



CENTRE D'ETUDES
stratégiques pour l'Afrique

Gestion des ressources de sécurité en
Afrique :
l'Afrique australe

PROGRAMME DÉTAILLÉ

Lilongwe, Malawi

20-23 juin 2017

Table des matières

Présentation du programme

Séance plénière 1 : Étendue et sources des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe.....	8
Séance plénière 2 : Lien développement-sécurité.....	11
Séance plénière 3 : Budgétisation, processus d'acquisitions et pratiques.....	14
Séance plénière 4 : Supervision des institutions et organisations	18
Séance plénière 5 : Mesurer et lutter contre la corruption.....	21
Séance plénière 6 : Alignement des ressources et stratégies de sécurité.....	25
Séance plénière 7 : Mobiliser des ressources externes.....	27
Exercice de simulation.....	31
Annexe : Études de cas choisies.....	32

PRESENTATION DU PROGRAMME

Introduction

Le Centre d'études stratégiques pour l'Afrique soutient la politique africaine des États-Unis en travaillant avec des pays d'Afrique, afin de fournir la sécurité à tous les Africains défendus par des institutions efficaces qui rendent des comptes à leurs citoyens. Le Centre d'études stratégiques a, depuis sa création en 1999, encouragé la démocratie et amélioré le professionnalisme dans le secteur de la sécurité en Afrique, notamment grâce à des programmes qui favorisent une interaction productive entre hauts responsables militaires et civils, ainsi que par la constitution de réseaux professionnels viables. Le Centre a également fourni un forum de type universitaire aux professionnels de la sécurité en Afrique, afin d'identifier et d'évaluer les menaces de sécurité existantes et émergentes, de s'accorder sur les stratégies et responsabilités partagées en termes de sécurité régionale et nationale, sans oublier le renforcement des meilleures pratiques reconnues dans le monde dans leurs diverses sphères d'activité. Le programme de la branche communautaire du Centre encourage les relations de réseau entre pairs parmi des milliers d'individus qui ont participé à ses programmes en leur offrant, une fois de retour dans leurs pays respectifs, la possibilité de continuer le dialogue et la collaboration concernant des questions clés de sécurité.

Contexte

Les pays d'Afrique australe – comme partout ailleurs sur le continent – doivent faire face à de nombreux défis pour générer, allouer et gérer des ressources dans le secteur de la sécurité. Les principales raisons en sont : des institutions faibles, des contraintes de capacité, une supervision inadéquate et un manque de transparence. Des défis significatifs persistent, en dépit de mesures prises par certains pays pour répondre à ces problèmes. La fragilité qui en résulte, des institutions inefficaces et, dans certains cas, des violations des droits de l'homme impactent la bonne préparation des forces et la réalisation des objectifs de sécurité nationaux/régionaux. Une gestion judicieuse des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe s'avère donc urgente et critique.

Ce séminaire présente aux participants les implications de niveau stratégique de la gestion des ressources dans le secteur de la sécurité pour l'Afrique australe. Il combine, afin de parvenir à des stratégies claires, un engagement pédagogique axé sur l'expérience et l'étude de cas. Le programme sur la semaine entend : (a) renforcer le lien entre une gestion efficace des ressources et la réalisation des objectifs de sécurité nationale ; (b) démontrer l'importance d'adopter des pratiques appropriées reconnues dans le monde ; (c) mettre l'accent sur le rôle d'une gouvernance appropriée et une supervision efficace dans la gestion des ressources du secteur de la sécurité ; (d) évaluer le coût d'opportunité de gaspillage et de mauvaise gestion dans le secteur de la sécurité.

Les résultats anticipés comprennent : le développement d'une capacité améliorée au sein des responsables militaires et civils de l'Afrique responsables de la conception ; la mise en œuvre et la supervision des budgets du secteur de la sécurité ; l'adoption éventuelle de pratiques saines pour la gestion des ressources de sécurité en Afrique, ainsi qu'une supervision démocratique efficace ; la réussite dans l'identification des carences existantes en termes de capacité, d'institutions et de politique clé ; la stimulation d'une pensée innovante dans les domaines de développement politique, de processus d'efficacité et de recherche pratique ; la promotion d'un débat politique informé en lien avec l'allocation et l'utilisation des ressources nationales.

En se lançant dans ce séminaire au niveau stratégique, les participants seront mis au défi d'aller au-delà de l'identification des problèmes. Il leur sera demandé de travailler en groupe, afin de développer des solutions efficaces, axées sur l'Afrique, afin d'améliorer la capacité de gestion des ressources à des niveaux nationaux et régionaux. Ainsi, les participants seront encouragés à se focaliser sur les « façons » (Comment définir au mieux des solutions probantes), les « moyens » (Comment utiliser de manière judicieuse les ressources disponibles externes et domestiques) et la « fin » (Comment définir au mieux l'objectif recherché). Ces trois points se posent pour répondre aux multiples défis de sécurité en Afrique. L'accent sera mis sur le partage de pratiques saines, l'apprentissage de leçons à partir d'études de cas et la formulation de solutions pratiques qui peuvent être adaptées, adoptées et durables.

Structure du séminaire

Ce séminaire est articulé en trois modules.

Le **premier** module fournit un contexte thématique et régional en se focalisant sur la nature et l'étendue des tendances de gestion des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe. La séance plénière 1 « *Étendue et sources des ressources du secteur de sécurité en Afrique australe* » examine les sources de financement, les cadres de régulation/institutionnels et les implications pour les tendances de gestion de ressources en Afrique australe. La séance plénière 2 « *Lien développement-sécurité* » fournit des fondements conceptuels par une analyse de la relation entre une gestion efficace des ressources et l'efficacité de stratégies de sécurité nationales et régionales. Cette séance abordera également une palette de concepts théoriques et de constatations empiriques pour nourrir ce débat.

