler de leur allocation efficiente et efficace. Les praticiens du développement travaillent depuis quelque temps avec les gouvernements afin d'améliorer les processus budgétaire nationaux. En effet, le budget national est le véhicule stratégique le plus important pour concrétiser les priorités nationale au moyen des rares ressources qu'un gouvernement peut engager ;

c'est dans le cadre des processus politiques et budgétaires que les priorités concurrentes peuvent être réconciliées et mises en œuvre. Toutefois, il y a souvent un écart entre le processus de budgétisation national et le financement du secteur de la sécurité.

En particulier, peu de travaux ont été menés à ce jour au sujet de la composition des budgets de sécurité ou des processus de planification et de gestion. Au bout du compte, le secteur de la sécurité doit impérativement faire l'objet d'une gestion budgétaire responsable pour qu'un pays puisse compter sur des organisations de sécurité efficaces, efficientes et professionnelles, capables de protéger l'État et sa population contre les menaces intérieures et extérieures. La bonne allocation des ressources publiques et leur gestion efficace et efficiente supposent des systèmes intégrés de planification, d'élaboration des politiques et de budgétisation³².

À l'heure actuelle, les spécialistes des finances publiques n'ont que peu ou pas d'expérience du secteur de la sécurité. Les institutions de sécurité, quant à elles, ne consultent pas nécessairement le Ministère des Finances au sujet des dépenses de sécurité ou des allocations au secteur. Même lorsque la question des dépenses de sécurité ou la gestion financière du secteur est évoquée, le barrage opéré par le « secret défense » empêche souvent les praticiens d'y appliquer les bons principes de gestion des dotations budgétaires et des finances publiques et fait également obstacle au partage des leçons de l'expérience avec d'autres secteurs d'activité³³.

Une difficulté supplémentaire vient du fait que dans de nombreux pays, le secteur de la sécurité jouit d'un traitement unique lui permettant de se soustraire partiellement ou totalement aux pratiques habituelles de contrôle et de responsabilité financière qui visent à garantir l'utilisation optimale des crédits. Les auditeurs externes n'ont parfois pas la possibilité d'examiner les dépenses de sécurité. De même, les parlements peuvent ne pas être autorisés à exercer leur contrôle ou simplement disposer de moyens insuffisants à cet effet. Les marchés sont souvent passés secrètement, aucun processus ne permettant de s'assurer de la juste valeur des offres. Les auditeurs internes sont parfois inexistantes ou privés de l'autorité ou de la possibilité de partager leurs constats avec les fonctionnaires civils théoriquement responsables du secteur de la sécurité.

L'application des principes de saine gestion des finances publiques aurait notamment pour effet important de favoriser la mobilisation des ressources, un aspect problématique pour les pays développés autant que les pays en développement. Mettre l'accent sur la probité, l'intégrité et la transparence en matière financière contribue à encourager une affectation efficiente, efficace et responsable des ressources au secteur de la sécurité. Pour les acteurs du développement, le financement extérieur dans ce secteur a progressé par tâtonnements successifs, notamment en ce qui concerne les modalités d'intervention dans un domaine qui a toujours été absent de la programmation du développement. Selon l'OCDE, « le secteur de la sécurité représente une petite proportion de l'aide allouée à l'ensemble des secteurs » (environ 1,4 %

pour la sécurité et 3,1 % pour les aspects juridiques connexes). En 2012, l'aide allouée à la construction du secteur de la sécurité dans les États fragiles ne représentait que 858 millions de dollars³⁴.

Ces chiffres n'incluent pas l'assistance militaire directe qui atteint plusieurs milliards de dollars (et qui n'a encore jamais été mesurée jusqu'ici au niveau international)³⁵. Ils confirment toutefois l'hypothèse selon laquelle les acteurs principalement chargés d'assurer la sécurité des citoyens resteront les gouvernements nationaux (ainsi que d'autres acteurs formels et informels intervenant au niveau infranational et local). Ce constat fait écho aux études concernant le financement du développement en général qui ont souligné qu'en fait, « pour la plupart des pays, les fonds mobilisés au niveau intérieur constituent le gros des ressources disponibles en vue du financement des plans de développement nationaux. La capacité d'un pays à mobiliser des ressources sur le marché intérieur et à les dépenser *efficacement*... constitue l'axe central du financement du développement³⁶. »

La responsabilité première en matière de sécurité revenant aux gouvernements, les RDP sont pour eux un outil puissant qui peut les aider à consolider la légitimité, l'efficacité, la redevabilité et la modernisation de leurs services de sécurité.

Reuves des dépenses publiques

En quoi consiste une RDP ?

Une RDP est un outil d'analyse qui permet d'examiner les affectations de crédits publics entre les différents secteurs et en leur sein, et d'évaluer l'équité, l'efficacité et l'efficacités de ces affectations dans le contexte du cadre macroéconomique et des priorités sectorielles d'un pays. Il permet aussi d'identifier les réformes à apporter aux processus et à l'administration budgétaires pour améliorer l'efficacité des dépenses publiques. Les RDP peuvent être axés sur des questions essentielles de politique économique, telles que la soutenabilité financière et la viabilité, ou sur la gestion des finances publiques et l'évaluation de la qualité de l'exécution du budget. Dans ce dernier cas, les RDP portent sur les fonctions de contrôle et de gestion et sur les mécanismes en place pour garantir que les fonds publics sont employés convenablement et aux fins prévues, qu'ils soient soumis à un contrôle approprié.

Les gouvernements et les partenaires du développement ont de plus en plus souvent recours aux RDP dans le secteur de la sécurité et de la justice afin de prendre des décisions avisées pour le développement du secteur. Les questions concernant ces secteurs ont traditionnellement été abordées sous un angle stratégique, politique ou opérationnel ; les envisager sous l'angle des finances publiques répond à plusieurs objectifs importants qui ne seraient sans doute pas atteints en d'autres circonstances :

- Une RDP démarre généralement par une cartographie institutionnelle qui fait la lumière sur la structure de gestion du secteur de la sécurité,

ses principaux acteurs, leurs fonctions et l'incidence de l'économie politique du secteur sur le volume et la qualité des allocations.

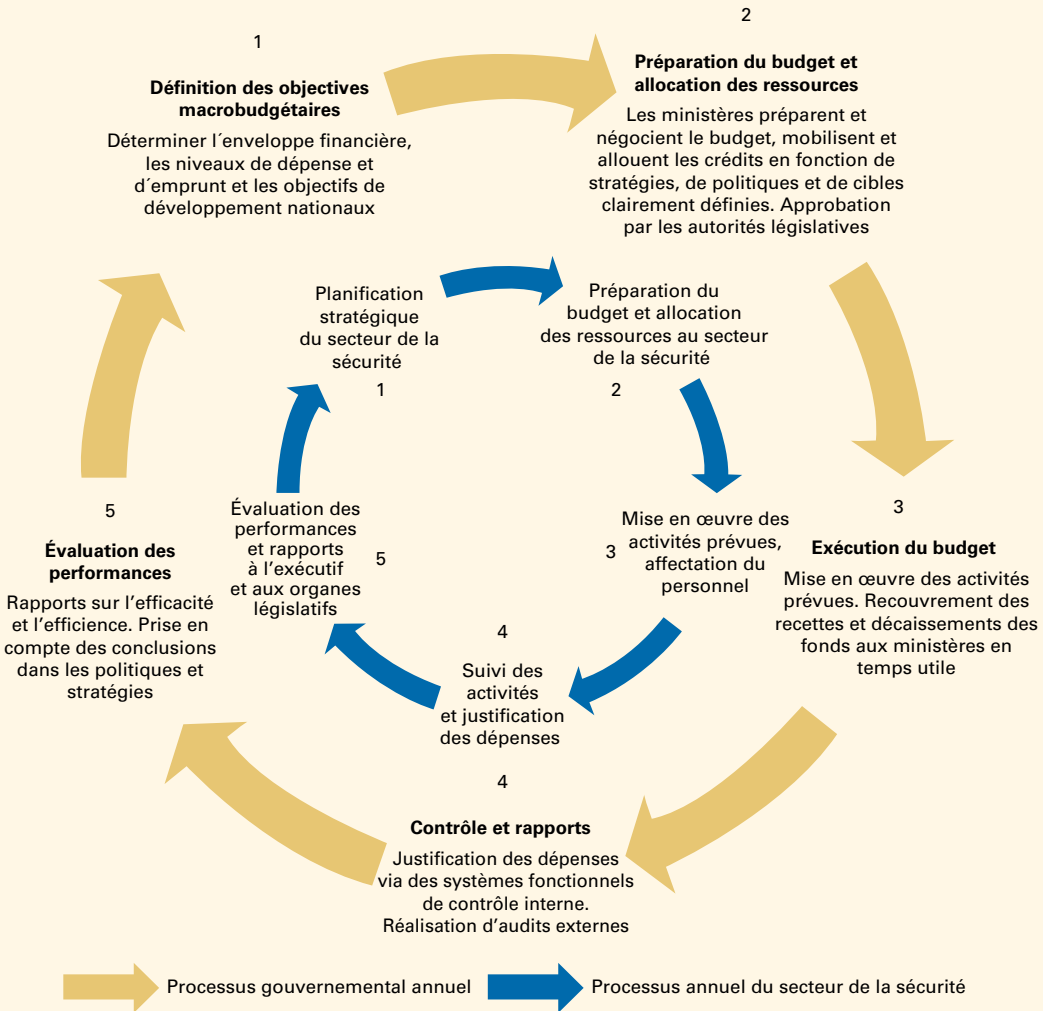
- Une analyse sous l'angle de la finance publique établit dans quelle mesure les programmes disposent de ressources suffisantes et viables sans lesquelles ils seraient au mieux inefficaces et, au pire, susceptibles de provoquer davantage de conflits et de violences.
- Quand les forces de sécurité cherchent à mobiliser les financements nécessaires à leur modernisation et à leur professionnalisation, une approche de finance publique rend compte d'une utilisation optimale des fonds et peut donc justifier l'octroi de financements additionnels sur les budgets nationaux ou de la part des partenaires du développement.
- Une RDP permet d'explicitier les arbitrages opérés entre différentes solutions stratégiques du point de vue de l'allocation des ressources ; il peut notamment aider à corriger la tendance du secteur de la sécurité à s'octroyer une part colossale des ressources publiques déjà insuffisantes, excluant de ce fait les autres activités nécessaires pour reconstruire la nation au plan politique, social et économique.
- Une RDP permet de corriger l'incidence de la gestion financière du secteur de la sécurité sur la légitimité des gouvernements aux yeux des parties prenantes intérieures autant qu'extérieures. Les prestations de services de sécurité et de justice sont des biens publics fondamentaux que les États sont censés fournir à leurs citoyens et le financement durable et responsable du secteur est un élément capital pour cette mission.

En d'autres termes, la RDP replace le secteur de la sécurité au sein de l'administration publique générale au travers du processus budgétaire. Le budget national est le socle financier permettant au gouvernement de s'acquitter de ses fonctions et de mettre en œuvre les politiques publiques. En équilibrant des objectifs concurrentiels, il permet aux pouvoirs publics d'allouer stratégiquement des ressources publiques limitées pour obtenir un bien public optimal. Il a aussi pour effet de promouvoir la responsabilité financière en associant les deniers publics à des services publics spécifiques.

Le graphique A.2 décrit la relation entre la préparation d'une stratégie de sécurité, dans le cas d'espèce pour la défense, et le processus général d'élaboration du budget de l'État. Les deux processus sont fondamentalement parallèles et, même si des considérations particulières s'appliquent à des questions sensibles telles que les budgets secrets, la budgétisation du secteur devrait suivre le même cheminement que celui de toutes les autres entités publiques. À partir du moment où le budget est élaboré, il devrait donc suivre la procédure type appliquée par tous secteurs et passer par les étapes d'exécution, de contrôle et de performance.

Il existe cependant des étapes du cycle budgétaire où le secteur de la sécurité pourrait bénéficier d'un traitement différent de celui des autres secteurs publics et de leurs ministères de tutelle. Un résumé en est présenté au tableau A.1.

Graphique A.2 Le secteur de la sécurité dans le cycle budgétaire



Source : D'après Ball et Holmes 2002.

Il est clair que la pleine intégration du secteur militaire dans le processus budgétaire national exige que les forces armées soient soumises aux mêmes réglementations que les autres ministères. Dans la plupart des pays, ces réglementations émanent du ministère des Finances qui est chargé de réguler et d'administrer le processus budgétaire.

Intérêt de la mise en œuvre d'une RDP

La RDP doit être considéré comme un outil destiné à aider les gouvernements et les donateurs à prendre des décisions politiques et opérationnelles clés sur l'horizon prévisionnel du secteur de la sécurité, en adoptant la

Tableau A.1 Le cycle budgétaire et le secteur de la sécurité : Comparaison entre les pratiques standards et celles appliquées au secteur de la défense

Phase du cycle budgétaire	Pratiques internationales	Différences de traitement dans la défense
Planification et élaboration du budget	Les stratégies sectorielles sont définies.	Les stratégies de défense sont parfois tenues secrètes ou les stratégies officielles diffèrent de celles mises en œuvre dans les faits. Il peut donc être difficile d'évaluer la relation entre la stratégie et le budget.
	Des estimations de dépenses à moyen terme sont élaborées.	Non
	Tous les secteurs sont en concurrence pour l'affectation de financements en fonction des priorités et des performances au niveau ministériel.	Le traitement appliqué à la défense est très dépendant du contexte ; les besoins de financement sont parfois évalués par un sous-comité de la sécurité.
	Les projets de budget font tous l'objet du même degré de contrôle par les services du budget.	Les agents des services du budget de la défense doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité.
Contrôle législatif	La mise en réserve de fonds en vue de situations particulières doit satisfaire à des critères bien définis.	L'existence d'un fonds d'urgence séparé peut être justifiée bien que les troubles imprévus soient généralement couverts via un budget public de réserve.
	Toutes les dépenses sont soumises au même contrôle via le système des comités. Les informations budgétaires doivent être suffisamment détaillées pour permettre au pouvoir législatif de demander des comptes à l'exécutif.	Les questions de sécurité nationale sont parfois examinées à huis clos par les comités. Le contrôle est fonction du contexte de sécurité : plus l'insécurité prévaut, plus le contrôle législatif s'exerce dans le secret. Le degré de contrôle dépend aussi du régime politique : de nombreux pays en développement accordent un rôle mineur à leur parlement dans le processus budgétaire, notamment en ce qui concerne la défense.
Exécution du budget	Les fonds sont décaissés aux organes publics conformément aux dotations budgétaires ; des règles claires régissent le traitement des déficits.	L'exécution du budget relève parfois de procédures spécifiques, comme dans le cas des subventions globales, des comptes séquestres, des rapports incomplets, etc.
Suivi et rapports	Toutes les dépenses sont rapportées par ligne budgétaire i) aux services comptables de l'État et ii) au pouvoir législatif.	Non
	Les états financiers de fin d'exercice sont disponibles dans les délais impartis.	Non
Audits externes	Des rapports annuels sur les opérations et les résultats sont publiés.	Les rapports sont modifiés de manière à tenir compte des considérations légitimes de sécurité nationale.
	Toutes les dépenses sont soumises à un audit externe : <ul style="list-style-type: none"> • Les états financiers sont soumis aux organes législatifs. • Le système des comités législatifs permet de donner suite aux recommandations des rapports d'audit. • Le pouvoir législatif peut demander des comptes à l'exécutif quant aux suites données aux recommandations de l'audit. 	Des habilitations de sécurité spéciales doivent être obtenues pour réaliser des audits de questions sensibles et les réunions des comités législatifs se tiennent parfois à huis clos. Dans certains cas, les audits externes ou incomplets sont remplacés par de rigoureux audits internes ou par des rapports d'inspection soumis aux plus hautes autorités de la défense.

perspective propre aux finances publiques. Les données et analyses de la situation historique et actuelle peuvent être exploitées pour élaborer des projections et fournir aux décideurs la liste des principales solutions envisageables quant à des problèmes essentiels de défense nationale, de justice criminelle, d'ordre public et d'action policière.

La réalisation d'une RDP se justifie de façons différentes selon le contexte et l'orientation privilégiée par l'administration centrale. Toutefois, dans le secteur de la sécurité, la conduite d'une RDP est généralement le signe que le gouvernement poursuit un certain nombre d'objectifs, dont la modernisation et la professionnalisation du secteur ; il peut aussi évoquer la possibilité d'une réorientation vers plus d'efficacité-coût, même lorsque des coupes budgétaires ne sont pas envisagées. La justification d'une RDP dans ce secteur s'inscrit donc dans le droit-fil des objectifs général de saine gestion des dépenses publiques, qui sont les suivants :

- *Stabilité budgétaire et soutenabilité financière.* L'objectif est de garder le contrôle de la situation budgétaire globale d'un pays. À cet effet, les budgets publics doivent être réalistes et financièrement abordables. Par conséquent, « le secteur de la sécurité doit être pleinement inclus dans le processus d'élaboration du budget annuel, soumis aux contraintes budgétaires et aux plafonds sectoriels généraux, de la même manière que tout autre secteur, et totalement incorporé dans les plans et projections budgétaires à moyen terme³⁷. »
- *Allocation efficiente des ressources.* L'objectif est d'aider les autorités nationales à arbitrer entre des priorités budgétaires multiples et concurrentielles et d'allouer les ressources publiques limitées là où elles produiront les retombées les plus utiles. C'est l'une des tâches les plus difficiles du ministère des finances ; le secteur de la sécurité absorbe généralement une part importante du budget national. Les pouvoirs publics doivent donc mettre en balance les demandes de militaires et celles des autres secteurs. Dans un second temps, les demandes des autres secteurs, par exemple la justice criminelle, doivent être dûment hiérarchisées et réparties entre les sous-secteurs en concurrence, dans le cas d'espèce, la prévention du crime, la police, les tribunaux, le ministère public, l'aide juridique et le système correctionnel. En outre, il est important ici d'analyser toutes les sources de recettes et les différents types de dépenses, en les ventilant par actifs et dépenses renouvelables.
- *Efficience et efficacité opérationnelle.* L'objectif est de générer des produits et des résultats à la fois économiques, efficaces et tirer ainsi le meilleur parti de tous les fonds dépensés. Cet objectif s'applique au secteur de la sécurité autant qu'aux autres secteurs. L'utilisation optimale des crédits et la concrétisation des cibles fixées peuvent être difficiles à évaluer, notamment dans un secteur potentiellement « statique » tel que l'armée où la non exécution du budget peut en effet être un signe de bons résultats (par ex. l'efficacité de la dissuasion sur les menaces extérieures).

- *Transparence budgétaire et reddition de comptes.* L'objectif est de permettre un accès ouvert et transparent aux décisions et données financières afin que les agents de l'État soient redevables de leurs actes. La gouvernance, la surveillance et le contrôle civil du secteur de la sécurité, souvent mis en avant pour justifier le principe de la RSS, sont particulièrement importants pour la redevabilité démocratique sur les dépenses publiques engagées dans un domaine qui se présente souvent comme une « boîte noire » au regard du contrôle public. Les entreprises d'État du secteur de la sécurité appliquent parfois des principes comptables qui échappent aux règles commerciales et reposent sur des structures opaques dont le manque de transparence se répercute sur les comptes publics et les soldes budgétaires.
- *Rapports sur l'assistance extérieure.* Cet objectif est particulièrement important pour les pays à faible revenu et ceux qui sortent d'un conflit dont les gouvernements reçoivent parfois de gros volumes d'aide extérieure de la part des donateurs ainsi que des recettes tirées des opérations de maintien de la paix ou des ventes de matériel. Ces aides sont souvent ponctuelles et hors budget, faisant des RDP un mécanisme utile qui permet de dresser un tableau plus précis de ce type d'assistance et de sa viabilité.

Au final, les raisons justifiant la réalisation d'une RDP doivent émerger d'un dialogue avec les pouvoirs publics, en particulier les grands intervenants des secteurs de la sécurité et de la justice. Ce dialogue doit impérativement s'inscrire dans un climat de confiance entre les principaux acteurs et de recherche des avantages clés d'une réforme des finances publiques, tels qu'un accroissement des financements extérieurs inscrits au budget ou des économies résultant d'une efficacité accrues de la prestation de services.

Points d'entrée pour la réalisation d'une RDP

Tout comme leur justification, les facteurs déclenchant la conduite d'une RDP varient selon le contexte ; ils sont résumés au tableau A.2.

Étant donné le caractère sensible et confidentiel des dépenses de sécurité, une RDP ne pourra être menée à bien que sur la base de relations de confiance, que ce soit entre les acteurs gouvernementaux (aux échelons supérieurs des ministères, départements et organismes) ou entre les pouvoirs publics et les partenaires extérieurs. Cette nécessité vaut dans tous les cas, quel que soit le point d'entrée d'une RDP.

Modalités de réalisation d'une RDP

La conduite d'une RDP dans le secteur de la sécurité ne répond pas à une méthodologie type puisque le champ d'application de ces revues est totalement dépendant du contexte. L'enchaînement possible des différentes étapes est indiqué au tableau A.3.

Tableau A.2 Points d'entrée pour la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité

Type de changement	Exemples
Politique : Changement des conditions politiques sur le plan intérieur, chez des alliés clés ou chez des opposants	<ul style="list-style-type: none"> Élections ou changement d'administration Évolution de l'opinion publique Contrôle législatif ou changement d'attitudes des organes législatifs Mise en œuvre d'un accord de paix Application des obligations internationales, telles que les conditions d'adhésion à l'Union européenne Examen des droits de l'homme
Économique : Modifications des dépenses par suite de chocs macroéconomiques ou budgétaires, ou modifications des modalités d'allocation et de contrôle des ressources économiques	<ul style="list-style-type: none"> Changement de l'espace budgétaire ou de l'enveloppe budgétaire disponible résultant de variations des revenus Réalignement des priorités nationales de dépense Réduction des dépenses de défense des alliés Riposte à l'augmentation des dépenses de défense de pays voisins ou d'adversaires Chocs macroéconomiques Adoption du cadre de dépense à moyen terme Réformes des institutions ou des procédures visant à renforcer la gestion financière à l'échelle du gouvernement tout entier
Sécurité : Modifications du contexte de la sécurité nationale, régionale ou internationale	<ul style="list-style-type: none"> Programme de réforme du secteur de la sécurité appuyé par l'administration centrale ou par un partenaire international Choc stratégique résultant d'une redéfinition des menaces de sécurité Adoption d'une approche globale des administrations publiques sectorielles Menaces pour la sécurité intérieure, notamment en raison de troubles civils Pressions exercées sur la sûreté et la sécurité publique du fait de la criminalité organisée et de la violence Tensions frontalières Application des obligations en matière de contrôle des armements, de criminalité transnationale ou d'autres obligations internationales Arrivée ou retrait de forces militaires internationales ou de forces de maintien de la paix Révision des hypothèses de planification dans le domaine de la défense/justice criminelle par suite d'une analyse de fragilité ou d'une évaluation des menaces Examen de la défense débouchant sur une réforme globale du secteur ou de différents services Questions de responsabilité financière et d'efficacité des forces armées Décisions relatives à la passation de marchés pour l'achat de matériels lourds Rivalités interdépartementales, en particulier la redéfinition des priorités d'investissement

Tableau A.3 Les grandes étapes de la mise en œuvre d'une revue des dépenses publiques (RDP) dans le secteur de la sécurité

Étape	Questions clés
<i>Étapes préliminaires</i>	
1. Consultations et adhésion de l'administration centrale	Les ministères, départements et organismes du secteur de la sécurité ainsi que les ministères des finances doivent être motivés. Les aspects suivants doivent être clairement explicités : i) champ d'application de la revue — par ex. convient-il ou non d'y inclure des questions de politique économique et de gestion des finances publiques, d'associer tous les acteurs du secteur ou de se concentrer sur un sous-secteur (défense ou justice criminelle) ; ii) restrictions légales à la liberté d'information ; iii) correspondants de la RDP ; et iv) existence d'une demande d'aide explicite (quand des partenaires internationaux sont impliqués).
2. Constitution d'une équipe RDP	Une équipe composée de spécialistes publics ou internationaux, dotés des compétences nécessaires pour couvrir à la fois les aspects de politique/sécurité et de finance publique, est constituée en vue de la réalisation de la RDP. L'équipe doit disposer de délais suffisants et de ressources adéquates pour accomplir sa mission.
<i>Analyse du contexte</i>	
3. Le contexte de sécurité politique	L'équipe analyse les contextes politique, social et économique ainsi que le contexte de sécurité, notamment les traités internationaux applicables (accords de paix, régimes de sanctions, etc.), la participation à des organisations régionales et les menaces, défis et schémas majeurs au fil du temps. Ce travail doit aussi examiner les aspects liés au genre et comporter une analyse des causes sous-jacentes de fragilité, s'il y a lieu.
4. Le contexte macro-budgétaire	L'équipe décrit et analyse les différents scénarios macrobudgétaires (le revenu global de l'État par opposition aux dépenses, au potentiel de croissance économique et aux risques) à court, moyen et long terme ainsi que les incidences budgétaires du contexte macrobudgétaire pour les différents secteurs (et pas seulement celui de la sécurité).
<i>Comprendre le secteur</i>	
5. Cartographie institutionnelle et fonctionnelle	L'équipe examine les principales institutions (étatiques ou non), leurs fonctions à tous les niveaux (de l'administration centrale jusqu'aux collectivités locales), ainsi que les principaux acteurs, leurs relations et leurs intérêts.
6. Objectifs stratégiques et politiques	L'équipe met en évidence la stratégie nationale du secteur ou des sous-secteurs, les documents de politique connexes, les principaux textes applicables aux différents sous-secteurs et la législation connexe.
<i>Analyse des principales questions de politique économique et de gestion des finances publiques</i>	
7. Politique de dépense publique	L'équipe analyse la situation du secteur de la sécurité en la replaçant dans le cadre budgétaire général : le réalisme et la viabilité de l'enveloppe globale ; l'efficacité des allocations aux sous-secteurs ; et les systèmes de renforcement du contrôle civil, de la responsabilité financière et de la gouvernance.
8. Scénarios	En fonction du cadre macroéconomique, des ressources disponibles, du contexte de sécurité politique et des objectifs de sécurité, l'équipe détermine les scénarios de financement qui permettent à l'administration centrale d'aller de l'avant.
9. Gestion des finances publiques	L'équipe analyse les systèmes et processus en place sous les angles suivants : crédibilité du budget, exhaustivité et transparence de la budgétisation, prise en compte des politiques dans l'élaboration du budget, prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget, enregistrement de l'information et rapports financiers, et supervision et audits externes.
<i>Conclusions</i>	
10. Options et recommandations	L'équipe décrit les solutions possibles et formule des recommandations envisageables. Un processus doit être défini en vue de l'application progressive des recommandations et de l'adhésion continue des ministères compétents.

Notons que les questions soulevées dans le cadre d'une RDP peuvent être très sensibles pour un gouvernement, surtout lorsque des partenaires internationaux participent à la revue. La RSS devient alors intensément politique et met en présence des intérêts nationaux différents, voire concurrentiels. Comme l'explique l'OCDE :

L'expérience a montré que les processus de réforme n'aboutiront pas en l'absence de l'engagement et de l'adhésion des personnes chargées de la mise en œuvre des réformes. L'assistance devrait être conçue de manière à soutenir les gouvernements et les acteurs partenaires à mesure qu'ils s'acheminent sur la voie de la réforme, plutôt que de déterminer cette voie et de les y conduire. Un problème majeur rencontré dans la réforme des systèmes de sécurité de certaines régions... a été l'absence de contribution et d'adhésion locale au programme de réforme envisagé. Ce problème est particulièrement épineux dans les pays à « partenariat difficile³⁸. »

Par conséquent, le bon aboutissement d'une RDP dans le secteur de la sécurité repose nécessairement sur des consultations précoces au sein du gouvernement quant aux objectifs visés. Le sentiment d'appropriation nationale est essentiel pour la politique « d'efficacité de l'aide » des pays donateurs ; il faut cependant dépasser la seule rhétorique pour s'assurer de l'existence de cette adhésion³⁹. En outre, quand des partenaires internationaux sont associés à la conduite d'une RDP, ils demandent parfois des résultats et des délais rapides qui peuvent être difficiles à imposer dans un contexte politique où les consultations et les retours d'information des clients prennent du temps. Dans bien des cas, et même en présence de leviers importants, comme un soutien international, les intérêts politiques locaux font obstacle à la mise en œuvre de la réforme⁴⁰.

Comprendre le contexte

Le contexte de sécurité

La notion de « sécurité » est ambiguë, difficile à définir, controversée et traitée selon des points de vue très différents dans la littérature spécialisée⁴¹. De ce fait, elle constitue « un puissant outil politique pour concentrer l'attention des pouvoirs publics sur les questions prioritaires parmi toutes celles en concurrence⁴². » L'équipe RDP devra prendre connaissance des documents du gouvernement et s'entretenir avec les principaux interlocuteurs afin de déterminer quels sont ces priorités. En règle générale, elles couvrent différentes dimensions de la sécurité, notamment les suivantes :

- *La sûreté nationale*. Cette dimension concerne la protection de l'État souverain, notamment des frontières nationales et de la population, contre les menaces extérieures ; elle se décline en mesures objectives (par ex. l'absence de menaces) et en sentiments subjectifs (par ex. l'absence de craintes d'être attaqué)⁴³.

- *La sécurité individuelle ou sécurité des citoyens.* Initialement décrite par le PNUD en 1994⁴⁴, cette dimension est désormais plus étroitement définie par le *Rapport sur le développement dans le monde 2011* comme étant « la liberté de vivre à l’abri de violences physiques et des menaces de violences. Appliquée à la vie de l’ensemble des membres d’une société (qu’ils soient ou non ressortissants du pays), elle englobe la sécurité à domicile, sur le lieu de travail et dans les interactions politiques, sociales et économiques avec l’État et les autres membres de la société⁴⁵. »
- *Le terrorisme/violence politique.* Dans sa résolution 1566 (2004), le Conseil de sécurité de l’ONU définit le terrorisme comme étant des « actes criminels, notamment ceux dirigés contre des civils dans l’intention de causer la mort ou des blessures graves ou la prise d’otages dans le but de semer la terreur parmi la population, un groupe de personnes ou chez des particuliers, d’intimider une population ou de contraindre un gouvernement ou une organisation internationale à accomplir un acte ou à s’abstenir de le faire. »
- *La sécurité économique.* Cette dimension concerne les menaces aux systèmes économiques, financiers et commerciaux.
- *La cybersécurité.* Cette dimension porte sur les menaces aux systèmes d’information nationaux, les violations technologiques et les attaques de virus.
- *La sécurité environnementale.* Cette dimension a trait aux menaces liées aux catastrophes d’origine anthropique, notamment les déversements de déchets toxiques ainsi que les répercussions mondiales du changement climatique.
- *La protection contre le crime.* Cette dimension renvoie aux menaces posées par le crime organisé, notamment le trafic de drogues, d’armes et de marchandises de contrebande ainsi que la traite des personnes.

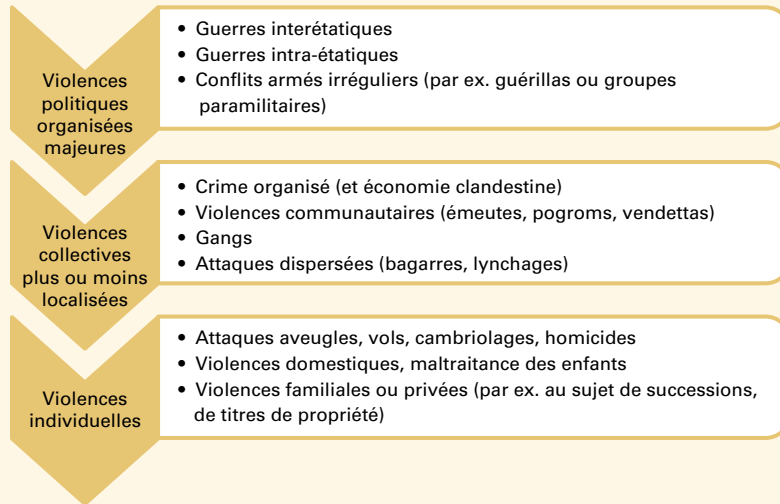
Une autre typologie utile des menaces pour la sécurité distingue les violences politiques organisées majeures, les violences collectives localisées et les violences individuelles. La décomposition de ces catégories (voir le graphique A.3) met en évidence la diversité des risques auxquels les sociétés et les communautés sont confrontées ainsi que les problèmes variés que les organes de sécurité peuvent être amenés à résoudre⁴⁶.

La RDP réalisé au Libéria en 2012 illustre bien comment une RDP prend en compte le contexte de sécurité. Dans cet exemple, alors même que l’armée était en cours de reconstitution avec l’aide internationale, l’attention des pouvoirs publics était focalisée sur les problèmes de sécurité intérieure, l’ordre public et les conflits localisés (voir l’encadré A.1).

Le contexte macroéconomique

Le contexte macroéconomique général est lui aussi important pour la conduite d’une RDP dans le secteur de la sécurité, car il renseigne sur les moteurs de la croissance et les sources de recettes intérieures et extérieures.

Graphique A.3 Types de violence



Encadré A.1 Libéria — Une stratégie de sécurité nationale axée sur les menaces intérieures

D'après la revue des dépenses publiques (RDP) du secteur de la sécurité, réalisé par la Banque mondiale et les Nations Unies pendant la transition des services de sécurité au Libéria, le pays était globalement stable depuis le déploiement de la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) en 2003, mais la paix était encore fragile en 2012. Nombre des menaces persistantes pour la sécurité étaient internes, avec notamment une tendance à l'escalade d'incidents mineurs en confrontations violentes et généralisées qui submergeaient les capacités de riposte des forces nationales de police. La forte criminalité, le système judiciaire inadéquat, la marginalisation des jeunes et les conflits fonciers étaient autant de causes potentielles de conflits graves. En outre, les conditions structurelles — dont l'inégalité économique, la corruption, l'exclusion politique, les violations des droits de l'homme, l'inefficacité des mécanismes redditionnels et la faiblesse des institutions publiques — augmentaient le risque d'intensification des conflits.

Tous les pays voisins du Libéria traversaient des transitions internes à un titre ou un autre. Vu l'extrême porosité de ses frontières, le Libéria était vulnérable aux perturbations engendrées par les tensions ou l'insécurité politique dans la région. Les réseaux d'exploitation illicite des ressources naturelles et de criminalité transnationale, notamment le trafic de drogues et autres marchandises, poursuivaient leurs activités. Enfin, l'afflux de réfugiés consécutif aux élections contestées de 2011 en Côte d'Ivoire pesait sur le Libéria et d'importantes populations de réfugiés vivaient encore dans les régions frontalières volatiles du pays.

La stratégie de sécurité nationale 2008 du Libéria définit l'orientation du secteur de la sécurité dans le pays. Elle conçoit la sécurité nationale en termes holistiques incluant des questions allant de la

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.1 Libéria — Une stratégie de sécurité nationale axée sur les menaces intérieures (suite)

démocratie à l'état de droit en passant par la réconciliation et le professionnalisme des acteurs de la sécurité. Elle recense de nombreuses menaces intérieures, notamment les défaillances de la règle de droit et la pauvreté ; les nombreux militaires (17 000) et ex-combattants (103 019) démobilisés, plus quelque 9 000 soldats qui n'ont pas bénéficié des programmes de réintégration ; les armes illégales ; les conflits fonciers et immobiliers et les tensions ethniques. La stratégie a pour objectifs de : consolider la paix ; mettre en place un système de sécurité nationale coordonné ; éviter la redondance des responsabilités ; recruter le personnel selon des procédures transparentes ; mener des réformes tenant compte de l'égalité des sexes ; établir des conseils de sécurité au niveau des comtés et des districts ; mettre en place des mécanismes de contrôle civil et démocratique ; préserver l'intégrité, la souveraineté et l'indépendance politique du Libéria ; participer aux forces de sécurité régionales ; instaurer la sécurité économique ; réduire la pauvreté ; et gérer l'environnement et les ressources.

En dépit de la bonne conception de la stratégie de sécurité nationale et des stratégies de réforme propres au secteur, la réforme est entravée par un manque de coordination, de supervision et de viabilité financière. Bien qu'elle mette l'accent sur la nécessité d'une structure responsable et démocratique, la réforme du secteur a été jusqu'ici axée sur l'amélioration de l'efficacité opérationnelle des institutions de sécurité. Les mécanismes de responsabilité financière et de coordination demeurent insuffisants et le contrôle civil du secteur est inefficace. Vu la prévalence des menaces pesant sur la sécurité intérieure et le mandat de sécurité extérieure de l'armée, la revue a montré que la réforme de la police nationale et de la police des frontières était bien plus essentielle à court terme que celle des forces armées du Libéria.

Source : Banque mondiale et Nations Unies 2012.

En exploitant les plus récentes données économiques et budgétaires pour élaborer des projections selon différentes variables, la RDP devra estimer les recettes publiques ainsi que les demandes concurrentielles pesant sur les ressources de l'État.

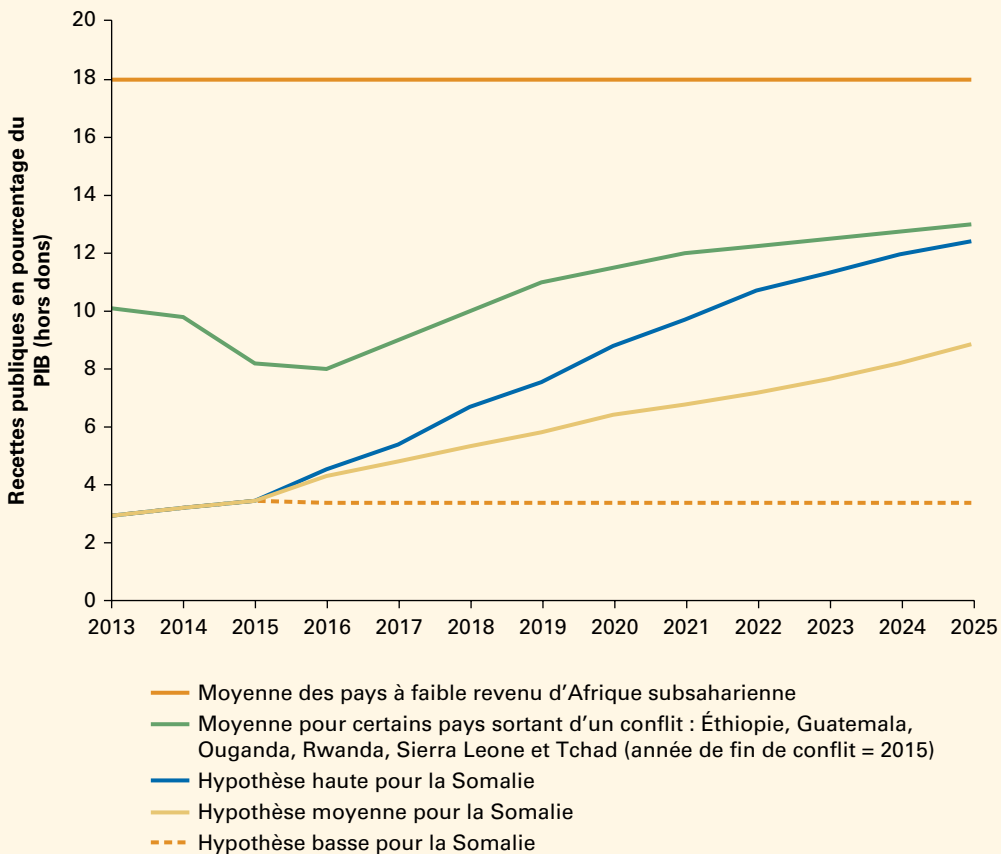
Par le passé, les liens entre dépenses militaires et croissance ont suscité une certaine attention, en particulier la possibilité de définir des paramètres régissant les ratios dépenses/croissance⁴⁷. Par ailleurs, la relation entre la croissance et les dépenses militaires fait débat en dépit d'éléments contradictoires attestant un impact tantôt négatif, tantôt positif. Sans prendre position sur la question, cet ouvrage privilégie une approche fondée sur la recherche de rentabilité : la question essentielle n'est pas de connaître le volume des fonds dépensés, mais plutôt de savoir s'ils sont bien employés.

Pour tenter de cerner le contexte macroéconomique, l'équipe RDP devra tester diverses projections, notamment axées sur la croissance globale du PIB, les recettes et les dépenses publiques. Ce travail est possible même dans des pays où les données sont rares, comme en Somalie (voir l'encadré A.2).