Le **deuxième** module engage les participants à développer des réponses appropriées de niveau stratégiques concernant une diversité d'enjeux de gestion des ressources dans la région, parmi lesquels : Transparence du budget et processus d'acquisitions (Séance plénière 3) ; Rôle de la supervision législative (Séance plénière 4) ; Corruption (Séance plénière 5).

Le **troisième** module met l'accent sur le développement stratégique. La séance plénière 6 « *Alignement des ressources et stratégies de sécurité* » expose comment les principes et les leçons des séances précédentes peuvent aider à concevoir des stratégies de gestion des ressources efficaces conformes aux objectifs de sécurité nationale. La séance plénière 7 « *Exploitation des ressources* »

externes » reconnaît l'importance de partenariats mutuellement bénéficiaires dans le secteur de la sécurité en Afrique australe. Cette séance explore également les modalités susceptibles d'améliorer la coordination et la complémentarité.

L'exercice de simulation s'appuie sur l'État fictif de Nicolésie. Il fait face à des menaces et des défis semblables à ceux que rencontrent les pays d'Afrique australe. Dans leurs groupes de discussion, les participants représenteront la Commission de planification et supervision du budget de la sécurité nicolésienne (CPSBSN) et devront compléter trois tâches. La première consiste à passer en revue et à évaluer les sources de financement et les finances des Forces de sécurité nicolésiennes. La seconde se focalise sur les compromis effectués dans le processus d'allocation de ressources (y compris les coûts d'opportunité et les évaluations d'impact). La troisième comprend articulation stratégique et rationalisation. Chaque groupe présentera ses conclusions et ses recommandations lors des séances plénières.

Les participants de ce séminaire seront présents lors des séances plénières, des discussions en groupes restreints et pour l'exercice de simulation. Les intervenants des séances plénières sont des experts thématiques/régionaux, qui partagent des concepts clés et possèdent une expérience de terrain de haut niveau. Des brèves séances questions-réponses avec modérateur suivront leurs brèves présentations. Les participants sont vivement encouragés à partager leurs expériences, à questionner leurs présupposés et à penser de manière créative. Les discussions en groupes restreints mettront l'accent sur la résolution de problèmes. Les participants sont encore encouragés à partager leurs perspectives et à apprendre les uns des autres. Une équipe de facilitateurs expérimentés travaillera dans ce sens avec les participants.

Tous les programmes du Centre sont menés sous couvert d'une politique stricte de non-attribution. Ainsi, les participants sont en mesure de donner leur contribution et d'échange des points de vue sans aucune réserve, permettant de cette manière de créer un environnement d'apprentissage efficace et productif. Une interprétation simultanée sera fournie afin que le séminaire puisse être mené en anglais, en français et en portugais. Tout le matériel pédagogique fourni sera distribué dans ces trois langues.

Matériel pédagogique

Ce document ne prétend pas fournir de solutions concluantes afin d'améliorer la gestion des ressources dans le secteur de la sécurité en Afrique australe. Il entend fournir du matériel et des perspectives afin de faciliter le dialogue, un objectif clé du séminaire. Nous n'avons pas couvert toutes les perspectives et nous comptons sur les expériences des participants, leur expertise, leurs connaissances, pour compléter ce document et enrichir les discussions. Nous vous encourageons donc vivement à vous familiariser avec le matériel pour chaque séance et venir ainsi préparé, afin de partager vos idées et comparer vos expériences (qui sont, ou pas, très différentes de ce qui est présenté dans ce document). N'hésitez pas à faire part de vos avis et à mettre en doute les

hypothèses de ce document, qui couvre sans doute plus de questions et de contenus susceptibles d'être abordés dans le temps alloué. Tout ou partie des problèmes et questions soulevés ne seront donc pas nécessairement discutés. Nous espérons vraiment que ce matériel pédagogique servira à l'avenir comme ressource utile et encouragera la pensée critique et l'évaluation de la politique de développement/objectifs sur tout le continent.

L'ensemble des documents du séminaire sera affiché sur GlobalNet, notre outil pédagogique en ligne. Vous recevrez un email détaillant comment se connecter sur ce site web. Veuillez nous contacter si vous rencontrez la moindre difficulté pour accéder au site. Nous souhaiterions, idéalement, initier une discussion concernant les questions clés et les objectifs avant le début du séminaire. Nos facilitateurs seront disponibles pour répondre à vos questions, discuter vos perspectives sur le sujet et le matériel pédagogique, sans oublier le partage d'expériences et l'examen des études de cas pertinentes.

Préparation académique

La consultation et le partenariat sont la marque de fabrique du processus de développement du programme du Centre d'études stratégiques pour l'Afrique. Afin de déterminer l'ampleur et l'objet de ce séminaire, des réunions de consultation, formelles et informelles, ont été tenues avec un échantillon variée d'experts régionaux et non régionaux, des représentants de gouvernements africains, ainsi que des intervenants pertinents d'entités gouvernementales américaines. Un certain nombre d'universitaires et de praticiens ont été particulièrement utiles en révisant le contenu et la pertinence du matériel pédagogique de ce séminaire. Le rapport complet du processus de consultation de ce séminaire est disponible sur demande.