Encadré A.2 Somalie — Revue des dépenses publiques de sécurité et de justice : Projections de recettes

La revue des dépenses publiques (RDP) de sécurité et de justice, réalisé en 2015 en Somalie — un pays dépourvu d'ensembles fiables de statistiques publiques et de comptes nationaux depuis 1990 — supposait de disposer de projections de recettes pour jauger les futurs coûts de sécurité. Aux fins de la RDP, des projections ont été élaborées sur la base d'un jeu de comptes nationaux préliminaires établis d'après des enquêtes auprès des ménages conduites par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international^a. Les trois scénarios de revenu ont été principalement formulés au moyen du ratio revenu/PIB, modifié en fonction de différentes hypothèses, afin de distinguer les effets de l'économie générale des améliorations apportées aux politiques et à l'administration fiscales qui étaient susceptibles d'accroître les recettes engrangées par les administrations publiques du pays. Ces données ont également été comparées aux valeurs de référence pour les États sortant d'un conflit et les autres États d'Afrique subsaharienne.

Graphique EA.2.1 Comparaison de l'évolution des prévisions de recettes de la Somalie et des valeurs de référence pour les pays sortant d'un conflit et les pays d'Afrique subsaharienne



Source : Banque mondiale et Nations Unies, à paraître.

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.2 Somalie — Revue des dépenses publiques de sécurité et de justice : Projections de recettes (suite)

Il faut signaler que les taux de recouvrement des recettes étaient extrêmement faibles en Somalie par comparaison à ceux d'autres zones sortant d'un conflit, sans parler de l'Afrique subsaharienne tout entière (voir le graphique EA.2.1). Cette situation tient principalement au fait que la plupart des conflits de référence durent environ un an, tandis que la Somalie a été ravagée par la guerre pendant plus de 25 ans. Ce conflit prolongé a considérablement entravé son aptitude à structurer et financer l'État, car une grande partie de la population n'a aucun souvenir d'avoir eu à payer des impôts à une administration centrale. La Somalie se distingue en outre par le fait que même avant la chute du régime de Syad Barre, les taux de recouvrement des recettes étaient exceptionnellement faibles, le pays préférant tirer parti de son importance géostratégique pour les superpuissances de la Guerre froide pour leur faire financer ses déficits persistants^b.

L'élaboration d'un modèle de financement durable et financé sur les ressources intérieures sera probablement une entreprise de longue haleine pour la Somalie, en partie parce que la population ne s'est guère attendue jusqu'ici à bénéficier du niveau de services offerts par la plupart des gouvernements d'Afrique subsaharienne. Même si cette situation a eu d'autres avantages, tels qu'un secteur privé plutôt florissant, elle constitue un défi particulier du point de vue de la gouvernance et de la légitimité.

a. Voir l'analyse détaillée dans Banque mondiale 2015.

b. Banque mondiale 1990.

Le contexte de fragilité

Les secteurs de la sécurité et de la justice présentent des défis particuliers dans les États fragiles et touchés par un conflit. La communauté internationale, notamment les Nations Unies (et d'autres acteurs tels que l'Union africaine) pourrait être le premier fournisseur de services de sécurité et de justice dans ces pays, par exemple quand un accord de paix non inclusif est en vigueur⁴⁸. Ces contextes abritent aussi des pays aux prises avec la criminalité et la violence urbaines, souvent majoritairement rattachées au crime organisé, comme en Amérique centrale.

De manière générale, nous sommes d'avis que les conclusions et recommandations d'un processus de RDP sont tout aussi valides dans les États fragiles et touchés par un conflit que dans les autres États, même si certaines réserves s'imposent. Dans ces pays, les équipes RDP sont confrontées à de sérieuses difficultés, qu'il s'agisse de la pénurie de données ou des problèmes d'accès à certaines régions du pays (voir le tableau A.4 qui résume les problèmes propres à ces pays). Ces obstacles témoignent bien du fait que la RDP est un processus, de sorte qu'il faut parfois prévoir des délais d'exécution supérieurs à la normale pour s'assurer que les objectifs minimums en termes de réforme des politiques et des systèmes puissent être atteints.

Tableau A.4 Questions pertinentes pour les États fragiles et touchés par un conflit

Facteurs spécifiques	Impact sur le secteur de la sécurité
Type de règlement politique	<p>Un règlement politique insuffisant peut être caractérisé par un manque de négociations entre les parties en présence, ce qui fragilise le processus décisionnel et la cohésion nationale et se répercutera sur la rationalisation des forces de sécurité.</p> <p>La victoire militaire d'une partie sur une autre risque de privilégier les forces de sécurité à un point tel qu'il sera difficile d'intégrer l'armée dans le système de gestion des finances publiques et de renforcer les mécanismes de responsabilité et de surveillance financières^a.</p>
Faibles capacités institutionnelles	<p>Les difficultés rencontrées à ce titre incluent la pénurie de données et d'analyses sur le secteur, la déficience des systèmes et mesures de contrôle en place et l'idée qu'il faut du temps pour que les réformes du secteur public produisent des résultats.</p>
Capacités de contrôle limitées	<p>La faiblesse des institutions, étatiques ou non, conduit à une insuffisance de la surveillance et du contrôle citoyen sur le secteur de la sécurité.</p>
Séquelles des conflits et des violences	<p>Les conflits armés et les violences créent souvent de profonds traumatismes sociaux, dont les déplacements de population, les victimes et les dégâts matériels. Une population traumatisée, parfois habitée par des griefs persistants, impose d'adopter des mesures de sécurité et de justice particulières et mûrement réfléchies, notamment d'éventuels mécanismes de justice transitionnelle^b.</p>
Rôle du secteur de la sécurité	<p>L'absence de règle de droit, l'impunité des services de sécurité et l'insécurité omniprésente sont autant de caractéristiques des États fragiles et touchés par un conflit. Les gouvernements et les partenaires souhaitent d'une part empêcher les forces de sécurité de s'en prendre aux civils ; d'autre part, il faut des institutions fonctionnelles de police et de justice pénale pour accompagner les pouvoirs publics dans la lutte contre la violence et la criminalité.</p>
Faiblesse de la position macroéconomique	<p>Les conflits armés ouvrent le plus souvent sur une multiplication des emprunts, un endettement accru et une hausse des dépenses dans le secteur. En toute logique, un conflit généralisé sera donc préjudiciable pour l'économie, les perspectives de croissance et les prévisions de recettes.</p>
Financement extérieur	<p>Le financement du secteur de la sécurité par des donateurs extérieurs peut induire des distorsions et susciter des interrogations sur la viabilité et la comptabilisation des financements extérieurs (en d'autres termes, s'ils sont inscrits ou non au budget)^c.</p>
Facteurs de coûts	<p>Les conflits ou les contextes de violence mènent à plusieurs situations potentiellement très onéreuses pour le secteur, notamment : i) l'intégration des groupes armés au sein d'une armée financée par l'État ; ii) la démobilisation et la réintégration des anciens combattants ; et iii) la mise en place de mécanismes de justice transitionnelle, tels que des tribunaux d'exception.</p>

a. Adejumobi et Binega 2006.

b. La justice transitionnelle présente généralement un certain nombre de dimensions, comme i) le redressement de l'administration publique, notamment des institutions de justice pénale ; ii) la reddition de comptes pour les crimes passés au moyen de poursuites en justice, de témoignages sur les expériences vécues et de réparations ; et iii) l'habilitation des personnels de sécurité.

c. Banque mondiale 2005a.

Genre et sécurité

La question du genre est prépondérante dans le domaine de la sécurité personnelle⁴⁹. En matière de sécurité et de justice, les besoins et les perceptions des services publics sont très différents d'un sexe à l'autre. Il est notoire que les femmes (et les enfants) sont les principales victimes des conflits armés⁵⁰, tandis que la violence des gangs prélève un lourd tribut chez les jeunes hommes de 15 à 24 ans. De même, les services de sécurité sont généralement dominés par le sexe masculin : au Canada, on compte seulement quelque 18 % de femmes dans les forces de police, une proportion encore plus faible aux États-Unis d'Amérique où elle se situe entre 12 et 14 %. Aux plus hauts échelons du gouvernement, les femmes sont très peu représentées dans le secteur de la sécurité : en 2008, 1022 portefeuilles ministériels pour 185 pays étaient détenus par des femmes, mais seulement six d'entre eux dans les domaines de la défense et des anciens combattants⁵¹. Il est donc important que l'équipe RDP se penche sur la problématique particulière du genre d'un point de vue stratégique autant qu'opérationnel. Plusieurs exemples sont analysés à l'encadré A.3.

Comprendre les institutions de sécurité et de justice

Il existe de nombreux outils permettant à une équipe RDP d'évaluer le secteur de la sécurité et de mieux en apprécier la place dans le contexte du pays et celui du gouvernement⁵². Le secteur de la sécurité est le plus souvent

Encadré A.3 Quelques exemples de la problématique du genre dans une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité

- *Prise en compte des priorités stratégiques de l'administration centrale.* Le gouvernement peut chercher des solutions à des préoccupations spécifiques liées aux différenciations genrées de la violence et de la sécurité, telles que la poussée des violences sexuelles ou les violences fondées sur le genre chez les jeunes aux abords des écoles.
- *Représentation dans le dispositif administratif.* Les femmes sont plus ou moins représentées dans les mécanismes redditionnels, judiciaires et législatifs, tant internes qu'externes ; de même, les questions de genre peuvent être plus ou moins évoquées dans le discours habituel du secteur de la sécurité et de la justice.
- *Rétablissement des équilibres par le recrutement de personnel et la prévention.* Le gouvernement peut avoir pour priorité générale d'intensifier le recrutement de femmes dans les forces armées ou la police, se fixer des objectifs précis pour répondre à des besoins particuliers, par exemple une plus forte présence d'agents féminins aux points de contrôle aux frontières ou dans les ports/aéroports (pour les contrôles personnels des deux sexes), accroître le nombre de femmes affectées aux cellules spécialisées dans les crimes sexuels ou encore s'assurer que les politiques de sécurité et de justice pénale tiennent compte des questions de genre telles que les violences sexuelles.

défini par les types d'institutions qui le composent. Les deux principales sources internationales, les Nations Unies et le CAD-OCDE, le définissent en termes similaires d'après les institutions (voir l'encadré A.4)⁵³ et en donnent des exemples éloquentes ; ces grandes catégories masquent en réalité une grande diversité d'institutions dont la configuration exacte varie selon le contexte.

Dans son référentiel d'évaluation, l'Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité propose un graphique bien pratique (graphique A.4) qu'elle utilise pour recenser les différentes composantes du secteur et leurs interactions.

Dans de nombreux pays, des institutions qui ne sont pas financées sur les deniers publics fournissent tout de même des services publics de sécurité et de justice. Ce sont notamment les instances de police et les juridictions coutumières non statutaires dont les activités ne sont pas ou peu codifiées en droit et qui ne sont pas financées par la fiscalité ; la sécurité privée et les

Encadré A.4 Définitions du « secteur de la sécurité »

Définition des Nations Unies

« Les termes « secteur de la sécurité » désignent, d'une manière générale, les structures, les institutions, et le personnel chargés de la gestion, de la prestation et de la supervision 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 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^a. »

Définition du Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

« Selon les Lignes directrices du CAD sur la réforme des systèmes de sécurité et la gouvernance convenues par les ministres en 2004, un système de sécurité comprend les acteurs essentiels de la sécurité (forces armées, services de police, forces de gendarmerie, services de garde-frontières, services des douanes, services de l'immigration, services de renseignement et de sécurité, etc.), les organismes de gestion et de contrôle de la sécurité (ministères de la Défense nationale et de l'Intérieur, organismes de gestion financière, commissions des plaintes du public, etc.), les institutions judiciaires et pénales (système judiciaire, système carcéral, services de poursuite, système de justice traditionnelle, etc.) et les forces de sécurité non officielles (sociétés de services sécuritaires, guérillas et milices privées, etc.)^b. »

a. Secrétaire général de l'ONU 2008, 5 ; et Résolution 2151 du Conseil de sécurité de l'ONU.

b. OCDE 2007, 5.

Graphique A.4 Institutions étatiques et non étatiques des secteurs de la sécurité et de la justice



Source : ISSAT, « Introduction à la réforme du secteur de la sécurité, Leçon 1 — Introduction à la réforme du secteur de la sécurité, » <http://issat.dcaf.ch/fre/Apprendre/E-Learning/Introduction-a-la-reforme-du-secteur-de-la-securite>. © Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité. Reproduit avec l'autorisation de l'ISSAT ; autorisation nécessaire pour toute utilisation ultérieure.

Note : ONG = Organisations non gouvernementales.

sanctions communautaires des crimes et délits en sont des exemples parmi d'autres. Bien que l'on tienne souvent pour acquis que les processus de développement social et économique se traduisent par une intensification de la riposte officielle à l'insécurité et par un recul des mesures informelles (non statutaires), ce n'est en fait pas toujours le cas et de nombreux pays en développement continuent d'opposer une action non étatique résolue au crime et à l'insécurité⁵⁴.

Quelques exemples d'institutions de justice criminelle

Réaliser une RDP dans le secteur de la sécurité implique souvent de comprendre les différentes institutions qui composent le système de justice criminelle. Les forces de police, les services de poursuite, les juridictions

pénales et l'administration pénitentiaire sont les principales composantes du cadre institutionnel adopté par la plupart des pays pour lutter contre la criminalité via les enquêtes sur les activités criminelles, les poursuites judiciaires, le jugement des affaires pénales et la neutralisation et/ou réinsertion des contrevenants. Parallèlement, toute une gamme d'entités offre aussi d'importants services de justice criminelle qui doivent être financés sur le budget de l'État. Parmi les plus coûteux, l'aide judiciaire et les services de défense en matière pénale sont souvent sous-financés, ce qui a de sérieuses répercussions sur les droits individuels et les opérations du système de justice. Alors même que les sociétés prennent de plus en plus conscience qu'il est important de prévenir le crime, de nouvelles initiatives voient le jour dans le secteur de la justice criminelle, comme les services ciblant les jeunes à risque, la prévention de la criminalité en milieu scolaire, l'emploi et la prise en charge des délinquants, la protection de l'enfance et toute une série d'actions d'éducation publique soutenues par des efforts de recherche et d'évaluation, autant d'initiatives qui doivent être financées.

L'examen de ce complexe terrain institutionnel exige de recenser les organisations et les acteurs qui y interviennent. Il n'y a pas de typologie institutionnelle normalisée et les systèmes de common law et de droit civil présentent des différences selon le cadre juridique. Une RDP doit donc examiner la nature des relations constituant la chaîne institutionnelle, les modalités de la collaboration entre les différentes institutions et, surtout, si la somme des ressources qui leur sont allouées suffit à assurer l'efficacité du système dans son ensemble. C'est l'approche qui a été adoptée par la Banque mondiale en El Salvador, comme on peut le voir à l'encadré A.5.

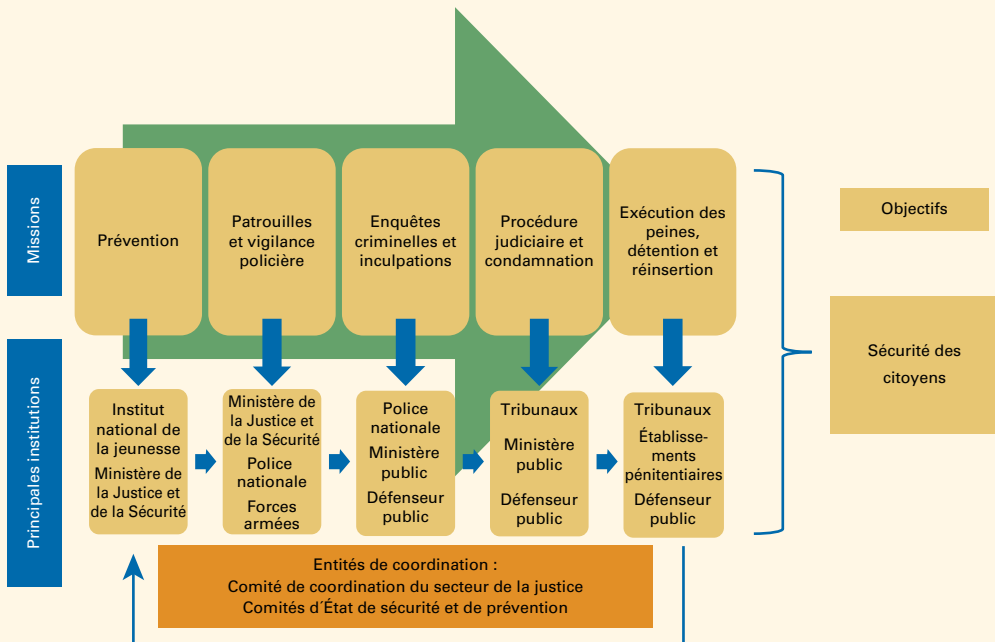
Encadré A.5 Les institutions de police et de justice criminelle d'El Salvador

En juin 2012, la Banque mondiale a conclu une revue des dépenses publiques des secteurs de la sécurité et de la justice d'El Salvador. C'était la première évaluation exhaustive des allocations budgétaires au secteur, de son efficience et de son efficacité. L'analyse distinguait les institutions de sécurité et de justice selon les missions qui leur incombent et visait à évaluer l'affectation des intrants (ressources), les produits (services spécifiques) et les résultats (sécurité des citoyens). En El Salvador, cinq missions principales sont confiées à plusieurs institutions publiques relevant de différentes branches du gouvernement : i) prévention des crimes et des violences ; ii) patrouilles de police ; iii) enquêtes criminelles et inculpations ; iv) saisine des tribunaux et règlement judiciaire des affaires pénales ; et v) condamnation, supervision, incarcération et réinsertion (voir le graphique EA.5.1).

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.5 Les institutions de police et de justice criminelle d'El Salvador (suite)

Graphique EA.5.1 Secteurs de la sécurité et de la justice : Missions et institutions compétentes



Source : Banque mondiale 2012a.

Intégrer la finance publique, la sécurité et la justice criminelle

Politique de finance publique

Au cours des 20 dernières années, un effort concerté a été engagé par les pays développés autant que par les pays en développement pour normaliser et améliorer les mesures de gestion des finances publiques⁵⁵. Ces initiatives visaient à consolider les procédures de budgétisation en rapport avec deux éléments clés de l'action publique :

1. *La politique de dépense publique*, notamment dans les liens qu'elle entretient à la stabilité budgétaire ainsi qu'à l'efficacité et l'efficacé du budget ;
2. *La gestion des finances publiques*, axée sur les aspects fonctionnels de l'exécution du budget et des systèmes.

La politique de dépense publique (également appelée politique macroéconomique et budgétaire) se rapporte au bilan global du gouvernement,

autrement dit ses recettes et dépenses. La politique macroéconomique et budgétaire a pour but de concrétiser la production potentielle, le plein-emploi et la stabilité macroéconomique dont la conjugaison assure le fondement économique d'une croissance durable⁵⁶. Le déficit budgétaire est d'une importance capitale : les pouvoirs publics ne peuvent dépenser plus qu'ils n'engagent par la fiscalité et l'emprunt au-delà du court terme. Un endettement important et une forte inflation sont des facteurs de déstabilisation. Le gouvernement doit donc définir des objectifs budgétaires en matière de viabilité de la dette et de solde budgétaire, et s'y tenir. Pour ce faire, il doit disposer de prévisions de recettes raisonnablement exactes et d'un processus global permettant d'estimer les dépenses actuelles et potentielles. Le cadre d'analyse des finances publiques repose sur des outils de la Banque mondiale (et du Fonds monétaire international) axés sur les questions essentielles de politique économique⁵⁷.

La gestion des finances publiques concerne les modalités de gestion et les mesures de contrôle régissant l'utilisation des deniers publics. Elle porte plus particulièrement sur le processus budgétaire, l'allocation des ressources, la manière dont les dépenses sont réalisées (par exemple les états de paie de la fonction publique ou les investissements de capitaux) et les modalités de reddition de comptes sur les finances publiques. Le cadre du Programme de revue des dépenses publiques et d'évaluation de la responsabilité financière (PEFA) est désormais l'outil internationalement reconnu d'évaluation et de mesure de la planification, de l'exécution et du contrôle du budget, tout comme sa série d'indicateurs, dont : i) la fiabilité du budget ; ii) la transparence des finances publiques ; iii) la gestion des actifs et des passifs ; iv) la stratégie budgétaire et le budget fondés sur les politiques publiques ; v) la prévisibilité et le contrôle de l'exécution du budget ; vi) la comptabilité et l'établissement de rapports ; et vii) la supervision et les audits externes⁵⁸.

Ces deux domaines de la finance publique se recoupent très largement. Toutefois, le premier est davantage concentré sur les grandes questions politiques touchant au budget national, tandis que le second est plutôt axé sur la manière dont le système est appliqué. Cette différence est bien illustrée par la variété des exemples de la RDP dans la sécurité et la justice criminelle présentés dans cet ouvrage, dont certains mettent l'accent sur des questions de politique liées à la soutenabilité et à la viabilité financières du secteur, tandis que d'autres s'intéressent davantage aux questions de contrôle et de surveillance de l'efficacité.