MODULE UN : COMPRENDRE LES TENDANCES EN AFRIQUE AUSTRALE

Le **premier** module fournit un contexte thématique et régional en se focalisant sur la nature et l'étendue des tendances de gestion des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe. La séance plénière 1 « *Étendue et sources des ressources du secteur de sécurité en Afrique australe* » examine les sources de financement, l'enveloppe de revenus, le marché mondial des matières premières, les prix du pétrole et du gaz, le rôle de la Chine comme principal importatrice de ces matières premières et les implications pour les tendances de gestion de ressources en sécurité en Afrique australe. La séance plénière 2 « *Lien développement-sécurité* » fournit un fondement conceptuel par une analyse, d'une part, de la dichotomie entre des ressources qui s'amenuisent et des défis de sécurité qui vont grandissant et, d'autre part, de la relation entre une gestion efficace des ressources et l'efficacité de stratégies de sécurité nationales et régionales. Cette séance abordera également une palette de concepts théoriques et de constatations empiriques pour nourrir ce débat. La séance plénière 3 aborde la transparence du budget, le processus d'acquisitions et les pratiques.

Séance 1 : Étendue et sources des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

Objectifs de la séance :

- Aperçu et cartographie des tendances de la diversité de l'activité économique, des sources de revenus et de l'enveloppe de revenus des pays de la sous-région d'Afrique australe
- Évaluation des tendances du flux des ressources au secteur de la sécurité et militaire en lien avec la baisse de l'enveloppe de revenus
- Reconnaissance de la réduction de l'étendue et des sources des ressources du secteur de la sécurité, ainsi que les implications pour une gestion efficace des ressources du secteur de la sécurité, en termes de développement économiques et de sécurité.

Contexte

La situation économique de bon nombre de pays africains varie en fonction du marché des matières premières. Les vastes réserves d'hydrocarbures et de métaux de l'Afrique, alimentées par la flambée des prix des matières premières, ont permis une croissance économique fulgurante entre 2002 et 2014. La chute des prix du pétrole et les pressions inflationnistes qui ont suivi – sans oublier un ralentissement de la demande pour ces produits par la Chine, l'un des marchés principaux pour les matières premières africaines – a réduit l'étendue, les sources de revenus et l'enveloppe de revenus, impactant sérieusement les ressources disponibles pour la sécurité et le développement de la sous-région de l'Afrique australe.

Entre 2015 et 2016, les dépenses en matière de défense pour l'Afrique subsaharienne ont chuté de 12,8 %, après une croissance consécutive de 11 ans amorcée en 2003. Le déclin est proportionnel avec, dès la mi 2014, la baisse brutale des produits de base, particulièrement les métaux et le pétrole. Les effets de ce choc ont été aggravés pour les économies agraires d'Afrique australe, victimes de sécheresse. De fait, la sous-région d'Afrique australe a connu la croissance du continent la plus faible de son PIB en 2016 : 1,9 % contre 4,0 % pour l'ensemble de l'Afrique subsaharienne.

Les puissances économiques de l'Angola et de l'Afrique du sud – qui représentent, avec le Nigéria, près des deux-tiers du PIB et 45 % des dépenses militaires en Afrique subsaharienne – ont été les plus touchées ces dernières années. Les crises politiques intérieures ont de plus miné la confiance des investisseurs dans certains de ces pays.

L'accroissement des dépenses, même lors d'une conjoncture économique favorable, ne s'est pas toujours traduit par une sécurité améliorée. La principale raison réside dans une faible capacité

de planification et une supervision anémique des institutions. La sur-dépendance à des sources de capitaux externes est également susceptible de miner le droit de propriété et la durabilité. Des coûts supplémentaires et invisibles peuvent s'ajouter à une confiance excessive dans l'aide étrangère, notamment des avantages pervers, comme les autorités qui oppriment sciemment leurs populations afin de recevoir une aide financière maximale.

Les politiques de développement ont longtemps considéré l'intégration régionale comme une stratégie d'importance à la fois en termes de développement et de sécurité. La sous-région, grâce à l'assistance de donateurs internationaux (UE, ONU, USAID, ainsi que les institutions financières internationales) prend des mesures énergiques afin de promouvoir l'efficacité et l'inclusion pour soutenir les pays à croissance rapide. Dans le même temps, elle offre de nouvelles occasions aux pays les plus pauvres. Cependant, les progrès restent irréguliers.

Questions de discussion

1. Évaluer les tendances présentes et à venir de l'étendue, des sources et enveloppe de revenus dans votre pays. Quels secteurs seront les plus affectés dans le processus d'allocation de budget ?
2. Les industries d'extraction (pétrole, gaz naturel, minéraux et l'or) représentent-elles des défis de sécurité plus importants ?
3. Des enquêtes menées auprès de citoyens font souvent état du fait que paix et sécurité représentent le plus grand service qu'un gouvernement peut fournir. Serait-il utile de dépenser davantage ? Quel avantage le secteur de la sécurité aurait-il à avoir une valeur ajoutée (une plus grande sécurité) pour les mêmes dépenses ?

Lectures conseillées

Banque Mondiale. "Idées Forces, Rapport Sur Le Développement Dans le Monde, La Gouvernance et la Loi" *Rapport Sur Le Développement Dans le Monde* (2017): 1-4 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovFR.pdf>

Collier, Paul. "Security Threats Facing Africa and its Capacity to Respond" *L'Afrique face aux menaces de sécurité et sa capacité de réponse* PRISM Vol. 5, N° 2 (2015): 31-41. http://cco.ndu.edu/Portals/96/Documents/prism/prism_5-2/PRISM5-2_Security_Threats.pdf

Le Roux, Len, "The defence sector and the defence budget: Minimizing Costs and Maximizing Benefits," *Secteur et budget de défense : minimiser les coûts et maximiser les bénéfices* ISS Afrique, 2004. <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/CIVILLEROUX.PDF>

Lectures supplémentaires

The Economist. "Arms and the African" *Les armes et l'Africain* (Novembre 2014)
<http://www.economist.com/news/middle-east-and-africa/21633901-continents-armies-are-going-spending-spree-arms-and-african>

Étude de cas

A.1 (Nigéria) ; A.2 (Afrique du sud)

Séance 2 : Lien développement-sécurité

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

Objectifs de discussion :

- Passer en revue l'importance de prédire, hiérarchiser et aligner, de manière rationnelle, la disponibilité des ressources avec les divers objectifs nationaux
- Définir et articuler le concept et les objectifs d'une politique de sécurité nationale dans un contexte africain, en gardant à l'esprit les interactions de la paix et la sécurité avec la prospérité et le développement ;
- Fournir une fondation théorique pour le séminaire.

Contexte

Les pays africains doivent faire face à des nouvelles menaces de sécurité de plus en plus complexes. Ces menaces peuvent être internes, refléter les confrontations communautaires ou de groupes politiques afin d'influencer l'action des gouvernements par la violence. Les menaces de sécurité comprennent également une dimension régionale et transnationale, notamment les crimes économiques, le trafic illicite et un extrémisme violent. Si les pays ne sont pas complètement le terrain de nouvelles formes de violence, un changement dans la fréquence de ce type de violences est susceptible d'avoir de profondes implications pour la distribution des ressources au sein des différentes composantes du secteur de la sécurité.

Un certain nombre de théories ont été énoncées pour décrire la relation entre le développement et la sécurité. L'une des théories en vogue est le modèle dit « Des canons ou de la nourriture », qui illustre la relation zéro entre les investissements de défense et civils. Ce modèle suggère que, les États avec un nombre limité de ressources sacrifient les dépenses militaires pour financer les opérations non militaires ou vice versa. « Cupidité contre griefs » est un autre argument avancé depuis longtemps en ce qui concerne la théorie du développement et du conflit. Les partisans des « griefs » estiment que les conflits naissent de griefs religieux et ethniques, quand les théoriciens de la cupidité pensent que les conflits sont alimentés par des besoins économiques non satisfaits.

Les demandes de la sécurité s'accroissent lorsque les contraintes fiscales et économiques continuent de limiter les ressources. Les efforts de réforme des secteurs de la sécurité reconnaissent que les forces gouvernementales essentielles – armée, police, autorités douanières et d'autres – auront besoin d'être restructurées afin de pouvoir répondre aux nouveaux défis qui

s'annoncent. Déterminer la combinaison appropriée des forces ne représente qu'une étape d'un processus de réformes. Les gouvernements africains veulent également que chaque composante du secteur de la sécurité devienne plus efficace, afin d'avoir une meilleure sécurité tout en limitant les dépenses. La création de méthodes efficaces afin d'évaluer l'efficacité du secteur comprend donc maintenant des évaluations d'efficacité. Les forces gouvernementales partagent maintenant la scène avec des acteurs non-étatiques, comme les entreprises privées de sécurité et les milices locales. Mais ces deux forces – gouvernementales et non-étatiques– doivent faire face à une surveillance étroite de la part d'organisations civiles, déterminées à faire valoir les droits de l'homme et l'État de droit, en soulignant l'importance des services de procédures relatives aux poursuites, d'enquêtes et de justice. Les institutions supervisées auront des rôles bien définis, tout en devant travailler globalement à se garder de tout abus ou de détournements de fonds.

Questions de discussion

1. Que révèle une analyse du budget de votre secteur de la sécurité nationale au sujet des menaces pour lesquelles votre pays est préparé à faire face ? Comment ajusteriez-vous votre budget pour mieux se préparer aux menaces émergentes ?
2. Comment pouvez-vous déterminer le besoin de stratégies de sécurité régionales et continentales ?
3. Comment une stratégie de sécurité nationale (façons) peut-elle ouvrir la voie à une gestion saine des ressources de sécurité (moyens) ? Et comment la gestion d'un lien optimal ressources/sécurité peut-elle aider à atteindre les objectifs de développement et de sécurité nationale (la fin)

Lectures conseillées

Français: Hugon, Philippe, « L'économie des conflits en Afrique, » La Revue Internationale et Strategique, 2001. <https://www.cairn.info/revue-internationale-et-strategie-2001-3-page-152.htm>

Français: Bryden, A et Chappuis, F. 2015. Comprendre les dynamiques de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Dans: Bryden, A et Chappuis, F (dir. publ.) Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines, Pp. 1-21. London: Ubiquity Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/bav.a>. Licence: CC-BY 4.0.

World Development Report *Rapport du développement mondial* 2011. "Conflict, Security, and Development". *Conflit, sécurité et développement* Banque mondiale. http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR_Overview_French.pdf

Keane, Rory and Thorodd Ommundsen, Money Matters: Addressing the Financial Sustainability of Security Sector Reform, Security Sector Reform Papers, *Questions d'argent : adresser la durabilité financière de la réforme du secteur de la sécurité et des papiers de réforme du secteur de la sécurité*, DCAF, 2015, "Financial Sustainability in SSR Support", *La durabilité financière pour un soutien PRS* pp. 6-10 et "Lessons Learned for SSR Practitioners", *Leçons apprises pour les praticiens du PRS*, pp. 19-25, <http://www.dcaf.ch/Publications/Money-Matters-Addressing-the-Financial-Sustainability-of-Security-Sector-Reform>

van Nieuwkerk, Anthoni and Hofmann, Katharina (ed.), Southern Africa Security Review *Revue de sécurité d'Afrique austral* 2013, "Chapter 7: Mozambique's economic transformation and its implications for human security." *Chapitre 7 : la transformation économique du Mozambique et ses implications pour la sécurité humaine* http://www.fes-mozambique.org/media/pdf/publications/Southern_African_Security_Review.pdf

Lectures supplémentaires

Centre européen de gestions des politiques de développement (ECDPM). "Peace and Security in Africa - The story of peacebuilding, conflict prevention and conflict monitoring in the African Peace and Security Architecture". *Paix et sécurité en Afrique – La théorie de la consolidation de la paix, la prévention et la surveillance des conflits dans l'architecture de paix et de sécurité africaines* <https://social.shorthand.com/ECDPM/nCJUna3ZNf/peace-and-security-in-africa>

Séance 3 : Budget, processus d'acquisitions et pratiques

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

Objectifs de discussion :

- Clarifier les moyens afin que les processus d'acquisitions et de budget traduisent les objectifs du plan de sécurité nationale en dépenses ciblées et par ordre de priorités.
- Analyser les principes et pratiques clés de gestion des ressources de sécurité, notamment les systèmes de gestion financière publique (GFP).
- Mettre l'accent sur la transparence et la responsabilité et identifier les procédures afin d'améliorer la communication des informations de budget au sein des organisations du secteur de la sécurité.