Le secteur de la sécurité et le système du budget national

La question essentielle pour les décideurs publics est de savoir dans quelle mesure le secteur de la sécurité est soumis aux mêmes politiques et normes de gestion budgétaires que tous les autres secteurs. Dans la pratique, la tendance générale au niveau international est de réserver un traitement différent au secteur de la sécurité et ce, pour les raisons suivantes :

- De nombreux gouvernements n'incluent pas les dépenses de sécurité dans leurs budgets et, même s'ils le font, il n'y a généralement pas de

ventilation des dépenses (diverses études ont révélé des écarts entre les statistiques officielles et les dépenses réelles)⁵⁹.

- Les principaux acteurs du secteur de la sécurité, tels que l'armée, tiennent à maintenir le secret et la confidentialité, ce qui fait obstacle aux tentatives visant à renforcer la transparence et la responsabilité financière et la réalisation des revues de quelque nature que ce soit.
- Dans le secteur de la défense, et particulièrement dans l'armée, la surveillance exercée par des auditeurs externes est très limitée pendant les opérations. De solides mécanismes d'audit interne permettent parfois de rétablir les choses, mais les pratiques normalement appliquées à d'autres secteurs publics ne sont pas adaptées.

Néanmoins, le secteur de la sécurité ne devrait pas être traité différemment des autres dans la plupart des cas ; avec certaines adaptations, il devrait être inclus dans le système ordinaire de gestion des finances publiques. L'intégration globale de tous les secteurs dans le système du budget et des finances publiques est primordiale pour la mise en place de services de sécurité et de justice modernes, professionnels et démocratiquement responsables.

Cette intégration peut être favorisée par la réalisation d'une RDP à l'échelle du secteur ou de certaines de ses composantes. Si les conditions et les incitations voulues sont réunies au niveau du gouvernement, une RDP peut être un outil précieux pour le financement des organismes ainsi que pour les ministères de la défense et de l'intérieur. La RDP peut être l'occasion de réunir les ministères et organismes de sécurité et d'autres secteurs pour discuter des questions d'affectation des ressources, d'efficacité institutionnelle et d'efficacité, parvenir à des arbitrages et évaluer les difficultés en s'appuyant sur un tableau chiffré des coûts et des défis du secteur de la sécurité.

Examinons maintenant quelques-unes des questions cruciales concernant la politique économique et la gestion des finances publiques ainsi que la façon dont elles ont été traitées dans les RDP réalisés jusqu'ici.

Soutenabilité et viabilité financières

Le budget national doit pouvoir être financé à court et à long terme pour être crédible et garantir la stabilité macroéconomique. La concrétisation de cet objectif passe par la pleine intégration du secteur de la sécurité⁶⁰. Ce secteur s'approprie souvent la plus grosse part du budget national, ou du moins l'une des principales ; il s'agit donc de déterminer dans quelle mesure ces dépenses sont couvertes par le revenu public, notamment par l'aide extérieure. Cette question est particulièrement importante pour les pays à faible revenu et elle est capitale pour ceux en transition entre guerre et paix, leurs recettes intérieures étant souvent des plus limitées, qui sont parallèlement confrontés aux défis posés par la consolidation de la paix — comme l'intégration ou la démobilisation des forces armées — qui grèvent lourdement les budgets (voir l'encadré A.6).

Dès lors que les niveaux de dépense durable sont définis en totalité, il devient possible de soupeser les priorités du gouvernement, notamment en

Encadré A.6 Questions de soutenabilité financière dans les pays sortant d'un conflit

Le gouvernement peut être confronté à de douloureux arbitrages entre les priorités de consolidation de la paix et de stabilité budgétaire. En voici quelques exemples :

- *Stabilité politique contre stabilité budgétaire.* Un gouvernement mis en place dans le cadre d'un accord de paix ayant mis fin à un conflit souhaite parfois intégrer les anciens combattants dans une armée nationale unique, une initiative qui peut se révéler extrêmement coûteuse et contraire aux exigences de stabilité budgétaire bien qu'elle soit justifiée pour maintenir la stabilité politique et la paix entre les anciennes factions belligérantes^a.
- *Passage du maintien de la paix à l'offre publique de services de sécurité.* Dans certains cas, le passage de la guerre à la paix est accompagné par le Conseil de sécurité des Nations Unies, au moyen d'une mission approuvée de maintien de la paix qui fournit des services de sécurité essentiels pendant la durée de son mandat. Au départ de ces forces, les pouvoirs publics sont censés développer leurs propres capacités pour garantir à la population des services potentiellement coûteux de sécurité et de justice^b.
- *Passage de l'assistance extérieure au financement intérieur.* Dans certaines situations, la transition entre la guerre et la paix a été internationalisée, les interventions militaires étant conduites par des intervenants extérieurs et par des acteurs nationaux (comme en Afghanistan ou en Somalie). Ces interventions extérieures peuvent se doubler de financements parfois très importants apportés aux forces de sécurité du pays. La question est de savoir pendant combien de temps ces financements extérieurs doivent être maintenus et comment se traduit leur réduction^c.

a. Voir par exemple Banque mondiale 2012c.

b. Voir par exemple Banque mondiale et Nations Unies 2012.

c. Voir par exemple Banque mondiale 2005b ; Mission d'assistance de la Banque mondiale et des Nations Unies en Somalie 2016.

matière de défense, d'ordre public et de justice, d'évaluer les politiques actuelles et d'estimer l'impact budgétaire des changements de politique. Pour faciliter ces différentes étapes, les dépenses du secteur de la sécurité doivent figurer intégralement dans les projections budgétaires à moyen terme et tenir compte du coût des capacités de défense sur l'ensemble du cycle de vie. À titre d'exemple, les coûts renouvelables d'opération et de maintenance sont trop souvent négligés dans le secteur militaire, surtout dans les États fragiles et souvent exposés à des conflits. Si le budget national n'est pas réaliste dans ses estimations de dépenses publiques, il sera sans pertinence et ne pourra jamais être exécuté. En outre, si les ministères compétents sont autorisés à dépenser sans compter, on risque une « tragédie des biens communs » où l'anarchie prédomine dans le recouvrement des recettes, les déficits publics et l'endettement de l'État, avec pour conséquence une dégringolade des résultats économiques⁶¹.

Confrontés aux défis posés par l'insuffisance des ressources, les décideurs peuvent recourir à une RDP pour recenser les économies potentielles et, dans certains cas, accroître les dépenses publiques. Ces augmentations peuvent se

traduire par : i) une intégration des dépenses jusque-là hors budget ; ii) la consolidation de toutes les dépenses de sécurité sous les postes fonctionnels appropriés ; iii) l'inclusion de coûts raisonnables d'exploitation et de maintenance des équipements ; iv) la fixation de barèmes de traitements appropriés ; v) la prise en compte des coûts de restructuration, tels que le décaissement des pensions ou des règlements ; et vi) la reconfiguration des armées ou des forces de police (par exemple par des effectifs moins nombreux mais plus mobiles)⁶². Ce sont des questions de cet ordre que se posaient les ministres des Finances et de l'Intérieur du Libéria à l'approche de la date du retrait des forces onusiennes de maintien de la paix ; une RDP centré sur la viabilité financière a permis de préciser les coûts auxquels le Libéria devait s'attendre au-delà de cette date (voir l'encadré A.7).

Encadré A.7 Libéria — Coût de la transition et du maintien de la sécurité

Selon une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité réalisé par la Banque mondiale et les Nations Unies pendant la transition des services de sécurité, la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) a contribué aux efforts de réforme de la sécurité nationale, en favorisant des conditions propices à la tenue paisible d'élections démocratiques et au transfert des pouvoirs en 2011, ainsi qu'à la croissance économique en restaurant la paix et la sécurité, ce qui a permis l'émergence d'opportunités de développement.

Les dépenses totales de la MINUL ont régulièrement baissé, passant de 723 millions de dollars pour l'exercice 2004/2005 à 512 millions de dollars durant l'exercice 2010/2011. Ces fonds couvraient les dépenses liées aux contingents militaires, aux salaires du personnel civil international, aux matériels d'information et de communication et aux transports aériens ; les allocations individuelles non dépensées dans le pays ; les financements de la mission servant à l'achat local de biens et de services importés ; et les dépenses liées à l'achat de biens et de services produits localement. Au début de la mission, les dépenses locales qui ne dépassaient pas 10 % du total selon les estimations, ont tout de même permis d'améliorer le revenu local, surtout à Monrovia, à hauteur de presque 10 % du PIB.

La fourniture continue de services de sécurité devrait coûter au Libéria nettement moins que les coûts supportés par la MINUL, car il ne sera pas nécessaire de remplacer toutes les fonctions. Au nombre des coûts éliminés figurent les salaires et les dépenses liés au personnel civil de la MINUL ainsi que les dépenses engagées pour assurer la protection du personnel et des avoirs de la mission. En outre, les coûts liés aux agents de sécurité locaux et aux dépenses renouvelables à la charge du pays sont très nettement inférieurs à ceux encourus par la MINUL. À titre d'exemple, le salaire mensuel moyen d'un agent de police libérien est d'environ 150 dollars, soit beaucoup moins que celui d'un agent de police des Nations Unies, qui est basé sur des barèmes internationaux. Selon les prévisions, le coût total de la fourniture de services de sécurité durant la période 2012–2019 s'établit à 712 millions de dollars, une somme inférieure aux coûts encourus par les Nations Unies pour la première année de la mission. Sur ce total, le maintien des services de sécurité devrait représenter 546 millions de dollars sur les sept années considérées, avec une hausse du coût annuel au taux

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.7 Libéria — Coût de la transition et du maintien de la sécurité (suite)

d'inflation moyen de 4 % l'an jusqu'en 2019. Les sommes restantes correspondent au transfert des fonctions de sécurité de la MINUL pendant la phase de retrait de sept ans, notamment les coûts associés à la police nationale du Libéria et au Bureau de l'immigration et de la naturalisation, ainsi qu'aux dépenses renouvelables des centres régionaux prévus au programme conjoint pour la justice et la sécurité (voir le tableau EA.7.1).

Tableau EA.7.1 Prévisions des coûts budgétisés des services de sécurité du Libéria, 2012–2019 (millions d'USD)

	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018	2018/ 2019	Total
Maintien des services de sécurité	69	72	75	78	81	84	87	546
Coûts de transition de la MINUL	Police nationale du Libéria	11	12	14	6	7	8	68
	Bureau de l'immigration et de la naturalisation	4	3	4	3	4	4	27
	Centres régionaux	1	1	2	2	2	2	10
	Autres coûts de transition	23	8	7	4	5	6	61
Sous-total	39	24	27	15	18	20	23	166
Total	108	96	102	93	99	104	110	712

Source : Banque mondiale et Nations Unies 2012.

Note : MINUL = Mission des Nations Unies au Libéria

Crédibilité du budget

Le budget doit impérativement être réaliste et crédible pour garantir la stabilité budgétaire. Du point de vue de la gestion des finances publiques, la crédibilité du budget est souvent mise en péril par deux pratiques touchant à l'administration du secteur de la sécurité :

- *Les écarts financiers.* Il y a souvent des écarts considérables entre les budgets approuvés et les dépenses réelles : « Des écarts systématiques sont le signe d'une budgétisation malavisée et trompeuse [qui] mine la crédibilité du budget et affaiblit donc son rôle en tant qu'outil politique⁶³. » Tout comme leurs homologues d'autres secteurs, les planificateurs du secteur de la sécurité doivent prévoir des réserves pour des situations imprévues qui peuvent à l'occasion se révéler très coûteuses (par exemple un conflit armé). Dans les pays ayant des ressources limitées, les dépenses réelles peuvent être considérablement supérieures au budget approuvé. Outre qu'elle permet d'éclairer les

priorités, l'explication des causes de ces écarts peut favoriser une plus grande prévisibilité du processus budgétaire. Les raisons à l'origine de ces écarts peuvent évoluer dans le temps⁶⁴.

- *Confidentialité et exclusion du budget du secteur de la sécurité du budget national.* La portée du contrôle externe est souvent limitée en raison de procédures légales et politiques concernant la liberté de l'information, la confidentialité et la transparence. Pour des motifs de sécurité nationale, il peut être difficile d'obtenir des informations exactes et détaillées sur le secteur, d'autant plus quand l'assistance des donateurs n'est pas inscrite au budget. Au Sierra Leone par exemple, plus de la moitié des dépenses totales du secteur de la sécurité pour 2005 était hors budget⁶⁵. Selon diverses études, les écarts dissimulés par la confidentialité concernent notamment les sommes considérables allouées à la sécurité sans être budgétées, les revenus secrètement encaissés et les comptes bancaires détenus à l'étranger⁶⁶.

Les revenus hors budget étaient l'objet des préoccupations exprimées par le ministère des Finances dans la RDP réalisé en 2008 pour la République centrafricaine (voir l'encadré A.8).

Encadré A.8 République centrafricaine – Revenus hors budget

Selon une évaluation de la gestion financière de la République centrafricaine réalisée en 2008 par la Banque mondiale, les services de défense ont généré cette année-là un énorme volume de recettes dont l'identification, le cadre légal et la budgétisation étaient malaisés en raison d'un manque d'organisation.

L'une des sources de revenus était la vente de services de vigiles ou de gardes (soldats chargés d'accompagner les personnes dans les zones à risque des provinces) à des entreprises privées et à des organisations internationales. En extrapolant les paiements pour services de sécurité effectués par la Banque des États de l'Afrique centrale, le Programme des Nations Unies pour le développement et le Fonds monétaire international, l'équipe RDP a pu estimer le revenu total généré en 2008 à l'équivalent de 680 000 dollars.

Les amendes dressées par la gendarmerie constituaient une autre source de recettes ; dans la région de Bangui, elles atteignaient 160 000 dollars en 2008. Selon les textes alors en vigueur, 30 % de ces recettes revenaient au ministère de la Défense et les 70 % restants au Trésor. Le ministère de la Défense était censé répartir sa part entre la gendarmerie (25 %, destinés à couvrir des dépenses diverses et dont la gestion incombait au *régisseur*) et l'armée (75 % dont le montant intégrait les caisses de l'armée nationale, hors tout cycle comptable et autre forme de gestion des comptes). En théorie, les amendes perçues par la gendarmerie dans les provinces devaient être reversées au Trésor national via les agents de recouvrement, mais l'administration centrale en a une visibilité limitée et le montant recouvré n'est pas connu.

Enfin, le Bataillon pour la protection et la sécurité des institutions — une branche de la Garde républicaine rattachée à la Présidence et sous le contrôle de l'État-major général des armées — était chargé de collecter la taxe de sûreté aéroportuaire qui a produit 260 000 dollars en 2008.

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.8 République centrafricaine — Revenus hors budget (suite)

Au total, le ministère de la Défense a engrangé l'équivalent de 1,1 million de dollars en 2008, une somme considérable au regard des 16,2 millions de dollars de dotations budgétaires que le ministère a reçu pour 2009, et du budget global de l'État, soit 78,3 millions de dollars. Dans la mesure où ces recettes ne sont pas inscrites au budget de l'État, elles constituent un revenu extrabudgétaire et, de fait, des recettes occultes.

Source : Banque mondiale 2008.

Efficiences des allocations sectorielles

Une fois qu'un pays a déterminé le volume de son enveloppe globale de ressources, il est confronté aux décisions les plus ardues, à savoir comment répartir ces ressources entre les différentes priorités du secteur de la sécurité. À ce stade, une compétition interne s'engage inévitablement, donnant lieu à d'intenses tractations entre les différents sous-secteurs, par exemple entre l'armée de terre et l'armée de l'air ou entre les différentes composantes du système de justice criminelle (police, judiciaire, pénitentiaire). Un ministère des finances bien-informé et doté des pouvoirs nécessaires peut arbitrer efficacement ces discussions et contribuer à la détermination des allocations finales. C'est toutefois un exercice périlleux pour le ministère des finances et ce, pour diverses raisons :

- *Le budget peut être pris en otage.* Le secteur de la sécurité, militaires en tête, occupe parfois au sein du gouvernement une position prééminente qu'il fait jouer pour exiger des dotations importantes sans justification solide.
- *Des différences idéologiques peuvent opposer la sécurité et la justice.* Les débats houleux sur les mesures de sécurité efficaces se reflètent dans la manière dont les gouvernements hiérarchisent leurs priorités budgétaires. Un bon exemple en est fourni par la réorientation progressive des politiques dites *mano dura* appliquées en Amérique centrale (caractérisées par des mesures lourdes et coercitives de lutte contre la criminalité et la violence)⁶⁷, vers des interventions moins coûteuses privilégiant la prévention.
- *Les comparaisons internationales sont impossibles.* Le secteur de la sécurité se distingue de tous les autres secteurs en ce qu'il n'existe que très peu de comparaisons ou de normes internationales permettant d'aider les décideurs à résoudre des questions capitales, telles que les coûts unitaires ou la taille des effectifs. Cette situation tient en partie au fait que les informations financières et les données sur les effectifs sont rarement divulguées publiquement et, même quand elles le sont, elles échappent aux règles communes qui permettraient des comparaisons. Les Nations Unies ont publié des lignes directrices utiles,

notamment sur les ratios entre la taille de la population et celle des forces de police et autres personnels de justice criminelle⁶⁸. Des comparaisons sont aussi possibles avec des pays voisins, particulièrement ceux qui ont des niveaux similaires de population, de revenu par habitant et de sources de revenu.

Les éléments suivants sont utiles pour le processus décisionnel concernant les allocations au secteur de la sécurité : i) une stratégie bien structurée énonçant les cibles clés ; ii) des chiffres sur les bons résultats obtenus dans le passé ; iii) des indications sur les liens entre les différents sous-secteurs (particulièrement important dans la justice criminelle) ; et iv) des preuves empiriques sur les bons résultats obtenus dans le monde au moyen de diverses interventions visant à garantir la sécurité et la justice. Dans les situations de fragilité ou de conflit, l'équipe RDP devra faire face à des difficultés et des défis particuliers touchant à l'efficacité des allocations. Il en est question à l'encadré A.9.

Ces discussions sur les allocations sont le lieu où convergent les politiques de dépense et de sécurité et, au vu des questions de souveraineté ou de mandat, des acteurs extérieurs tels que les Nations Unies ou la Banque mondiale pourraient avoir un rôle limité⁶⁹. En ce qui concerne les affaires

Encadré A.9 Questions stratégiques clés dans les États fragiles et touchés par un conflit

Les pays affligés par des taux élevés de crime ou de violence ou sortant d'un conflit sont confrontés à des difficultés particulières qu'il faut aborder lors de l'élaboration des stratégies de sécurité et de justice et de la définition des priorités d'allocation :

- *Divergence entre les objectifs nationaux et internationaux des gouvernements et des partenaires.* Ces objectifs manquent parfois de cohérence ; ainsi, les objectifs de contre-terrorisme, de lutte anti-insurrectionnelle et de lutte contre les stupéfiants peuvent l'emporter sur les efforts de consolidation de la paix et d'instauration de la sécurité individuelle et de la justice.
- *Accords de paix.* Les accords de paix peuvent constituer le gros des objectifs de sécurité, voire se substituer à une stratégie nationale de sécurité en définissant les priorités et les objectifs clés pendant une période de temps donnée. L'aspect important ici est que les questions de soutenabilité financière et d'évaluation des coûts soient prises en compte durant le processus de paix afin que les accords soient réalistes et applicables. À cet égard, signalons la pertinence du rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la réforme du secteur de la sécurité (2008)^a qui souligne que les questions de RSS doivent être abordées le plus rapidement possible dans le processus de paix.
- *Gouvernance et redevabilité démocratique.* Dans l'action engagée pour consolider l'autorité de l'État (notamment pour renforcer le commandement et le contrôle des services de sécurité), les questions de gouvernance et de responsabilité financière sont parfois laissées dans l'ombre, ce qui peut ultérieurement mettre en péril la gouvernance et le contrôle citoyen.

a. Secrétaire général des Nations unies 2008.

de sécurité nationale, l'exigence de confidentialité et de souveraineté est compréhensible. Toutefois, à mesure que les gouvernements sont de plus en plus nombreux à reconnaître l'étroite relation entre sécurité et développement, ils cherchent de plus en plus le conseil politique des partenaires multilatéraux, surtout pour les questions touchant à l'instauration de la sécurité intérieure et de la justice (par ex. les stratégies qui donnent des résultats, leur hiérarchisation, les coûts connexes). S'agissant des politiques, deux aspects particuliers méritent d'être brièvement examinés ici :

1. *Les solutions stratégiques.* Les mesures de lutte contre l'insécurité et la violence se répartissent généralement selon les catégories suivantes :
 - *La répression*, ou exercice direct de la force (par des moyens militaires, paramilitaires ou policiers) en riposte aux crimes ou aux violences ;
 - *La dissuasion*, ou recours à des moyens militaires, paramilitaires ou policiers pour intimider ou décourager les auteurs potentiels de crimes ou de violences ;
 - *La neutralisation*, ou exclusion sociale des auteurs de crimes et délits par des moyens judiciaires (tels que l'incarcération) ou administratifs (comme l'internement lors d'une rébellion) ;
 - *La réinsertion*, ou processus visant à favoriser le retour à la vie sociale des personnes associées à la criminalité et à la violence, comme les détenus ou les grands toxicomanes ;
 - *La prévention*, terme décrivant toute une gamme d'interventions ayant pour objet d'éviter que les individus ne sombre dans une vie de crime et de violence, par des moyens systémiques (comme la réduction des inégalités) et spécifiques (comme la création d'emplois).
2. *Les solutions institutionnelles.* Une importante question politique consiste à déterminer les institutions les mieux à même de garantir la sécurité et la justice. Le secteur privé joue un rôle croissant dans l'offre de sécurité, notamment dans les zones urbaines où il assure la protection des commerces et des résidences individuelles. Des organismes privés, notamment des organisations à but non lucratif, interviennent aussi dans d'autres aspects de l'offre de sécurité, tels que le déminage. Les solutions privées pourraient s'avérer moins coûteuses que les interventions publiques bien que leur mise en œuvre suscite des difficultés d'ordre réglementaire et politique⁷⁰.