Contexte

Le leadership consiste en des choix stratégiques, une planification sur le long terme et la responsabilité. Ces trois caractéristiques s'avèrent particulièrement pertinentes dans la sphère de gestion des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe. Les ressources budgétaires sont limitées. Par conséquent, les décisions concernant comment allouer au mieux et utiliser efficacement ces ressources afin d'atteindre les objectifs de sécurité nationale doivent être motivées par le désir de promouvoir l'intérêt général et non le gain personnel. Les décisions doivent également démontrer une connaissance de ces ressources en réponse à un large éventail de défis de sécurité humaine rencontrés par tous les pays. Il convient de prendre en compte également la confidentialité, la classification et le niveau d'urgence.

Budgétisation

Les pays d'Afrique, depuis leur indépendance, ont expérimenté une vaste palette d'approches pour la budgétisation. On peut citer parmi elles : budgétisation par poste, budgétisation des programmes, budgétisation par reconduction, budgétisation par comptabilisation de caisse, budgétisation base zéro et rationalisation des choix budgétaires (RCB). Si l'analyse des avantages et inconvénients de ces systèmes pour les systèmes de gestion des finances publiques (PFM) en Afrique a généré beaucoup d'attention, en général, l'identification des systèmes à même de convenir au mieux au secteur de la sécurité en Afrique n'a pas bénéficié de cette même attention.

La formule et la mise en œuvre du budget du secteur de la sécurité comporte de profondes implications pour atteindre les objectifs de sécurité nationale en Afrique. Les planificateurs de la défense ont besoin, à l'échelle macro, de déterminer le montant du budget du gouvernement qui doit être consacré au secteur de la défense, ainsi que l'impact que ces dépenses seraient

susceptibles d'avoir pour, d'une part, atteindre les objectifs prédéterminés de sécurité et, d'autre part, une stabilité macroéconomique. Des études suggèrent que le processus d'allocation s'avère extrêmement important. De nombreux pays africains fonctionnent encore avec un système d'allocation budgétaire rétrograde, qui réapprovisionne les postes sur une base annuelle. De fait, il est peu surprenant de constater que, dans de nombreux cas, les allocations ne sont que peu en lien avec les défis de sécurité existants. À l'échelle micro, l'emphase doit être portée sur l'utilisation optimale du peu de ressources afin d'atteindre les objectifs de sécurité. De nombreux pays africains sont en train de prendre des mesures destinées à améliorer la gestion des dépenses publiques, rationaliser les procédures d'acquisitions gouvernementales et renforcer la supervision des institutions. Un système de gestion des finances publiques intégré (PFM) peut ainsi à ces fins guider efficacement les processus et outils de budgétisation et d'acquisitions.

Acquisitions

Les acquisitions représentent un aspect important de la gestion des ressources. Dans la plupart des cas, les écarts entre les budgets du secteur de la sécurité et les dépenses réelles sont traçables avec des stratégies d'acquisitions mal mises en œuvre. En raison de leur confidentialité présumée, les acquisitions de défense restent fréquemment protégées de tout contrôle, avec des budgets secrets et un compte hors-budget. Il est donc difficile, sans que cela soit une surprise, d'obtenir les résultats escomptés et les estimations budgétaires sont régulièrement dépassées. Voici quelques raisons avancées pour expliquer ce problème : pratiques contractuelles et d'acquisitions médiocres ; rôles et responsabilités mal définis au cours des diverses étapes du cycle d'acquisitions ; fonctionnaires corrompus ; institutions judiciaires faibles. De fait, les pratiques et normes institutionnelles informelles bien ancrées, tels que clientélisme et pots-de-vin, jouent un rôle significatif (et souvent délétère) dans le processus d'acquisitions. Il existe aussi des défis associés à l'actionnariat militaire au sein d'entreprises civiles et privées, notamment des compagnies de sécurité privées. Une action urgente est de mise afin d'adresser ces questions, qui ne sont en rien l'apanage du secteur de la sécurité.

Officiellement, les acquisitions de défense comportent quatre groupes : les corps de supervision, les fonctionnaires gouvernementaux (en uniforme et en civil), qui délivrent les offres, les soumissionnaires et le Trésor public. Les efforts en cours afin de promouvoir la transparence et l'adhésion à une législation pertinente doivent être intensifiés. Toutes les branches du gouvernement et de la société civile (en particulier les ONG et les médias) ont ici un rôle crucial à tenir.

Questions de discussion

1. Comment évaluez-vous la performance du budget de votre gouvernement (processus et exécution) ? Quels domaines pourraient être améliorés ?