Durant la réalisation d'une RDP, les discussions entre les entités gouvernementales sur les allocations et les plafonds sectoriels peuvent ouvrir sur un débat plus vaste sur les politiques de sécurité les mieux adaptées, les plus efficaces et les plus rentables budgétairement⁷¹. Ces débats ont lieu dans les pays développés comme dans les pays en développement et réveillent les luttes idéologiques mentionnées plus haut.

Budgétisation sur la base des politiques sectorielles

Un système budgétaire cohérent repose sur des stratégies sectorielles crédibles, notamment sur une stratégie de sécurité qui i) est fonction du contexte ; ii) se rapporte à tous les acteurs de la sécurité dans les administrations publiques (par exemple au sein de la chaîne de justice criminelle) ; iii) fait le lien avec les autres ministères, départements et organismes compétents de l'administration centrale, hors secteur de la sécurité ; et iv) définit des objectifs réalistes et financièrement viables. Le processus qui a conduit à l'élaboration de la stratégie sectorielle est tout aussi important que la stratégie elle-même, en ce sens qu'il doit permettre des consultations et un débat, faire le lien entre les principaux acteurs au sein de la puissance publique (notamment le pouvoir législatif) comme à l'extérieur (surtout avec la société civile).

Pourtant, rares sont les pays qui ont des politiques officielles pour ce secteur tout entier, et encore plus rares sont ceux ayant entrepris une évaluation globale de la question qui, dans l'idéal, sous-tend l'élaboration des politiques et des stratégies. Les récentes orientations politiques des Nations Unies mettent l'accent sur l'importance d'une vision et d'une stratégie communes de la sécurité nationale afin de créer des institutions de sécurité viables faisant consensus dans le pays⁷².

Même s'il est vrai que la politique réside au bout du compte dans les actes du gouvernement (en non dans ses intentions déclarées), les politiques et plans officiels qui tracent une ligne de conduite ont leur importance. Lorsque ces politiques font défaut, la budgétisation vise à maintenir le niveau de dépenses de l'exercice précédent sans que l'on tente de déterminer si la configuration de ces dépenses est conforme aux priorités du gouvernement ou si elles permettront d'offrir les services nécessaires à la population. Il est difficile d'établir des référentiels de rendement et, en leur absence, il n'est guère possible de surveiller l'utilisation des ressources allouées à la sécurité et d'évaluer l'efficacité et l'efficacités du secteur. Si les politiques ne sont pas accompagnées d'un plan stratégique, les pays risquent de ne pas obtenir le degré de sécurité et de justice correspondant à leurs engagements financiers.

Il n'existe pas de liste de contrôle exhaustive des questions à examiner durant un examen de la politique publique (écrite ou non) pour le secteur de la sécurité. Au nombre des aspects majeurs concernant l'efficacité et l'efficacités du secteur, citons notamment les suivants :

- *Approche sectorielle globale.* Lorsque les sous-secteurs de la sécurité (armées, renseignement, police, magistrature, etc.) présentent leurs priorités sans les rattacher à celles des autres sous-secteurs, on aboutit à des approches parcellaires de problèmes communs ainsi qu'à une absence de complémentarité et de cohésion.
- *Coûts renouvelables contre dépenses d'équipement.* Dans les pays à faible revenu, le budget du secteur de la sécurité sert essentiellement à couvrir les charges renouvelables, en particulier les coûts de personnel

et d'équipement. Un aspect capital des coûts renouvelables — les opérations et la maintenance — est souvent laissé dans l'ombre ou non budgétisé lors de l'acquisition de nouveaux véhicules, d'armements, etc.

- *Formation et personnel.* Les pays à faible revenu privilégient souvent le recrutement de personnel plutôt que la formation professionnelle à l'engagement ou le développement des capacités des établissements de formation.
- *Démobilisation et pensions militaires.* Les politiques peuvent omettre de factoriser le vieillissement des effectifs ou de prévoir les pensions conformes aux normes et directives générales du service civil. Dans le même ordre d'idées, les coûts de démobilisation (notamment après un accord de paix) ou de réduction des effectifs militaires en temps de paix peuvent ne pas être rigoureusement établis.

Certaines des difficultés rencontrées lorsque la budgétisation n'est pas fondée sur les politiques et stratégies sectorielles se sont présentées dans la RDP réalisé au Niger en 2012 (encadré A.10).

Encadré A.10 Niger — Décalages entre la stratégie de sécurité et son financement

La revue des dépenses publiques (RDP) dans le secteur de la sécurité réalisé au Niger par la Banque mondiale a mis en évidence de multiples risques de sécurité intérieure et extérieure. La crise post-électorale en Côte d'Ivoire en 2010, la guerre en Libye en 2011, la crise au Mali en 2012–2013, la détérioration de la sécurité en Algérie en 2013 et les tensions politico-religieuses persistantes dans le nord du Nigéria se sont conjuguées pour transformer la région du Sahara et du Sahel en une zone agitée et sujette aux conflits. Au Niger, les facteurs de risque intérieurs tiennent à l'immensité du territoire national, à la répartition inégale de la population, à la pauvreté endémique, à la forte instabilité politique et aux conflits parfois violents entre le nord et le sud du pays. Au cours des dernières années, ces risques se sont concrétisés par une aggravation des menaces terroristes, des enlèvements et du trafic de drogues et de marchandises de contrebande.

Pour faire face à la situation, le Gouvernement nigérien a considérablement augmenté ses dépenses de sécurité, intégré la sécurité dans ses processus de planification et introduit de nouvelles mesures de contrôle aux frontières. En proportion de la dépense publique totale, les dépenses de sécurité sont passées de 13,8 % en 2010 à 16,1 % en 2012, une augmentation qui fait globalement écho à la situation dans les autres pays de la région. La composition du budget de sécurité a évolué en faveur des dépenses d'équipement, qui en sont devenues la plus grosse composante en 2012, à 55 % du total. Durant cette même année, les dépenses de personnel constituaient encore une proportion importante du budget, tandis que les crédits alloués aux opérations ont été réduits. La RDP a cependant conclu à la précarité de l'exactitude des budgets de sécurité du Niger. Les nombreuses lois de finance complémentaires passées depuis 2009 témoignaient d'un manque de prévisibilité des dépenses, ce qui est malgré tout justifié compte tenu de la détérioration de la sécurité.

Globalement, la RDP a constaté que le Niger n'avait pas réellement de stratégie sectorielle énonçant clairement les priorités. Les prévisions pluriannuelles pour le secteur n'étaient ni réalistes, ni réalisables sur les périodes indiquées : « Toutes choses étant égales par ailleurs, et sans tenir compte

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.10 Niger — Décalages entre la stratégie de sécurité et son financement (suite)

des dépenses de personnel, il aurait fallu plus de 30 ans pour répondre à des besoins qui étaient jugés prioritaires. » Au nombre des lacunes particulières que présentaient les prévisions sectorielles pluri-annuelles, citons l'omission des dotations nécessaires pour couvrir l'augmentation des effectifs ; le manque de ventilation détaillée et transparente des dépenses de sécurité ; la multiplicité des objectifs ; l'absence de prévision du total des coûts ; et le décalage entre les besoins estimés par les forces armées et la stratégie sectorielle officielle.

Source : Banque mondiale 2013.

Efficiences et efficacité opérationnelle

Dans des circonstances idéales, une fois que les dotations budgétaires ont été décidées pour les différents secteurs conformément à leurs stratégies et priorités, les fonds sont utilisés aux fins prévues de manière efficiente et efficace. En matière d'exécution du budget, l'*efficience* renvoie aux systèmes et processus de gestion des finances publiques, notamment la passation des marchés, les états de paie, les audits et la comptabilité, tandis que l'*efficacité* concerne la mesure des résultats au regard des cibles/indicateurs de progrès pour le secteur.

Mesurer l'efficacité dans le secteur de la sécurité n'est pas chose facile ; de ce fait, l'accent est plus fréquemment mis sur les indicateurs d'intrants et de produits, tels que les coûts unitaires, le personnel formé et équipé et la taille des forces en état de déploiement. Comme on l'explique en plus de détails dans les chapitres consacrés à la défense, au maintien de l'ordre et à la justice criminelle, il est important d'adopter ici une approche désagrégée offrant un traitement distinct de chaque sous-secteur :

- *Défense armée*. Cette composante du secteur de la sécurité est le plus souvent mesurée en temps de paix par « l'état de disponibilité opérationnelle » permettant de répondre aux menaces extérieures, mesuré au moyen d'indicateurs de produits tels que le nombre de soldats formés, de véhicules ou d'avions en état d'alerte. L'évaluation de la performance des armées est un domaine sensible, généralement laissé aux ministères de la défense et à leurs partenaires bilatéraux.
- *Justice criminelle et action policière*. Les pays développés comme les pays en développement ont de plus en plus souvent recours à des normes de performance pour mesurer les résultats obtenus dans ce sous-secteur ; il existe des normes très diverses, allant de la mesure des taux de criminalité et de violence aux enquêtes sur les opinions et les perceptions de la population⁷³.

La mesure de l'efficience est une pratique bien normalisée dans le cadre de la gestion des finances publiques. Les aspects particuliers au secteur de la sécurité sont examinés à l'encadré A.11.

Encadré A.11 Composantes de l'efficacité

Pour favoriser l'utilisation efficace des ressources financières allouées au secteur de la sécurité, il est important de prendre en compte les aspects suivants :

- *La viabilité.* Un plan et des programmes sectoriels non viables aboutiront tôt ou tard à une inefficacité des moyens. Il ne peut y avoir de soutenabilité que dans la mesure où les administrations centrales s'engagent à appliquer le plan approuvé, où la planification d'ensemble repose sur l'établissement des coûts du cycle de vie intégral et où les crédits alloués à la défense sont dépensés de la manière la plus efficace possible. Au stade de la planification, il faut aussi prendre soin d'évaluer précisément l'effet des variations de change sur le coût des biens d'équipement tout au long de leur cycle de vie.
- *Le financement des opérations d'urgence.* Il n'est pas souhaitable de budgétiser l'exécution d'opérations autres que celle des activités de routine qui peuvent être précisément planifiées très en amont. La plupart des opérations militaires s'organise à brève échéance et durant l'exercice pour lequel le budget a été élaboré et approuvé plusieurs mois auparavant. Ce sont par exemple les missions de soutien de la paix, les interventions d'urgence consécutives à des catastrophes majeures, voire une guerre limitée. Les tentatives de budgétisation des événements imprévus risquent fort de se traduire par des détournements de fonds. Il est préférable que les ministères des finances maintiennent un fonds de réserve central dans lesquels ils peuvent puiser en fonction des besoins. En cas de situation d'urgence de grande ampleur excédant ces réserves, les administrations centrales doivent réviser l'intégralité du budget, au niveau des allocations ministérielles comme au niveau des recettes.
- *Les ratios combattants/effectif total.* Surtout dans l'armée, il faut s'attacher à maintenir un ratio optimal de combattants par rapport à l'effectif militaire total. On voit trop souvent des états-majors et des structures de soutien pléthoriques au détriment des capacités opérationnelles. La taille et les moyens des structures de soutien ne peuvent être déterminés qu'à partir du moment où un accord a été trouvé sur la conception de la force. Les techniques de réingénierie des processus d'affaires peuvent contribuer à résoudre cette difficulté, mais elles ne seront efficaces qu'à la condition que les hautes directions en voient l'intérêt et les appliquent avec une détermination sans faille.
- *Les relations directes entre clients et fournisseurs.* Dans de nombreuses forces de défense, certaines structures perdurent pour de simples raisons historiques. Que ce soit en raison de la culture institutionnelle ou d'autres intérêts, le client (par ex. une unité de combat) est contraint de faire appel aux services d'une certaine organisation, sans pouvoir se renseigner auprès d'autres fournisseurs. Les clients devraient avoir la liberté de choix nécessaire pour établir des relations directes avec des fournisseurs. En revanche, si les gouvernements sont menacés, il peut être dans leur intérêt d'organiser le soutien en interne et de militariser tout ou partie de la chaîne d'approvisionnement. Les choix entre ces deux extrêmes peuvent également varier en fonction de l'histoire du pays et du degré de préparation défini par l'administration centrale.

D'autres solutions peuvent améliorer l'efficacité, entre autres la sous-traitance et les partenariats public-privé, une collaboration accrue entre les services, l'amélioration de l'information sur la gestion au moyen de technologies d'information plus pointues, le recours aux réservistes, l'emploi de civils dans les ministères de la défense et l'amélioration de la gestion et de la direction par l'éducation, la formation et le perfectionnement. Parmi tous ces moyens, l'utilisation de technologies d'information plus sophistiquées pour renforcer les systèmes de gestion de l'information pourrait se révéler la solution majeure pour améliorer l'efficacité des organisations de défense.

Source : Ball et LeRoux 2006.

Encadré A.12 Mali — Demandes de crédits pour l'équipement et le soutien des forces de sécurité

Le rapport sur la gestion financière des forces de défense et de police du Mali, établi par la Banque mondiale en 2012, note que ces forces étaient très sous-équipées, mais qu'un programme de rééquipement massif avait été lancé. Pour la seule année 2012, les forces armées maliennes ont fait l'acquisition d'environ 160 véhicules de transport de troupes, cinq porte-chars, deux réservoirs pour l'armée de l'air, cinq génératrices, du matériel de communication, des armes lourdes et légères et quelques chars T-55. Dans sa demande de crédits, le Ministère de la Défense estimait, sur la base d'une évaluation de ses besoins, qu'une somme totale de 300 milliards de francs CFA (CFAF) serait nécessaire simplement pour reconstruire l'armée.

Les ressources disponibles pour la maintenance et l'entretien étaient encore moins importantes que celles allouées à la reconstruction, tandis que le système budgétaire défaillant et l'hétérogénéité des méthodes de gestion faisaient obstacle à l'allocation optimale des crédits prévus pour la maintenance. Pour l'essentiel, les fonds étaient gérés au niveau central par la Direction des Finances et de l'Équipement qui décidait au cas par cas d'approuver les demandes de réparation ou de pièces trop coûteuses pour les différentes forces de sécurité. Cette pratique engendrait des retards préjudiciables pour la formation et le fonctionnement des forces de sécurité. Les dotations annuelles au profit des forces de sécurité elles-mêmes représentaient moins de 50 millions de CFAF pour l'armée, 30 millions pour la police, 25 millions pour la gendarmerie, 12 millions pour la garde nationale et pas la moindre allocation à l'armée de l'air. Une loi de finances supplémentaire s'est soldée par une allocation de seulement 500 millions de CFAF à l'armée. Déjà insuffisantes en soi, ces allocations étaient souvent détournées à d'autres fins, exacerbant la dégradation du matériel. Au final, le manque de suivi et l'insuffisance des fonds nécessaires à l'efficacité de l'entretien et de la maintenance mettaient en péril l'opérabilité et la viabilité des nouveaux investissements envisagés dans la demande de crédits du Ministère de la Défense.

Source : Banque mondiale 2012b.

L'utilisation plus efficace des ressources financières dans le secteur de la sécurité était une considération importante pour le Mali après la rébellion touareg et le coup d'État de mars 2012, qui avait été perpétré par des officiers de rang intermédiaire, mettant ainsi en évidence les faiblesses et les défaillances de l'armée malienne. À la demande du nouveau Ministère des Finances qui souhaitaient corriger ces carences, la RDP réalisé cette même année a permis d'identifier les pratiques et les politiques qui contribuaient à l'exécution inefficace du budget (voir l'encadré A.12).

Gouvernance et redevabilité démocratique

Les principes de gestion des finances publiques appellent à un contrôle citoyen du secteur de la sécurité et à une meilleure reddition de comptes du secteur à l'endroit des citoyens, tels que représentés par les pouvoirs exécutif et législatif, autant que par la population dans son ensemble. Ce contrôle est nécessaire dans la mesure où les instruments et les organismes du secteur, qui sont censés améliorer la sécurité, peuvent eux-mêmes devenir des sources d'insécurité s'ils ne sont pas gardés sous contrôle. Un aspect important de ce contrôle concerne la responsabilité financière et la capacité des

Encadré A.13 République centrafricaine — Non respect des normes dans les audits internes

En 2008, une évaluation de la gestion financière réalisée par la Banque mondiale en République centrafricaine a révélé que les audits internes du Ministère de la Défense ne respectaient pas les normes internationales de professionnalisme et d'indépendance. En 2005, l'Inspection générale de l'armée nationale (IGAN) — l'organisme principalement chargé des audits internes du Ministère de la Défense — était directement rattachée au cabinet du Ministre de la Défense. Ce service était dirigé par un lieutenant, employait cinq agents et recevait ses ressources opérationnelles du ministre lui-même. Ses pouvoirs de contrôle dépendaient de la confiance que lui accordait le ministre et se limitaient à une supervision administrative et financière de la gestion ; elle pourrait aussi avoir exercé un certain contrôle sur des recettes exceptionnelles tirées d'avantages accordés à des acteurs privés. Les principales faiblesses de l'IGAN touchaient à la précarité de ses pouvoirs légaux, à son financement et à son statut au sein de la hiérarchie militaire. Son existence et ses ressources lui étaient conférées par le ministre de la Défense, sans être légitimées par un quelconque texte. Même avec le soutien du ministre, un lieutenant ne pouvait guère tenir bon pendant les audits et se faire respecter par des gradés d'échelons trois à quatre fois supérieurs au sien dans la hiérarchie normale.

L'IGAN illustre une tendance générale dans le secteur de la sécurité où les inspections générales présidentielles, interministérielles et ministérielles avaient été remplacées par de nouvelles entités auxquelles l'exécutif faisait davantage confiance. Au final, on se retrouvait avec une combinaison de petits départements d'inspection ou d'audit, sans lien les uns aux autres, et sans la moindre garantie de conformité avec les normes internationales. Cette tendance aboutissait à diverses insuffisances, notamment le manque d'indépendance des auditeurs par rapport à la hiérarchie de l'exécutif ; une démarche d'audit dépourvue d'analyses exhaustives et objectives des risques ; une absence de planification et d'approbation des plans d'audit annuels par des supérieurs hiérarchiques ; un manque de professionnalisme et de formation chez les auditeurs ; et le non respect des procédures contradictoires. À leur tour, ces défaillances freinaient la détection des fraudes et des irrégularités et aggravaient le risque que des membres de la structure hiérarchique de la défense exploitent les inspections internes et les bureaux d'audit à des fins personnelles ou politiques, et non pour améliorer l'efficacité ou les résultats de la défense.

Source : Banque mondiale 2008.

institutions civiles à appliquer un solide processus budgétaire, un suivi des dépenses, des mesures de lutte contre la corruption, des procédures de passation de marchés justes et concurrentielles ainsi que des procédures correctes d'audit et de comptabilité.

Une RDP réalisé en République centrafricaine a permis d'examiner en quoi ces questions intervenaient dans les processus d'audit du Ministère de la Défense et de mettre en évidence des problèmes multiples (encadré A.13).