2. Quels changements effectueriez-vous dans vos processus ou pratiques d'acquisitions afin d'assurer que votre organisation obtienne un « rapport qualité-prix » pour les achats ?
3. Quels sont les principes sous-jacents à des pratiques de budgétisation saines ? Le secteur de la sécurité devrait-il être dispensé d'audits internes ou externes, de pratiques transparentes d'acquisitions ou d'autres standards qui s'appliquent à d'autres corps que celui de la sécurité ? Pourquoi ? Pourquoi pas ?
4. Quels sont les mécanismes actuellement en place susceptibles d'assurer des niveaux de transparence suffisants et de responsabilité dans le processus de budgétisation de votre organisation ? Identifiez trois domaines où le processus pourrait être amélioré.

Lectures conseillées

Français: « La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone, » Chapitre V, Organisation internationale de la francophonie.

https://www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf

Harborne, Barnard, Dorotinsky, William, and Bisca, Paul, ed. *Securing Development: Public Finance and the Security Sector, Sécuriser le développement : finances publiques et secteur de la sécurité* The Work Bank Group Groupe de la Banque mondiale, 2017.

Omitoogun, Wuyi and Hutchful, Eboe (ed.), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control, Budgétisation du secteur militaire en Afrique : processus et mécanismes de contrôle*, Oxford University Press, Presses Universitaires d'Oxford, 2006.

http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=229

Lectures supplémentaires

Justice Africa Draft Report, *Rapport préliminaire Afrique et justice 'Defence Procurement, Corruption and Illicit Financial Flows,' Acquisitions de défense, corruption et flux financiers interdits*, Février

2014. <http://fletcher.tufts.edu/~media/Fletcher/Microsites/World%20Peace%20Foundation/Programs/Defence%20Procurement%20IFFs.pdf>

Étude de cas

Budgétisation : A.3 (Kenya); A.4 (Éthiopie)

Acquisitions : A.5 (Ouganda); A.6 (Rwanda)

MODULE DEUX: QUESTIONS CLÉS POUR LA GESTION DES RESSOURCES DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ

Le **deuxième** module engage les participants à développer des réponses appropriées de niveau stratégiques concernant une diversité d'enjeux de gestion des ressources dans cette région. Ces enjeux comprennent le rôle de diverses organisations et institutions de supervision formelles et informelles dans la supervision de la budgétisation et les processus du secteur de la sécurité (Séance plénière 4 *Supervision des institutions et organisations*). La séance plénière 5, *Mesurer et lutter contre la corruption*, aborde les effets négatifs associés à la corruption et passe en revue les méthodes pour la combattre.

Séance 4 : Supervision des institutions et organisations

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

Objectifs de discussion:

- Comprendre le rôle du gouvernement civil – l'exécutif et le législatif – à chaque étape du processus de gestion des ressources du secteur de la sécurité
- Examiner le rôle des mécanismes régulateurs dans la gestion des ressources de sécurité et, de manière élargie, dans la formulation d'une politique de défense
- Évaluer la capacité d'une supervision efficace des institutions existantes en Afrique subsaharienne

Contexte

En général, les processus de gestion des ressources du secteur de la sécurité reflètent ceux des autres secteurs de l'économie (par exemple, la santé, l'éducation et d'autres services sociaux). De la même façon, le processus budgétaire – utilisation des fonds et à quelle fin – doit être soumis à un mécanisme régulateur et ouvert à un débat public. Il existera toujours une tension inhérente entre les prérogatives de sécurité et de sûreté et les acteurs du secteur de la sécurité se doivent de trouver un équilibre entre les deux.

Un certain d'institutions, formelles et informelles, sont responsables de fournir la supervision des processus de gestion des ressources du secteur de la sécurité :

- Le parlement et les sous-commissions parlementaires
- Des comptables généraux
- Des commissaires aux comptes
- Des groupes de la société civile
- Les médias

Ces institutions et organisations jouent un rôle crucial dans la supervision, la budgétisation et l'exécution des directives de politique en matière de secteur de la sécurité en Afrique. Les budgets de la Défense, dans la région, sont fréquemment fermés au débat public, avec peu de contrôles financiers ou opérationnels en ce qui concerne les dépenses de défense. Cette situation est malheureusement à la source de distorsions énormes dans les domaines de la gouvernance et de la gestion financière publique. Elle engendre des conditions fertiles pour la corruption, une mauvaise gestion et le gaspillage des ressources. Les lacunes existantes entre résultats de sécurité, stratégie nationale et politique de sécurité s'en trouvent ainsi exacerbées. Parallèlement, la corruption est susceptible d'apparaître comme un moyen pour la société de contourner un

environnement juridique inadapté. Les efforts visant à modifier progressivement ces distorsions devraient nécessairement se concentrer principalement sur la notion de développement de la confiance. Réconcilier ces deux aspects est susceptible d'établir une fondation solide pour « l'ouverture » et une future collaboration.

Questions de discussion

1. Dans votre pays, quelles sont les fonctions clés des branches du gouvernement de l'exécutif et du législatif en lien avec l'armée et d'autres branches du secteur de la sécurité ? Quelle est la relation entre les représentants du Parlement ou de l'exécutif et les représentants de l'armée et des secteurs de la sécurité ?
2. Quelles institutions de la branche législative ou de la branche exécutive sont-elles directement responsables de remplir ces fonctions ? Les responsabilités au sein des institutions et inter institutions sont-elles bien définies ?
3. Votre pays possède-t-il une politique de sécurité ou de défense nationale ? Si c'est le cas, cette politique est-elle ouvertement débattue dans la législature/parlement de votre pays ?
4. Quels mécanismes doivent être à la disposition des parlementaires afin de faciliter le contrôle et la supervision des questions de défense ? Le secteur de la défense/sécurité suit-il, comme les secteurs hors sécurité, des principes et des processus de gestion des ressources identiques ?
5. Quels sont les avantages/inconvénients d'un système parlementaire en termes de réduction de la corruption dans le secteur de la sécurité ou de la défense ?