Gestion des actifs et des passifs

La gestion des actifs et des passifs est particulièrement complexe lorsque le secteur de la sécurité intervient directement dans l'administration de certains secteurs économiques, que ce soit pour contribuer à la défense ou à des fins lucratives⁷⁴. Dans le contexte de cette étude, la gestion des actifs est considérée comme l'aspect le plus important de ces deux volets.

L'exploitation et la maintenance du matériel militaire utilisé pour l'exécution de diverses fonctions, du transport de personnel (véhicules et camions ; avions) aux opérations de combat (armes légères, munitions et systèmes d'armement complexes), coûtent cher, d'où le caractère fondamental des processus et ressources prévus pour l'entretien et l'exploitation de ces actifs. Selon une étude, « les forces armées peuvent améliorer l'efficacité et l'efficacité des fonctions de maintenance, de réparation et de révision dans des proportions allant jusqu'à 60 %, mais cela exige de modifier radicalement l'organisation, les processus et les mentalités⁷⁵. » Même dans les institutions les moins bien dotées du secteur de la sécurité, où la plupart des actifs n'ont pas une forte valeur en capital, les systèmes de base (par ex. la gestion du parc automobile) sont importants pour optimiser l'efficacité et prévenir la corruption.

Dans certains pays, notamment ceux qui ont connu ou frôlé un conflit armé intérieur, la gestion et la destruction des armes est une question capitale. Plusieurs organismes fournissent une aide pour l'amélioration du stockage, de la sécurité et de la gestion des armes et des munitions, notamment au moyen de programmes de marquage des armes et de destruction des armes et munitions excédentaires, obsolètes ou instables. Cette assistance peut aider les forces de sécurité à professionnaliser et moderniser leurs armements ainsi qu'à gérer les risques d'explosions imprévues de munitions dans les dépôts de munitions (UEMS), de même que les risques de détournement d'armes vers les marchés illicites⁷⁶. Des programmes d'assistance adaptés au contexte national et mis au point avec les autorités du pays peuvent prévoir des évaluations systématiques, l'apport d'orientations et d'avis techniques, la conduite d'opérations en réponse aux priorités évaluées et des activités de formation et de renforcement des capacités.

Une RDP réalisé dans le secteur de la sécurité du Niger en 2013 a révélé différents problèmes liés à la gestion des actifs du secteur, qui sont détaillés dans l'encadré A.14.

Encadré A.14 Niger — Institutions et pratiques de gestion des actifs

D'après une revue des dépenses publiques dans le secteur de la sécurité du Niger, réalisé par la Banque mondiale en 2013, la gestion des actifs est un problème majeur depuis que le pays a multiplié ses investissements de sécurité par cinq durant la période 2010–2012. Ces investissements ont des incidences financières durables. Si leur maintenance n'est pas assurée, ils seront hors d'usage, mais leur entretien suppose des dépenses renouvelables en fournitures et en ressources humaines qui peuvent conduire à des coupes budgétaires dans d'autres secteurs. Une solide capacité de gestion des actifs présente deux avantages : elle contribue à garantir l'allocation efficace du matériel aux unités opérationnelles, et à réduire les risques pour la transparence, tout en prolongeant la vie des équipements, ce qui favorise un meilleur retour sur investissement.

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.14 Niger — Institutions et pratiques de gestion des actifs *(suite)*

Plusieurs départements des forces armées nigériennes sont responsables de la gestion du matériel : la Direction centrale de l'Intendance militaire, la Direction centrale du matériel et la Direction des hydrocarbures. La Direction centrale de l'Intendance militaire achète, transporte, entrepose et livre les matériels achetés sur le marché civil, et conduit des audits des dépenses et des comptes de stocks. La Direction centrale du matériel est chargée des voitures et véhicules blindés, des munitions ainsi que de la fourniture et de la comptabilisation des équipements. Enfin, la Direction des hydrocarbures est responsable de la fourniture, du stockage et de la distribution des hydrocarbures. Les forces de police et la gendarmerie relèvent de différents départements de gestion des actifs et de logistique et le regroupement d'actifs à des fins de gestion n'est pas chose fréquente entre les différentes forces de sécurité. Dans l'ensemble, le personnel responsable des matériels est insuffisamment formé et les directions précitées pourraient tirer profit de manuels de procédure.

Le contrôle interne de la gestion des actifs est globalement théorique et, étant donné les pannes d'électricité régulières et les capacités de sauvegarde limitées, le système informatique risque fort de rester défaillant. Lorsque les équipements achetés sont livrés et reçus, ils sont consignés dans un registre central du matériel ; les forces armées nigériennes enregistrent le matériel au moyen de tableurs, tandis que la garde nationale utilise un fichier Word. Selon sa nature, le matériel est conservé dans les entrepôts centraux avant d'être déployé ou directement livré aux différentes unités. Les produits d'utilisation régulière, tels que les pièces détachées, sont gardés en stock et livrés sur demande. Les autres matériels sont entreposés sur une base trimestrielle, ou achetés en fonction des besoins. Le matériel et les stocks font généralement l'objet d'inspections annuelles, mais cette périodicité n'est pas toujours respectée pour cause de manque de personnel. Le Ministère des Finances contrôle la vente des véhicules dont les recettes sont versées au Trésor. L'élimination des armes est sous le contrôle de la Commission des armes illégalement détenues de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest. Enfin, les responsabilités en matière de réparation et de maintenance sont fonction du degré de spécialisation nécessaire et vont de l'utilisateur du matériel à la compagnie, au bataillon, au service central de réparation et, enfin au fournisseur extérieur. La maintenance des avions et des véhicules blindés est assurée par des prestataires de services internationaux, tandis que celle des véhicules légers est confiée à des prestataires nationaux sur appel d'offres.

Source : Banque mondiale 2013.

Prévisibilité et contrôle de l'exécution du budget

Dans le secteur de la sécurité, un aspect essentiel de la dimension de finance publique consiste à s'assurer que les dépenses sont engagées de manière efficiente et aux fins prévues. L'exécution du budget couvre divers aspects de la gestion des finances publiques, allant des contrôles internes de la paie, par exemple, aux procédures de passation des marchés, ce qui est essentiel pour apprécier la concordance entre le budget approuvé et les dépenses réelles. C'est la partie d'une RDP qui se rapproche peut-être le plus d'un audit en ce qu'elle permet de comprendre comment les institutions du secteur de la sécurité dépensent leurs allocations budgétaires. Deux questions sont développées ici : le système de paie/corruption et la passation des marchés.

Le système de paye (qui inclut l'enregistrement des agents et la vérification du paiement des salaires et des indemnités) est souvent l'un des plus importants chapitres de dépense du budget de la sécurité et c'est aussi une source commune de corruption. Il est fréquent qu'un certain pourcentage des paiements au titre des salaires soit détourné ou que des agents fantômes soient inventés pour faire main basse sur leurs soldes. Au nombre des efforts engagés pour décourager la corruption, l'action menée par l'Union européenne en République démocratique du Congo fait l'objet de l'encadré A.15, car elle mérite mention.

S'agissant de la passation des marchés, il ne devrait pas y avoir grande différence entre les règles générales de gestion des dépenses publiques et celles appliquées dans le secteur militaire⁷⁷. La passation des marchés et les acquisitions d'armement devraient elles aussi se dérouler selon les principes qui régissent les marchés publics dans les domaines non militaires, à savoir équité, impartialité, transparence, coût-efficacité, efficacité et pleine concurrence⁷⁸. En outre, il est essentiel que tous les grands projets — quel que soit le secteur concerné par les marchés publics et leur attribution — fassent l'objet de consultations et d'évaluations à haut niveau. L'encadré A.16 présente un processus générique de passation de marchés, applicable à tous les secteurs de l'action publique.

Les processus d'adjudication des marchés peuvent échapper aux cadres et aux traitements habituels. Les exceptions ponctuelles aux procédures normales peuvent notamment prendre la forme de contrats d'armement directement passés de gouvernement à gouvernement, de contrats avec un fournisseur unique, de spécifications et de cahiers des charges secrets, ou encore de préférences accordées à certains fournisseurs nationaux.

Encadré A.15 République démocratique du Congo — Décourager la corruption au moyen du projet « Chaîne des paiements »

L'Union européenne a établi en 2005 une mission d'assistance à la République démocratique du Congo en vue d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS). La mission avait initialement pour mandat de favoriser le processus d'intégration des différents groupes armés dans l'armée nationale et de soutenir la bonne gouvernance en matière de sécurité. L'une de ses premières initiatives a été le projet « Chaîne des paiements » qui visait la refonte du système salarial et le découplage des lignes de répartition des traitements et de la chaîne de commandement officielle. Un recensement biométrique a été effectué, révélant un effectif de 120 000 soldats au lieu des 190 000 officiellement comptabilisés ; des cartes d'identité militaire ont été délivrées ; et une base de données et un système de paie ont été créés au niveau central (les soldes mensuelles les plus faibles sont passées de 10 à 40 dollars). Cette intervention aurait permis d'assainir une composante du système de gestion financière communément accusée de favoriser les malversations et la prépondérance de « soldats fantômes » ; elle n'a cependant pas abouti à une réforme structurelle à long terme du secteur.

Source : More et Price 2011.

Encadré A.16 Un processus générique de passation de marchés

Un processus générique de passation de marchés est composé comme suit :

- Une définition claire des besoins
- Des normes et spécifications techniques claires concernant la qualité
- Un appel ouvert à propositions et soumissions
- Des adjudications conformes aux critères définis
- La sélection du meilleur soumissionnaire
- La rédaction d'un contrat
- La passation des commandes
- Le suivi des progrès
- La réception des marchandises
- Les contrôles d'assurance qualité sur les marchandises reçues
- La réception ou le rejet des marchandises
- Le paiement
- La distribution des marchandises.

Source : Ball et LeRoux 2006, 40.

Parallèlement, les marchés militaires — sauf pour l'achat de travaux et de produits non létaux — présentent des caractéristiques distinctives, notamment : i) l'importance relative du coût pour l'attribution du marché ; ii) le caractère confidentiel des considérations de sécurité nationale ; iii) les calendriers de livraison des gros contrats d'armement ; iv) la complexité des marchés militaires ; et v) l'existence de régimes de traités internationaux sur le contrôle des armes et de lois nationales régissant la passation des marchés d'armement. Ces caractéristiques distinctives, analysées ci-après, sont des écarts d'échelle plus que de principe. Ainsi, un degré adéquat de confidentialité peut être maintenu sans violer les principes élémentaires de gestion des finances publiques. Un certain scepticisme est toutefois de mise face à toute prétention selon laquelle les marchés de matériels, de services et de produits standards destinés aux armées devraient relever de règles différentes.

Les considérations de coût dans les appels d'offres. Les pratiques de passation des marchés dans les secteurs non militaires mettent l'accent sur le rapport qualité-prix, alors que la défense cite plutôt d'autres facteurs, tels que l'intérêt national ou la promotion de l'industrie de la défense, jugés plus importants que le coût dans l'attribution d'un contrat d'armement. Toutefois, les analystes du secteur font valoir que la législation nationale peut influencer l'importance accordée aux coûts dans l'attribution des contrats d'armement. En Afrique du Sud par exemple, la revue stratégique de 1998 et le livre blanc de 1999 sur les industries de la défense précisent quelles technologies sont considérées comme des « moyens stratégiques essentiels » et donc exemptées de l'obligation d'adjudications au moins disant⁷⁹. Le parlement national a approuvé les deux documents.

Confidentialité. Dans la passation des marchés de défense, les intérêts de sécurité nationale priment sur la transparence. Des clauses de confidentialité doivent protéger le processus d'achats d'armement, avec là encore une possibilité de régulation au moyen de la législation nationale. En Afrique du Sud, la revue stratégique précitée énumère diverses raisons justifiant le caractère confidentiel des marchés de défense, notamment la protection de l'information commerciale des tierces parties ; la sécurité nationale ; la préservation de l'aptitude du pays à conduire des relations internationales ; la protection des intérêts économiques de l'Afrique du Sud et les activités commerciales des organismes publics⁸⁰.

Calendrier de livraison des grands marchés d'armement. Du début de la procédure d'appel d'offres à l'acceptation finale du produit, la passation de marchés de grands systèmes d'armement peut prendre jusqu'à 15 ans. Une certaine flexibilité doit donc être intégrée au processus pour absorber des imprévus tels que les variations des taux de change. La longueur des calendriers exige en outre la réalisation de contrôles qualité tout au long du processus, et pas seulement à la livraison. Par ailleurs, prévoir des dépenses à des échéances plus lointaines que celles envisagées dans les secteurs autres que la défense exige des efforts particuliers ; le Royaume-Uni par exemple a adopté pour la défense un système « d'établissement des coûts à long terme » sur une période de 10 ans⁸¹. Enfin, les projets d'acquisition d'armes doivent tenir compte des coûts sur l'intégralité du cycle de vie et des coûts de service des systèmes achetés.

Complexité des achats d'armement. Étant donné la complexité des marchés d'armement, une saine gestion du processus de passation des marchés suppose des équipes de projet interdisciplinaires spécialisées en ingénierie, en gestion des ressources, en droit des contrats, en assurance qualité et en assurance conception. La complexité propre aux marchés de gros systèmes d'armement, qui impliquent parfois de nombreux fournisseurs, crée des conditions extrêmement propices à la corruption. Ces projets justifient donc un haut degré de gestion et de contrôle au moyen des mécanismes redditionnels de l'État. L'Afrique du Sud par exemple a instauré trois niveaux d'approbation pour les grands marchés d'armement du Département de la Défense. D'autres grands projets sont parfois également soumis à l'approbation du parlement.

Régimes de traités internationaux de contrôle des armes et législations nationales régissant les marchés d'armement. Les marchés passés dans le secteur militaire se distinguent des marchés généraux des pouvoirs publics en ce sens qu'ils doivent respecter les traités internationaux et des législations intérieures spécifiques. Selon certains spécialistes de la budgétisation de la défense, les mécanismes de surveillance prévus par les réglementations internationales et nationales accroissent la transparence.

Enregistrement et établissement des rapports comptables

On prend ici pour hypothèse que le secteur de la sécurité est intégré dans le système d'information sur la gestion financière (SIGF), ce qui est fondamental pour l'administration des finances publiques. Le SIGF requiert des

données et des procédures comptables de grande qualité pour recueillir efficacement des informations utiles. L'encadré A.17 précise le genre d'informations obtenues au moyen d'un SIGF.

Néanmoins, de nombreux pays n'ont pas de SIGF, ou du moins rien de semblable dans les ministères, départements et organismes de sécurité. Dans bien des cas, leurs moyens humains et institutionnels sont insuffisants pour assurer la gestion des finances dans le secteur de la sécurité. Ce manque de capacités traduit parfois un désir de faire silence sur les processus de décision, les niveaux de dépenses et les modalités d'allocation des ressources, mais il peut aussi simplement refléter la nature du système général des finances publiques. Les liens entre l'élaboration des politiques, la planification, la formulation du budget, son exécution et le contrôle budgétaire peuvent fort bien être relâchés dans le secteur public tout entier et les différentes composantes de cette chaîne sont souvent défaillants. De ce fait, il n'y a guère de possibilités de produire le type d'informations nécessaires pour poser des diagnostics et définir des politiques en se fondant sur des bases factuelles.

Une RDP réalisé dans le secteur de la justice criminelle en El Salvador illustre bien ce manque de capacités (encadré A.18).

Dans de nombreux pays, les systèmes élémentaires de collecte de données et de classification des dépenses du secteur de la sécurité sont inexistantes ou devraient être complètement remaniés pour pouvoir produire le

Encadré A.17 Recueil d'informations au moyen d'un système d'information sur la gestion financière

- Allocations budgétaires approuvées pour les dépenses renouvelables comme pour les dépenses d'équipement
- Sources de financement des programmes et des projets
- Transferts budgétaires
- Dotations supplémentaires
- Décaissements de fonds sur les allocations budgétaires
- Données sur les engagements et les dépenses réelles au regard des allocations budgétées.

Source : Banque mondiale 1998.

Encadré A.18 El Salvador — Insuffisance des capacités de production d'informations

Selon une revue des dépenses publiques réalisé en El Salvador en 2012, « l'absence de statistiques fiables et comparables constitue un obstacle de taille à la mesure de l'efficacité des dépenses. El Salvador n'a pas de système statistique unifié sur la criminalité, intégrant les arrestations effectuées par la police et les plaintes déposées par les citoyens auprès de la police et du Bureau de l'Attorney General. De ce fait, les statistiques sur la criminalité varient (parfois de façon considérable) selon la source consultée, que ce soit du point de vue des chiffres ou de la définition et de la classification des crimes et délits^a. »

a. Banque mondiale 2012a, 11.

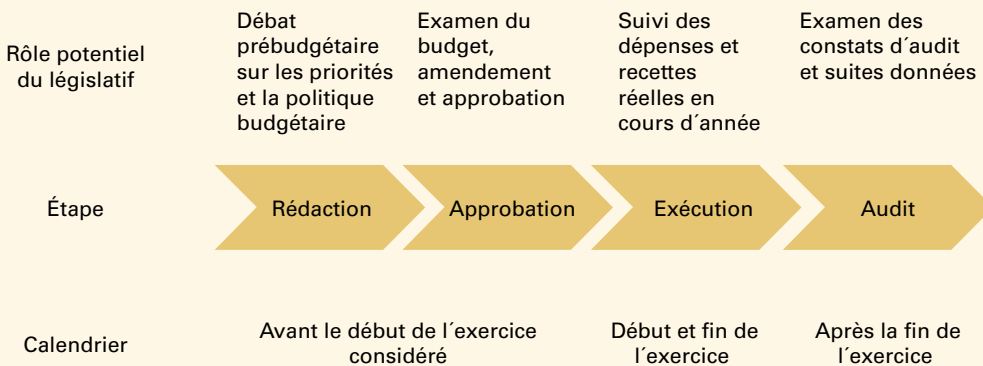
type d'informations requises par les décideurs et les responsables de budget. Dans ces circonstances, il n'est pas réaliste d'attendre du secteur de la sécurité qu'il applique des pratiques rigoureuses ou qu'il progresse plus rapidement que d'autres secteurs d'action publique. Il y a un besoin global de consolidation des systèmes de finances publiques pour ouvrir la voie au renforcement de ces systèmes dans le secteur de la sécurité en particulier.

Contrôle et audits externes

Le dernier aspect d'un système de gestion des finances publiques consiste à garantir l'existence d'audits et de contrôles externes qui, du fait même des considérations de sécurité nationale, devraient être les mêmes pour le secteur de la sécurité que pour tous les autres secteurs⁸². Le contrôleur général doit disposer d'un accès suffisant aux transactions et aux indicateurs de performance du secteur de la sécurité ainsi qu'aux rapports d'audit examinés par le Parlement (si nécessaire, les discussions peuvent se tenir à huis clos et uniquement en présence des personnes titulaires des habilitations de sécurité nécessaires).

Les activités visant à améliorer la capacité des organes législatifs à s'acquitter de leur mandat de contrôle de la dépense publique offrent une autre voie de collaboration avec le secteur de la sécurité. Les organes législatifs disposent souvent d'un mandat constitutionnel en matière d'autorisation et de contrôle des dépenses de sécurité. Le graphique A.5 illustre les différents rôles que les organes législatifs peuvent jouer dans le cycle budgétaire annuel des systèmes démocratiques. En réalité, les responsabilités et le degré d'autorité réels varient bien sûr d'un pays à l'autre, de même que l'aptitude du pouvoir législatif à autoriser et contrôler les budgets publics. Des activités de renforcement des capacités sont souvent organisées au profit des organes législatifs. Celles plus particulièrement destinées aux commissions des finances publiques peuvent examiner les spécificités de la budgétisation en matière de sécurité, tandis que celles visant les commissions de la défense, de

Graphique A.5 Rôle du pouvoir législatif dans le cycle budgétaire



Source : Wehner 2007. © Joachim Wehner. Reproduit avec l'autorisation de Joachim Wehner ; autorisation nécessaire pour toute utilisation ultérieure.

la sécurité ou de renseignement peuvent porter sur des questions de gestion financière. Cependant, il est important de noter que les organes législatifs devront peut-être améliorer leurs compétences générales en matière de contrôle financier avant d'être à même de s'attaquer aux défis particuliers qu'ils rencontreront dans le secteur de la sécurité.

Les questions ci-après sont utiles pour l'évaluation de la surveillance externe du secteur de la sécurité⁸³ :

- Les responsabilités des organes exécutifs et législatifs en matière de sécurité extérieure et intérieure sont-elles clairement définies ?
- Les forces de sécurité sont-elles soumises à un contrôle citoyen démocratique ?
- Les membres du parlement, les médias et la société civile ont-ils la possibilité et la capacité de prendre part au débat sur la sécurité ?
- Les forces de sécurité peuvent-elles exercer une influence politique ?
- Les services de sécurité peuvent-ils faire l'objet d'ingérences indues du fait d'interventions politiques dans le système de promotion ?
- Les forces de sécurité sont-elles plus loyales envers le régime qu'envers la population ?
- Les budgets font-ils l'objet de contrôles, d'équilibrages et d'audits internes et externes et ces procédures sont-elles transparentes ?
- Les missions et les responsabilités des services de sécurité sont-elles énoncées dans des textes législatifs, dans le droit militaire et dans des codes de conduite ?

Les réponses à ces questions peuvent être corroborées par des enquêtes et des sondages réalisés par les pouvoirs publics pour établir les perceptions de la population à l'endroit des forces militaires et policières, des institutions de justice criminelle et d'autres acteurs. Ces informations feront la lumière sur la nature des liens entre l'État et la société dans ce secteur⁸⁴.

Les organes de contrôle externe seront probablement peu développés dans les États fragiles et sujets à conflits. L'encadré A.19 décrit comment une RDP réalisé en 2012 au Mali a mis en évidence les insuffisances des institutions d'audit.

Encadré A.19 Mali — Absence de contrôle externe des forces de sécurité

Selon une évaluation de la gestion financière réalisée en 2012 par la Banque mondiale, les forces armées et les forces de sécurité intérieure du Mali échappent dans les faits à tout contrôle externe ; tous les organismes de surveillance externe évitent d'exercer leur pouvoir de contrôle dans les domaines touchant aux forces de sécurité. La revue a montré que cette situation encourage le recours à des « pratiques hors procédure » et qu'il y avait donc lieu d'y mettre fin.

(Encadré continue page suivante)

Encadré A.19 Mali — Absence de contrôle externe des forces de sécurité *(suite)*

Le Bureau du Vérificateur général, créé en 2004, n'avait jamais entrepris la moindre vérification de conformité dans le Ministère de la Défense, malgré sa taille importante et le fait que tous les autres grands ministères avaient été soumis à des missions de ce type. Selon le Vérificateur général, l'un des obstacles à la surveillance externe réside dans le flou du concept de « secret d'État. »

La Section des comptes de la Cour suprême du Mali est chargée d'évaluer les comptes tenus par les agents comptables de l'État pour déterminer leur conformité avec les lois de finances. Elle fonctionne en sous-effectif, avec seulement 13 conseillers qui traitent plus de 1000 comptes par an. En outre, les agents de la section n'ont pas le statut de magistrat et sont plutôt mal payés. Durant les dernières années, la section ne s'est pas spécifiquement penchée sur les comptes du Ministère de la Défense, le Ministère des Finances se bornant à adresser un compte administratif global à la Cour suprême au moment de l'examen de la loi de finances. La Section des comptes a tout de même été en mesure de déterminer que le Ministère de la Défense avait versé en 2011 une somme de 2 milliards de CFAF pour laquelle il n'existe aucun document justificatif.

Le parlement est tout aussi inefficace. Les effectifs sont insuffisants, la commission de la défense comptant un unique agent. De plus, une demande présentée en 2011 en vue d'une mission de surveillance sur site a été rejetée par le Cabinet de la Présidence. Enfin, l'Inspection générale des Finances, qui a un effectif de 17 agents et qui est chargée de la surveillance des agents comptables et des administrateurs, n'a pas conduit d'inspection récente des forces armées ou des forces de sécurité intérieure, pour autant que l'inspecteur en chef le sache.

Source : Banque mondiale 2012b.

Conclusions

Ce abrégé a permis de dresser un tableau succinct du rôle des institutions de sécurité et de justice dans un contexte mondial en pleine mutation et a parallèlement montré l'application pratique de l'articulation entre sécurité et développement, notamment la pratique récente qui consiste à inclure les considérations de finances publiques dans le dialogue sur les politiques de sécurité et de justice, généralement au moyen d'une RDP. Cette approche qui n'est en aucun cas une norme, est cependant utile en ce qu'elle permet de résoudre des problèmes critiques tels que la soutenabilité financière, l'efficacité, l'efficience et la reddition de comptes sur les prestations de services.

Plusieurs points d'entrée permettent potentiellement d'introduire une perspective de finances publiques dans le dialogue sur les politiques, l'objectif étant qu'avec le temps, les acteurs de la sécurité (ministères, départements et organismes) se prêtent au processus budgétaire normal. Dans bien des pays, cette évolution reste toutefois improbable, auquel cas la décision d'entreprendre une RDP implique certains risques qui doivent être évalués et discutés avec le gouvernement intéressé. Au bout du compte, les conditions dans lesquelles une RDP se déroule seront fonction du degré de confiance entre les principaux intervenants et de leur conviction que ce revue aura des retombées favorables pour toutes les parties concernées.

Pour lancer le dialogue entre les acteurs publics, une sorte de feuille de route est établie dans la plupart des processus de RDP. Ce abrégé a pris en considération le contexte (politique, sécurité, genre et situation économique) et l'architecture institutionnelle avant d'aborder les aspects liés aux politiques de gestion économique et les principes et méthodes de gestion des finances publiques. Cette analyse jette les bases nécessaires pour la revue des trois principaux sous-systèmes du secteur de la sécurité : la défense, l'action policière et la justice criminelle.

Les services de la Banque mondiale ainsi que ceux des Nations Unies ont appliqué le cadre décrit dans cet ouvrage à un ensemble croissant de RDP réalisés dans une vingtaine de pays au cours des 10 dernières années. Ces revues différaient les uns des autres à de nombreux points de vue : leur contexte (des pays riches aux pays à revenu intermédiaire en passant par des pays en transition entre guerre et paix), leur domaine d'étude (de la défense à la justice), leur calendrier (de quelques mois à trois ans), leur coût (de l'engagement d'une personne pour quelques semaines à une vaste équipe d'experts et plusieurs centaines de milliers de dollars) et leur impact.

Ces travaux ont livré plusieurs enseignements :

- *Lancer un processus de participation à une RDP implique obligatoirement d'avoir l'adhésion des différentes parties prenantes et, par conséquent, d'avoir un accès garanti aux personnes les plus compétentes et aux meilleures données.* Ce processus peut impliquer d'emblée des coûts de transaction assez élevés, par exemple pour l'organisation d'un certain nombre « d'ateliers d'experts » auquel seront conviées des personnes de tout le pays, de la région et d'ailleurs pour favoriser un partage d'expériences et de compétences sur les secteurs considérés, les questions touchant à la confidentialité et les objectifs et résultats attendus de la revue.
- *Il est important de se faire d'entrée de jeu une idée assez précise de l'ampleur des travaux, étant donné que les questions de sécurité et de justice peuvent prendre des proportions colossales.* Un large champ d'investigation englobant les secteurs de la défense et de la justice criminelle permet de donner aux décideurs un tableau général de tous les instruments existants pour la prestation de services de sécurité et de justice. Ce vaste champ d'étude est particulièrement important quand on aborde les questions capitales de l'équilibre entre les forces armées et les forces de police, ou les liens de la chaîne de justice criminelle rattachant l'action policière, la justice pénale et les fonctions pénitentiaires. Toutefois, un champ d'enquête aussi étendu peut se révéler coûteux, prendre du temps et impliquer l'intervention de nombreux experts pour couvrir l'ensemble des sous-secteurs. Un champ d'investigation plus réduit se révèle parfois plus gérable et peut aboutir à des résultats plus rapides, même si l'on risque d'omettre les liens avec d'autres sous-secteurs. Vu la gamme des questions envisageables, il est

essentiel de parvenir à un accord précoce sur les problèmes clés auxquels les clients veulent trouver réponse, ce qui permet de définir le champ d'investigation et garantir ainsi le succès de la RDP.

- *Le partage des données peut être problématique, principalement parce qu'elles sont en grande partie sensibles, voire confidentielles, et que dans certains contextes, il peut y avoir très peu de données à partager.* Adresser aux principaux interlocuteurs une note dressant un état des lieux préliminaire de ce que l'on sait peut favoriser l'échange de données et stimuler un plus riche partage d'informations.

Dernière leçon, une RDP doit être envisagé comme le début d'un engagement des secteurs de la sécurité et de la justice dans les processus de dépense publique, et non comme une manifestation isolée. Certaines questions pourraient être résolues presque immédiatement, par exemple déterminer l'écart budgétaire entre différentes formules de composition et de structure du secteur. Mais résoudre ces questions lorsque des adaptations et des réformes s'imposent — par exemple dans la gestion des finances publiques et l'intégration du secteur dans le processus budgétaire national — est un processus de longue haleine. Ces problématiques font l'objet d'analyses fines dans les différents chapitres du livre *Sécurité et développement*.

Notes

1. World Bank, *Improving Public Financial Management in the Security Sector*, vol. 5 of *Afghanistan: Managing Public Finances for Development* (Washington, DC: World Bank, 2005).
2. À l'heure actuelle, les forces afghanes de défense et de sécurité coûtent aux partenaires internationaux environ 5,1 milliards de dollars par an. Voir Franz-Stefan Gady, "Afghanistan Won't Be Able to Pay for Its Military Until 2024 (At Least)," *The Diplomat*, February 4, 2016.
3. World Bank, "Crime and Violence in Central America: A Development Challenge" (World Bank, Washington, DC, 2011).
4. "The Gangs that Cost 16% of GDP," *The Economist*, May 21, 2016.
5. Congressional Research Service, "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress" (Congressional Research Service, Washington, DC, December 2015).
6. John Mueller and Mark Stewart, *Terror, Security, and Money: Balancing the Risks, Benefits, and Costs of Homeland Security* (New York: Oxford University Press, 2011).
7. John Mueller and Mark Stewart, "Fear and Budgets: Scrutinising the Costs of Counterterrorism," *Canberra Times*, March 2, 2015.
8. Cet ouvrage est consacré au secteur de la sécurité, tel que défini par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et les Nations Unies, à savoir les forces armées et les institutions de justice pénale telles que les forces de police, les

procureurs et les juridictions compétentes en droit pénal ou criminel ; les autres institutions juridiques ou légales sont exclues du champ de cette définition.

9. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité et développement* (Washington, DC : Banque mondiale, 2011) ; et OECD, *Violence and Fragility: States of Fragility Report 2016* (Paris: OECD, forthcoming).
10. Paul Jackson, ed., *Handbook of International Security and Development* (Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 2015).
11. Stephen Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined* (New York: Penguin, 2011).
12. Le nombre de morts au combat est passé de 56 000 dans 63 conflits en 2008, à 180 000 dans 42 conflits en 2014. International Institute for Strategic Studies (IISS), *Armed Conflict Survey* (Routledge, 2015).
13. En moyenne, 508 000 personnes sont mortes de mort violente chaque année pendant la période 2007–2012, en majorité hors des zones de conflit. Secrétariat de la Déclaration de Genève, *Fardeau mondial de la violence armée 2015 : Chaque mort compte* (Cambridge, U.K. : Cambridge University Press, 2015).
14. Agence des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), « Tendances mondiales en 2014 : Les déplacements forcés » (HCR, 2014).
15. Par « endiguement de la violence », on entend les activités économiques et les dépenses en lien avec les conséquences et la prévention de la violence lorsque celle-ci est dirigée contre des personnes ou des biens. IEP, “The Economic Cost of Violence Containment (IEP, 2015), 4, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2015/06/The-Economic-Cost-of-Violence-Containment.pdf>.
16. Ibid.
17. Voir par exemple Robert S. McNamara, “Reducing Military Expenditure in the Third World,” *Finance and Development* 28, no. 3 (September 1991).
18. Deepa Narayan, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte, *Can Anyone Hear Us ? Voices from 47 Countries*, vol. 1 of *Voices of the Poor* (Washington, DC: World Bank, 1999).
19. Secrétaire général des Nations Unies, *Dans une liberté plus grande : Développement, sécurité et respect des droits de l’homme pour tous* (Nations Unies, A/59/2005, 21 mars 2005).
20. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité et développement* (Washington, DC : Banque mondiale, 2011).
21. Pour chaque tranche de trois ans où un pays subit des violences majeures (morts au combat ou taux d’homicide équivalant à une grande guerre), le recul de la pauvreté perd 2,7 points de pourcentage. Ibid., d’après des données de 2008 sur la pauvreté dans Chen Shaohua, Martin Ravallion et Prem Sangraula, “Dollar a Day Revisited,” *World Bank Economic Review* 23, no. 2 (2008): 163–84. Les données

- sont disponibles sur le site Web de POVCALNET, à l'adresse : <http://iresearch.worldbank.org>.
22. Voir William Byrd and Stephane Guimbert, "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan" (World Bank Policy Research Working Paper, Washington, DC, 2009).
 23. Voir par exemple John Samuel Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1998) ; et Anton Bebler, *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition* (Abingdon, U.K.: Routledge, 1997).
 24. Voir par exemple Nicole Ball, "Spreading Good Practices in SSR: Policy Options for the British Government" (Saferworld, 1998), http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/Spreading_Good_Practices_in_SSR_NB_Saferworld_1998.pdf.
 25. Citons plusieurs étapes importantes : OCDE, « Lignes directrices du CAD 2001 : Prévenir les conflits violents : quels moyens d'action ? » (OCDE, Paris, 2001) ; PNUD, *Rapport sur le développement humain 2002 : Approfondir la démocratie dans un monde fragmenté* (New York : Oxford University Press, 2002) ; les Lignes directrices révisées de l'OCDE 2004, publiées dans « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : Principes et bonnes pratiques » (OCDE, Paris, 2004) ; l'inclusion de plusieurs éléments relatifs à la RSS dans la définition de l'aide publique au développement, en 2005 ; et la publication du *Manuel de l'OCDE sur la réforme des systèmes de sécurité : Soutenir la sécurité et la justice* (Paris : OCDE, 2007).
 26. 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* (Nations Unies, A/62/659 ; S/2008/39, janvier 2008).
 27. Voir par exemple, Secrétaire général des Nations Unies, *Moyens civils à mobiliser dans les situations postconflituelles* (Nations Unies, A/67/312-S/2012/645, août 2012) ; Secrétaire général des Nations Unies, *Consolidation de la paix au lendemain d'un conflit* (Nations Unies, A/63/881-S/2009/304, juin 2009).
 28. United Nations SSR Task Force, "Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes" (United Nations, New York, 2012), <https://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.
 29. Secrétaire général des Nations Unies, *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* (Nations Unies, A/67/970-S/2013/480, août 2013).
 30. Ces organisations sont, entre autres, le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) et l'Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (ISSAT) qui lui est rattachée, le Centre for Global Security and Governance et le Réseau africain pour le secteur de la sécurité.

31. Voir par exemple Louise Andersen, “Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding” (DIIS Working Paper 2011:31, Danish Institute for International Studies, Copenhagen, 2011) ; et Paul Jackson, “Security Sector Reform and State Building,” *Third World Quarterly* 32, no. 10 (2011).
32. Nicole Ball and Jay Kayode Fayemi, eds., *Security Sector Governance in Africa : A Handbook* (Centre for Democracy and Development, 2003).
33. À titre d'exemple, l'approche de budgétisation basée sur les capacités qu'utilisent les ministères de la défense de certains pays avancés est une formule sophistiquée de budgétisation des programmes fondée sur les performances et sur des mesures orientées objet de la « capacité. » Cette approche pourrait être utilement partagée avec d'autres secteurs, mais elle est souvent classée secret défense.
34. OCDE, *États de fragilité 2015 : Réaliser les ambitions de l'après-2015* (Paris : Éditions OCDE, 2015), doi:10.1787/9789264227699-en. La citation figure à la page 74.
35. Voir le Security Assistance Monitor, qui est consacré à l'assistance militaire des États-Unis d'Amérique, à l'adresse: <http://securityassistance.org/?language=fr>.
36. African Development Bank, Asian Development Bank, European Bank for Reconstruction and Development, European Investment Bank, Inter-American Development Bank, International Monetary Fund, and World Bank Group, “From Billions to Trillions: Transforming Development Finance,” April 2, 2015, 7, [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf). Le surlignage en italiques est ajouté.
37. William Byrd, “The Financial Dimension of Security Sector Reform,” in *The Future of Security Sector Reform*, ed. Mark Sedra (Waterloo, Ontario : Centre for International Governance Innovation, 2010), 305.
38. OECD, “Security System Reform and Governance” (OECD, Paris, 2004).
39. Laurie Nathan, ed., “Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors” (UK Global Conflict Pool, 2007), <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/others/SSRReformNathan2007.pdf>.
40. Voir par exemple : Daniel Brumberg and Hesham Sallam, “The Politics of SSR in Egypt” (U.S. Institute of Peace, Washington, DC, 2012).
41. Voir par exemple : Paul D. Williams, ed., *Security Studies: An Introduction* (Abingdon, U.K.: Routledge, 2008) ; et Christopher H. Hughes and Lai Yu Meng, *Security Studies: A Reader* (Abingdon, U.K.: Routledge, 2011).
42. Barry Buzan, *People, States and Fear* (Harvester Wheatsheaf, 1991) ; cité dans Paul D. Williams, ed., *Security Studies: An Introduction* (Abingdon, U.K.: Routledge, 2008), 2.
43. Arnold Wolfers, “National Security as an Ambiguous Symbol,” in *Discord and Collaboration* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1962).

44. PNUD, *Rapport sur le développement humain* (New York: Oxford University Press, 1994).
45. Banque mondiale, *Rapport sur le développement dans le monde 2011 : Conflits, sécurité et développement* (Washington, DC : Banque mondiale, 2011), 116.
46. Patti Petesch, “How Communities Manage Risks of Crime and Violence” (*World Development Report 2014* background paper, World Bank, Washington, DC, 2014).
47. Voir par exemple : R. S. McNamara, “The Post–Cold War World: Implications for Military Expenditures in Developing Countries,” in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, ed. Lawrence H. Summers and Shekhar Shah (Washington, DC: World Bank, 1992), 95–125.
48. Hans Born and Albrecht Schnabel, eds., *Security Sector Reform in Challenging Environments* (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2009).
49. Voir : Megan Bastick and Kristin Valasek, eds., “Gender and Security Sector Reform Toolkit” (Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2008) ; et, Jennifer Erin Salahub and Krista Nerland, “Just Add Gender? Challenges to Meaningful Integration of Gender in SSR Policy and Practice,” in *The Future of Security Sector Reform*, ed. Mark Sedra (Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation, 2010), 263–80.
50. Voir par exemple : Olara A. Otunnu, “‘Special Comment’ on Children and Security,” *Disarmament Forum* 3 (2002).
51. Inter-Parliamentary Union and UN Division for the Advancement of Women, “Women in Politics, 2008,” http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnmap08_en.pdf.
52. Voir par exemple les ressources de l’Équipe spéciale interinstitutions pour la réforme du secteur de la sécurité de l’ONU (<https://unssr.unlb.org/>) et celles de L’Équipe internationale de conseil au secteur de la sécurité (<http://issat.dcaf.ch/fre/>).
53. L’OCDE parle de « système de sécurité » plutôt que de « secteur de la sécurité. »
54. A. Adeyemi, “Crime and Development in Africa : A Case Study of Nigeria,” in *Essays on Crime and Development*, ed. U. Zvekcic (UN Interregional Crime and Justice Research Institute, 1990).
55. Richard Allen, Salvatore Schiavo-Campo, and Thomas Columkill Garrity, *Assessing and Reforming Public Financial Management : A New Approach* (Washington, DC: World Bank, 2004).
56. Richard Hemming, “The Macroeconomic Framework for Managing Public Finances,” in *The International Handbook of Public Financial Management*, ed. Richard Allen, Richard Hemming, and Barry Potter (New York : Palgrave Macmillan, 2013), 17–37.
57. La Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont mis au point divers instruments visant à évaluer et à améliorer la planification,

l'exécution et le contrôle budgétaires. Ce sont notamment i) les RDP, ii) les rapports analytiques sur la passation des marchés (RAPM) et la méthodologie d'évaluation des systèmes nationaux de passation des marchés (MAPS) du CAD-OCDE), iii) les cadres de dépenses à moyen terme, iv) les rapports sur l'observation des normes et des codes, v) les enquêtes de suivi des dépenses publiques, vi) les enquêtes sur les institutions et la gouvernance, et vii) les audits fonctionnels. Parmi les sources pertinentes, citons Allan Schick, *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management* (Washington, DC: World Bank, 1998) ; Richard Allen and Daniel Tomassi, *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries* (Paris: OECD, 2001) ; et World Bank, *Tools for Evaluating Public Expenditures: Benefit Incidence Analysis* (Washington, DC: World Bank, 2010), <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis>.