Lectures conseillées

Français: « La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone, » Chapitre I, Organisation internationale de la francophonie.

https://www.francophonie.org/IMG/pdf/reformes_systemes_securite.pdf

Transparency International, G-B. *Résumé analytique Défenseurs ? La qualité de la supervision juridique de la défense dans 82 pays* Executive Summary in "Watchdogs? The quality of legislative oversight of defense in 82 countries". UK: Transparency International Defence and Security Program, *Programme de défense et de sécurité de TransparencyInternational* Septembre 2013, 5-13.

http://transint.xred.cz/doc/130905_exec_summary_Watchdogs_low_v5_embargo.pdf

Masson, Nicholas, Lena Andersson and Mohammed Salah Aldin. "Guidebook: Strengthening Financial Oversight in the Security Sector" *Guide : renforcer la supervision financière dans le secteur de la sécurité - Toolkit - Legislating for the Security Sector*, Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, *Trousse d'outils- Légiférer le secteur de la sécurité*, Centre de Genève pour le

contrôle démocratique des forces armées, 2012. <http://www.dcaf.ch/Publications/Guidebook-Strengthening-Financial-Oversight-in-the-Security-Sector>

Lectures supplémentaires

“African Legislative Effectiveness,” *L’efficacité législative africaine*, The North-South Institute Institut Nord-Sud, 2013.

<http://www.nsi-ins.ca/wp-content/uploads/2013/10/2013-African-Legislative-Effectiveness1.pdf>

Étude de cas

A.7 (Tanzanie) ; A.8 (Afrique du sud)

Séance 5 : Mesurer et lutter contre la corruption

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

Objectifs de discussion :

- Analyser comment la corruption contribue directement et indirectement à l'insécurité
- Reconnaître le rôle des organisations nationales et internationales conçues pour lutter contre les crimes économiques
- Discuter des défis associés avec la mesure de la corruption

Contexte

Les secteurs de la sécurité et de la défense sur le continent sont depuis longtemps minés par la corruption. Certaines initiatives d'acquisitions et directives de politique de défense se retrouvent nécessairement enveloppées de secret, accroissant par là-même la vulnérabilité du secteur à la corruption. De nombreux coûts sont associés à la corruption, dont le moindre n'est pas l'augmentation du fardeau financier encouru par l'État lorsque les fonds sont perdus en pots-de-vin. D'autres effets négatifs s'avèrent moins aisés à quantifier : une efficacité opérationnelle de moindre niveau, une pénurie croissante et un moral et une confiance du public amoindris. De manière large, il est prouvé que la corruption nourrit l'insécurité et peut exacerber la fragilité d'un État.

Mesure de la corruption : l'Index anti-corruption de la Défense de l'organisation Transparency International assigne des notes à tous les pays en fonction de cinq zones à risque : 1. Politique 2. Financière 3. Personnel 4. Opérationnelle 5. Acquisitions. Le rapport de TI illustre bien les défis auxquels l'Afrique doit faire face dans la lutte contre la corruption. Les scores sur le continent varient de D (« Haut risque ») à F (« Risque critique »). Les scores faibles ont été attribués aux échecs des gouvernements à redresser la corruption institutionnalisée, et en particulier la corruption omni présente dans les secteurs de la défense. Transparency International conclut qu'en Afrique, « les gouvernements corrompus sont les architectes de leurs propres crises de sécurité. » L'organisation note que la corruption agit comme un facteur « moteur » qui alimente l'insécurité. Les institutions nécessaires pour surmonter la corruption, à la fois formelles et informelles, demandent du temps pour se mettre en place. De nombreux pays se doivent de surmonter des structures autocratiques profondément ancrées, notamment d'importants réseaux clientélistes qui favorisent certains groupes ethniques ou régions.

Des thèmes communs à la région émergent :

- La capacité institutionnelle à gérer les ressources supplémentaires font souvent défaut. Dans de nombreuses instances, les fonctions de supervision existent sous forme d'organismes anti-corruption, fonctions d'audit et/ou des commissions parlementaires, mais les institutions de sécurité sont exemptées de tout contrôle ou ne possèdent pas les mécanismes destinés à faire appliquer les constats effectués.
- L'augmentation des dépenses de sécurité ne signifie pas nécessairement une sécurité améliorée. Trop souvent, les décisions d'acquisitions sont prises en faisant peu de cas des besoins stratégiques. L'efficacité militaire se trouve érodée par des contrôles insuffisants du personnel, quand les forces sont parfois reconverties à des fins commerciales.
- La corruption mine la confiance publique dans les gouvernements et leurs dispositifs de sécurité, tout en représentant une menace majeure à l'efficacité opérationnelle.
- Les marchands d'armes internationaux tirent profit des conflits et de l'insécurité.

Questions de discussion

1. Quel est le classement de votre pays dans l'Index de perception de la corruption de Transparency International ? Ce classement est-il exact ? Quelle est la réaction de votre pays à la publication de l'Index de perception de la corruption de votre pays ? Est-ce susceptible d'aider à réduire les pratiques de corruption de votre pays ?
2. Discutez des effets de la corruption de défense sur les institutions d'État. Dans quelle mesure la corruption mine-t-elle les objectifs de sécurité nationale ?
3. Quelle institution de supervision identifie la corruption dans votre pays ? Est-elle efficace dans la prévention et la punition de la corruption ? Si non, pourquoi ?
4. Quel a été le rôle de la société civile dans la mesure et la lutte contre la corruption dans votre pays ?

Lectures conseillées

Français: Aiyede, E. R. 2015. La gouvernance démocratique du secteur de la sécurité et la réforme de l'armée au Nigéria. Dans: Bryden, A et Chappuis, F (dir. publ.) Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines, Pp. 103-124. London: Ubiquity Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/bav.f> . Licence: CC-BY 4.0.