58. PEFA, « Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques » (Secrétariat PEFA, Washington, DC, 2016), https://pefa.org/sites/default/files/PEFA%20Framework_French.pdf.
59. Michal Brzoska, "World Military Expenditures," in *Handbook of Defence Economics*, ed. Keith Hartley and Todd Sandler (Amsterdam: Elsevier, 1995) ; base de données sur les dépenses militaires, Institut international de recherche sur la paix de Stockholm : <https://www.sipri.org/databases/milex>.
60. La taille du budget global de la défense est une question sujette à controverse étant donné son impact général sur la croissance économique et sa relation aux conflits armés. Bien qu'un principe de base des RDP soit de ne pas prendre position sur les plafonds macroéconomiques recommandés en matière de sécurité, certaines des questions qui font actuellement débat sont évoquées à l'annexe 1B de l'introduction.
61. Richard Hemming, "The Macroeconomic Framework for Managing Public Finances," in *The International Handbook of Public Financial Management*, ed. Richard Allen, Richard Hemming, and Barry Potter (New York: Palgrave Macmillan, 2013), 34.
62. D'après Nicole Ball and Malcolm Holmes, "Integrating Defense into Public Expenditure Work" (DFID, London, 2002), <http://www.gsdrc.org/docs/open/ss11.pdf>.
63. William Byrd, "The Financial Dimension of Security Sector Reform," in *The Future of Security Sector Reform*, ed. Mark Sedra (Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation, 2010).
64. Certaines des raisons clés expliquant les écarts que présentent les finances publiques sont présentées dans Banque mondiale, *Manuel de gestion des finances publiques* (Washington, DC: Banque mondiale, 1998).
65. Peter J. Middlebrook and Sharon M. Miller, *Sierra Leone Security Expenditure Review* (London: DFID, 2006).

66. Dylan Hendrickson and Nicole Ball, “Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors” (CSDG Occasional Paper 1, International Policy Institute, King’s College London, 2002), https://www.ciponline.org/images/uploads/publications/OP1_OffBudget_Military_Expenditure.pdf.
67. Pour plus d’informations sur les politiques *mano dura*, voir par exemple Niels Uildriks, ed., *Policing Insecurity: Police Reform, Security and Human Rights* (Lanham, MD: Lexington Books, 2009).
68. Statistiques et données de l’Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC), <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/data.html>.
69. Voir World Bank, “Management Note (1991 Guidelines), SecM91-1563, Military Expenditure,” December 1991.
70. Voir par exemple Rita Abrahamsen and Michael C. Williams, *Security beyond the State: Private Security in International Politics* (Cambridge, U.K.: Cambridge University Press, 2011).
71. Voir par exemple Mitchell Polinsky and Steven Shavell, “The Theory of Public Enforcement of the Law” (NBER Working Paper 11780, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA, 2005), selon lesquels la baisse des coûts d’application de la loi et l’augmentation des amendes conduirait à une dissuasion moins onéreuse, mais tout aussi efficace.
72. Voir les notes d’orientation techniques intégrées des Nations Unies sur l’appropriation nationale des mécanismes de RSS, 2012, <https://unssr.unlb.org/Portals/UNSSR/UN%20Integrated%20Technical%20Guidance%20Notes%20on%20SSR.PDF>.
73. Voir l’examen détaillé de la mesure de la performance des services de police au chapitre 4, consacré au maintien de l’ordre.
74. Voir par exemple “Khaki Capitalism,” *The Economist*, December 3, 2011, <http://www.economist.com/node/21540985>.
75. Colin Shaw, *Mastering Military Maintenance* (London: McKinsey, 2010).
76. Voir par exemple le site Web du MAG (Mines Advisory Group) à l’adresse <http://www.maginternational.org/> (courriel : info@maginternational.org) pour de plus amples informations.
77. La discussion sur la passation des marchés s’inspire de Nicole Ball et Malcolm Holmes, “Integrating Defense into Public Expenditure Work” (DFID, London, 2002), <http://www.gsdr.org/docs/open/ss11.pdf>.
78. Certains pays font la distinction entre la « passation de marchés » de biens et de services commerciaux et « l’acquisition » d’armements. D’autres utilisent l’expression « passation de marchés » pour les biens et services commerciaux autant que pour les armes et les systèmes d’armement. Cette discussion est fondée sur cette dernière pratique.
79. Département de la Défense d’Afrique du Sud, “Defence in a Democracy: South African Defence Review 1998” (Pretoria, 1998), <http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/defence%20review1998.pdf>; et Comité

- national de lutte contre la prolifération des armes conventionnelles, Afrique du Sud, “White Paper on the South African Defence Related Industries,” Pretoria, December 1999, <http://www.dod.mil.za/documents/WhitePaperonDef/white%20paper%20on%20the%20SA%20defence%20related%20industries1999.pdf>.
80. Comité national de lutte contre la prolifération des armes conventionnelles, Afrique du Sud, “White Paper on the South African Defence Related Industries,” paragraphe 68.
 81. Voir Armée britannique, *Design for Military Operations: The British Military Doctrine* (London: Ministry of Defence, 1996), <http://www.army.mod.uk/doctrine/branches/doc.htm>.
 82. Voir le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF), « Standards internationaux en matière de contrôle financier du secteur de la sécurité » (DCAF, Genève, 2015).
 83. Gregory F. Treverton and Robert Klitgaard, “Enhancing Security through Development: Probing the Connections” (document présenté à la conférence annuelle de la Banque mondiale sur l’économie du développement, Amsterdam, 23–24 mai 2005).
 84. Voir par exemple Nawaf Wasfi Tell, “Public Opinion, Terrorism and the Jordanian Security Sector” (Center for Strategic Studies, Jordan, July 2008), <http://www.arab-reform.net/en/node/368>.

Bibliographie

- Abrahamsen, Rita, and Michael C. Williams. 2011. *Security beyond the State: Private Security in International Politics*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Adejumobi, Said, and Mesfin Binega. 2006. “Ethiopia.” In *Budgeting for the Military Sector in Africa*, edited by Wuyi Omitoogun and Eboe Hutchful, 48–71. Oxford, U.K.: Oxford University Press.
- Adeyemi, A. 1990. “Crime and Development in Africa: A Case Study of Nigeria.” In *Essays on Crime and Development*, edited by U. Zvekic. UN Interregional Crime and Justice Research Institute.
- AfDB (African Development Bank), ADB (Asian Development Bank), EBRD (European Bank for Reconstruction and Development), EIB (European Investment Bank), IADB (Inter-American Development Bank), IMF (International Monetary Fund), and World Bank Group. 2015. “From Billions to Trillions: Transforming Development Finance.” April 2. [http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002\(E\)FinancingforDevelopment.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/23659446/DC2015-0002(E)FinancingforDevelopment.pdf).
- Allen, Richard, Salvatore Schiavo-Campo, and Thomas Columkill Garrity. 2004. *Assessing and Reforming Public Financial Management: A New Approach*. Washington, DC: World Bank.
- Allen, Richard, and Daniel Tomassi. 2001. *Managing Public Expenditure: A Reference Book for Transition Countries*. Paris: OECD.

- Andersen, Louise. 2011. "Security Sector Reform and the Dilemmas of Liberal Peacebuilding." DIIS Working Paper 2011:31, Danish Institute for International Studies, Copenhagen.
- Ball, Nicole. 1998. "Spreading Good Practices in SSR: Policy Options for the British Government." Saferworld. http://www.ciponline.org/images/uploads/publications/Spreading_Good_Practices_in_SSR_NB_Saferworld_1998.pdf.
- Ball, Nicole, and Jay Kayode Fayemi, eds. 2003. *Security Sector Governance in Africa: A Handbook*. Centre for Democracy and Development.
- Ball, Nicole, and Malcolm Holmes. 2002. "Integrating Defense into Public Expenditure Work." DFID, London. <http://www.gsdr.org/docs/open/ss11.pdf>.
- Ball, Nicole, and Len LeRoux. 2006. "A Model for Good Practice in Budgeting for the Military Sector." In *Budgeting for the Military Sector in Africa*, edited by Wuyi Omitoogun and Eboe Hutchful. Oxford, U.K.: Oxford University Press for SIPRI.
- Bastick, Megan, and Kristin Valasek, eds. 2008. "Gender and Security Sector Reform Toolkit." Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Bebler, Anton. 1997. *Civil-Military Relations in Post-Communist States: Central and Eastern Europe in Transition*. Abingdon, U.K.: Routledge.
- Born, Hans, and Albrecht Schnabel, eds. 2009. *Security Sector Reform in Challenging Environments*. Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- British Army. 1996. *Design for Military Operations: The British Military Doctrine*. London: Ministry of Defence. <http://www.army.mod.uk/doctrine/branches/doc.htm>.
- Brumberg, Daniel, and Hesham Sallam. 2012. "The Politics of SSR in Egypt." U.S. Institute of Peace, Washington, DC.
- Brzoska, Michal. 1995. "World Military Expenditures." In *Handbook of Defence Economics*, edited by Keith Hartley and Todd Sandler. Amsterdam: Elsevier.
- Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear*. Harvester Wheatsheaf.
- Byrd, William. 2010. "The Financial Dimension of Security Sector Reform." In *The Future of Security Sector Reform*, edited by Mark Sedra. Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation.
- Byrd, William, and Stephane Guimbert. 2009. "Public Finance, Security, and Development: A Framework and an Application to Afghanistan." Policy Research Working Paper, World Bank, Washington, DC.
- Congressional Research Service. 2015. "Central America Regional Security Initiative: Background and Policy Issues for Congress" (Congressional Research Service, Washington, DC, December).

- DCAF (Geneva Centre for Democratic Control of Armed Forces). 2015. "International Standards for Financial Oversight in the Security Sector." DCAF, Geneva.
- Economist*. 2011. "Khaki Capitalism." December 3. <http://www.economist.com/node/21540985>.
- . 2016. "The Gangs that Cost 16% of GDP." May 21.
- Fitch, John Samuel. 1998. *The Armed Forces and Democracy in Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Gady, Franz-Stefan. 2016. "Afghanistan Won't Be Able to Pay for Its Military Until 2024 (At Least)." *The Diplomat*, February 4.
- Geneva Declaration Secretariat. 2015. *The Global Burden of Armed Violence 2015: Every Body Counts*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Hemming, Richard. 2013. "The Macroeconomic Framework for Managing Public Finances." In *The International Handbook of Public Financial Management*, edited by Richard Allen, Richard Hemming, and Barry Potter, 17–37. New York: Palgrave Macmillan.
- Hendrickson, Dylan, and Nicole Ball. 2002. "Off-Budget Military Expenditure and Revenue: Issues and Policy Perspectives for Donors." CSDG Occasional Paper 1, International Policy Institute, King's College London. https://www.ciponline.org/images/uploads/publications/OP1_OffBudget_Military_Expenditure.pdf.
- Hughes, Christopher H., and Lai Yu Meng. 2011. *Security Studies: A Reader*. Abingdon, U.K.: Routledge.
- IEP (Institute for Economics and Peace). 2015. "The Economic Cost of Violence Containment." IEP.
- IISS (International Institute for Strategic Studies). 2015. *Armed Conflict Survey*. Routledge.
- Jackson, Paul. 2011. "Security Sector Reform and State Building." *Third World Quarterly* 32 (10): 1803–22.
- Jackson, Paul, ed. 2015. *Handbook of International Security and Development*. Northampton, MA: Edward Elgar Publishing.
- McNamara, Robert S. 1991. "Reducing Military Expenditure in the Third World." *Finance and Development* 28 (September): 26–30.
- . 1992. "The Post-Cold War World: Implications for Military Expenditures in Developing Countries." In *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991*, edited by Lawrence H. Summers and Shekhar Shah, 95–125. Washington, DC: World Bank.
- Middlebrook, Peter J., and Sharon M. Miller. 2006. *Sierra Leone Security Expenditure Review*. London: DFID.
- More, Sylvie, and Megan Price. 2011. "The EU's Support to Security System Reform in the Democratic Republic of Congo: Perceptions from the Field." Netherland Institute of International Relations, The Hague.

- Mueller, John, and Mark Stewart. 2011. *Terror, Security, and Money: Balancing the Risks, Benefits, and Costs of Homeland Security*. New York: Oxford University Press.
- . 2015. “Fear and Budgets: Scrutinising the Costs of Counterterrorism.” *Canberra Times*, March 2.
- Narayan, Deepa, Raj Patel, Kai Schafft, Anne Rademacher, and Sarah Koch-Schulte. 1999. *Can Anyone Hear Us? Voices from 47 Countries*. Vol. 1 of *Voices of the Poor*. Washington, DC: World Bank.
- Nathan, Laurie, ed. 2007. “Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors.” UK Global Conflict Pool. <http://www.lse.ac.uk/internationalDevelopment/research/crisisStates/download/others/SSRReformNathan2007.pdf>.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2001. “The 2001 DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict.” OECD, Paris.
- . 2004. “Security System Reform and Governance: Policy and Good Practice.” OECD, Paris.
- . 2007. *The OECD DAC Handbook on Security System Reform: Supporting Security and Justice*. Paris: OECD.
- . 2015. *States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions*. Paris: OECD Publishing. doi:10.1787/9789264227699-en.
- . Forthcoming. *Violence and Fragility: States of Fragility Report 2016*. Paris: OECD.
- Otunnu, Olara A. 2002. “‘Special Comment’ on Children and Security.” *Disarmament Forum* 3.
- PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability). 2016. “Framework for Assessing Public Financial Management.” PEFA Secretariat, Washington, DC. <http://www.pefa.org/en/content/pefa-2016-framework>.
- Petesich, Patti. 2014. “How Communities Manage Risks of Crime and Violence.” *World Development Report 2014* background paper, World Bank, Washington, DC.
- Pinker, Stephen. 2011. *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. New York: Penguin.
- Polinsky, Mitchell, and Steven Shavell. 2005. “The Theory of Public Enforcement of the Law.” NBER Working Paper 11780, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Salahub, Jennifer Erin, and Krista Nerland. 2010. “Just Add Gender? Challenges to Meaningful Integration of Gender in SSR Policy and Practice.” In *The Future of Security Sector Reform*, edited by Mark Sedra, 263–80. Waterloo, Ontario: Centre for International Governance Innovation.

- Schick, Allan. 1998. *A Contemporary Approach to Public Expenditure Management*. Washington, DC: World Bank.
- Shaohua, Chen, Martin Ravallion, and Prem Sangraula. 2008. "Dollar a Day Revisited." *World Bank Economic Review* 23 (2): 163–84.
- Shaw, Colin. 2010. *Mastering Military Maintenance*. London: McKinsey.
- South African DoD (Department of Defence). 1998. "Defence in a Democracy: South African Defence Review 1998." Pretoria. <http://www.dod.mil.za/documents/defencereview/defence%20review1998.pdf>.
- South African NCACC (National Conventional Arms Control Committee). 1999. "White Paper on the South African Defence Related Industries." Pretoria. <http://www.dod.mil.za/documents/WhitePaperonDef/white%20paper%20on%20the%20SA%20defence%20related%20industries1999.pdf>.
- Stockholm International Peace Research Institute. Military Expenditure Database. <https://www.sipri.org/databases/milex>. Accessed June 30, 2016.
- Tell, Nawaf Wasfi. 2008. "Public Opinion, Terrorism and the Jordanian Security Sector." Center for Strategic Studies, Jordan. http://www.arab-reform.net/sites/default/files/Article_Nawaf_el_Tell.pdf.
- Treverton, Gregory F., and Robert Klitgaard. 2005. "Enhancing Security through Development: Probing the Connections." Paper presented at the Annual Bank Conference on Development Economics, Amsterdam, May 23–24.
- Uildriks, Niels, ed. 2009. *Policing Insecurity: Police Reform, Security and Human Rights*. Lanham, MD: Lexington Books.
- UNDP (United Nations Development Programme). 1994. *Human Development Report*. New York: Oxford University Press.
- . 2002. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press.
- UNHCR (UN Refugee Agency). 2014. "World at War: Global Trends in Forced Displacement." UNHCR.
- United Nations SSR Task Force. 2012. "Security Sector Reform Integrated Technical Guidance Notes." United Nations, New York.
- UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) Statistics. "Data." <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/data.html>. Accessed June 30, 2016.
- UNSG (United Nations Secretary General). 2005. *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human Rights for All*. United Nations, A/59/2005, March 21.
- . 2008. *Securing Peace and Development: The Role of the United Nations in Supporting Security Sector Reform*. United Nations, A/62/659; S/2008/39, January.

-
- . 2009. *Peacebuilding in the Immediate Aftermath of Conflict*. United Nations, A/63/881-S/2009/304, June.
- . 2012. *Civilian Capacity in the Aftermath of Conflict*. United Nations, A/67/312-S/2012/645, August.
- . 2013. *Securing States and Societies: Strengthening the United Nations Comprehensive Support to Security Sector Reform*. United Nations, A/67/970-S/2013/480, August.
- Wehner, Joachim. 2007. “Strengthening Legislative Financial Scrutiny in Developing Countries: Report Prepared for the UK Department for International Development.” London School of Economics and Political Science, London.
- Williams, Paul D., ed. 2008. *Security Studies: An Introduction*. Abingdon, U.K.: Routledge.
- Wolfers, Arnold. 1962. *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press. Chapter 10: “National Security as an Ambiguous Symbol.” 147–66.
- World Bank. 1990. “Somalia Country Economic Memorandum.” World Bank, Washington, DC.
- . 1991. “Management Note (1991 Guidelines), SecM91-1563, Military Expenditure.” World Bank, Washington, DC.
- . 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank.
- . 2005a. *Afghanistan: Managing Public Finances for Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2005b. *Improving Public Financial Management in the Security Sector*. Vol. 5 of *Afghanistan: Managing Public Finances for Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2008. “Report on the Assessment of the Financial Management of the Defense and Security Forces in the Central African Republic.” World Bank, Washington, DC.
- . 2010. *Tools for Evaluating Public Expenditures: Benefit Incidence Analysis*. Washington, DC: World Bank. <http://wbi.worldbank.org/boost/tools-resources/topics/sector-analysis/benefit-incidence-analysis>.
- . 2011a. “Crime and Violence in Central America: A Development Challenge.” World Bank, Washington, DC.
- . 2011b. *World Development Report 2011: Conflict, Security, and Development*. Washington, DC: World Bank.
- . 2012a. “El Salvador Security and Justice Public Expenditure and Institutional Review: Decision Document.” World Bank, Washington, DC.
- . 2012b. “Malian Security Forces: Financial Management Assessment Report.” World Bank, Washington, DC.

- . 2012c. “Republic of Burundi Public Expenditure Review: Fiscal Challenges, Security, and Growth in Burundi.” Report no. ACS3988, World Bank, Washington, DC.
- . 2013. “Niger Security Sector Public Expenditure Review.” Report no. 83526-NE, World Bank, Washington, DC.
- . 2015. “Transition amid Risks with a Special Focus on Intergovernmental Fiscal Relations.” *Somalia Economic Update* 1, October. <http://documents.worldbank.org/curated/en/2015/11/25468667/somalia-economic-update-transition-amid-risks-special-focus-intergovernmental-fiscal-relations>.
- World Bank and United Nations. 2012. “Liberia Public Expenditure Review Note: Meeting the Challenges of the UNMIL Security Transition.” World Bank, Washington, DC.
- . Forthcoming. “Security and Justice Public Expenditure Review for Somalia.” World Bank, Washington, DC.
- World Bank and United Nations Assistance Mission in Somalia. 2016. “Security and Justice Public Expenditure Review.” June.

ECO-AUDIT

Déclaration des avantages environnementaux

Le Groupe de la Banque mondiale s'est engagé à réduire son empreinte environnementale. À l'appui de cet engagement, la Division des publications exploite des moyens d'édition électronique et des outils d'impression à la demande installés dans des centres régionaux à travers le monde. Ensemble, ces initiatives permettent de réduire les tirages et les distances de transport, ce qui se traduit par une baisse de la consommation de papier, de l'utilisation de produits chimiques, des émissions de gaz à effet de serre et des déchets.

La Division des publications suit les normes relatives à l'utilisation du papier recommandées par l'Initiative Green Press. La plupart de nos livres sont imprimés sur du papier certifié par le Forest Stewardship Council (FSC) et contenant entre 50 et 100 % de fibre recyclée dans la quasi-totalité des cas. Cette fibre est soit écrue, soit blanchie à travers un procédé totalement sans chlore, de traitement sans chlore ou sans chlore élémentaire amélioré.

D'autres informations sur les principes environnementaux de la Banque mondiale sont disponibles sur <http://www.worldbank.org/corporateresponsibility>.