Abbas, Tehima. "Defence Procurement – understanding, identifying and addressing corruption risks" *Acquisitions de défense – Comprendre, identifier et adresser les risques de corruption*, dans *Acquisitions publiques dans 33 juridictions dans le monde, Passer un accord*, Public Procurement in 33

Jurisdictions Worldwide, Getting the Deal Through, 2014,
http://s173807.gridserver.com/publications/dsp-pubs/285-chapter_defproc_publicproc.html

“Regional Results: Africa,” Résultats régionaux : l’Afrique TI G-B : Government Defence anti-Corruption Index *Index anti-corruption de défense du gouvernement* <http://government.defenceindex.org/downloads/docs/GI-Africa-results-web.pdf>

Lectures supplémentaires

Transparency International G-B. “Corruption Threats & International Missions: Practical Guidance for Leaders” *Menaces de corruption et missions internationales : guide pratique pour les responsables*, Transparency International UK Defence and Security Programme, *Programme défense et sécurité* September Septembre 2014, <http://ti-defence.org/wp-content/uploads/2016/03/140930-Corruption-Threats-International-Missions.pdf>

MODULE TROIS : VERS DES STRATÉGIES DURABLES ET EFFICACES

Le **troisième** module met l'accent sur la stratégie de développement. La séance plénière 6 « *Alignement des stratégies de ressources et de sécurité* » expose comment mettre en application les principes et leçons des séances précédentes afin de tendre vers des stratégies de gestion de ressources de bonne conception, cohérentes avec des objectifs de sécurité nationale. La séance plénière 7 « *Mobiliser des ressources externes* » reconnaît l'importance de partenariats mutuellement bénéfiques dans le secteur de la sécurité de l'Afrique australe. Elle explore les modalités susceptibles d'améliorer la coordination et la complémentarité.

Séance 6 : Alignement des stratégies de ressources et de sécurité

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

Objectifs de discussion :

- Analyser les liens entre une gestion prudente des dépenses de de secteur de sécurité et une sécurité humaine durable
- Explorer les mécanismes qui créent, soutiennent et institutionnalisent une gestion de ressources efficace pour des stratégies de sécurité régionales et nationales fructueuses en Afrique australe.

Contexte

Une stratégie de sécurité nationale n'est rien d'autre qu'une façon plus rationnelle qu'une société a de mobiliser tous ses avoirs et ressources afin de protéger ses intérêts. Une bonne stratégie est d'autant plus utile aux pays fragiles avec des ressources limitées. Une stratégie permet aux sociétés les moyens de façonner l'avenir plutôt que de simplement y réagir. La sécurité nationale représente davantage que la seule sécurité militaire, bien entendu. Le processus de « façonnage » répond à un ensemble de thèmes et de conditions qu'une société doit influencer.

Toute stratégie comporte les composantes suivantes : « fins », « façons » et « moyens ». En d'autres termes, une stratégie se doit de comporter des objectifs ultimes (des fins), des ressources à utiliser afin d'atteindre l'objectif (des moyens) et un plan d'action spécifiant comment les ressources seront utilisées afin d'atteindre les fins (façons). Par définition, une bonne stratégie affichera un certain équilibre entre fins, moyens et façons. Il suffit, pour tester la pertinence et l'équilibre d'une stratégie, de poser trois questions : la stratégie est-elle appropriée au problème (fins) ? Est-ce faisable (façons) ? Est-elle soutenable (moyens) ?

Bien souvent, les professionnels du secteur de la sécurité en Afrique n'abordent pas suffisamment la gestion des ressources dans les discussions de sécurité nationale. La planification de la sécurité est souvent guidée par deux hypothèses erronées. Certains professionnels et planificateurs de sécurité pensent, dans certains cas extrêmes, que la stratégie doit déterminer les ressources et que les responsables du ministère des Finances doivent trouver ces ressources afin de mettre en œuvre le plan requis. Dans d'autres cas extrêmes, d'autres estiment que le plan doit être adapté pour correspondre aux ressources disponibles (ressources à la fois nationales et issues de dons). Aucune de ces deux approches n'est correcte ou pertinente. La gestion des ressources fait partie intégrante d'une stratégie de sécurité et se doit d'être envisagée comme faisant partie d'un tout.

Comprendre l'importance d'une gestion de ressources efficace afin d'atteindre les objectifs de sécurité nationale au sein d'un contexte démocratique s'avèrera essentiel afin de faire face aux défis de sécurité en Afrique à venir. Les professionnels de la sécurité en Afrique responsables de développer des stratégies doivent garder à l'esprit les modalités optimales nécessaires à l'allocation et l'utilisation des ressources. Il est donc essentiel pour eux d'avoir une solide compréhension des principes fondamentaux nécessaires pour financer et mettre en œuvre des stratégies de sécurité nationale.

Questions de discussion

1. Pourquoi une stratégie de sécurité nationale est-elle une composante indispensable au processus de gestion des ressources de sécurité ? Dans quelle mesure une telle stratégie facilite-t-elle un alignement optimal des ressources et des défis de sécurité ?
2. Votre pays/organisation a-t-il/elle une stratégie de sécurité nationale ? Si non, comment aligne-t-il/elle ses ressources limitées afin de répondre aux menaces de sécurité grandissantes dans votre pays/région ?
3. Quelles étapes pratiques ont été prises par les gouvernements africains et les institutions régionales (comme l'Union africaine) afin de surmonter les défis de gestion de ressources dans le secteur de la sécurité ?
4. Comment les pays d'Afrique australe alignent-ils les objectifs de sécurité à long terme avec les réalités de budgétisation à court terme ?

Lectures conseillées

Banque mondiale. "Idées Forces, Rapport Sur Le Développement Dans le Monde, La Gouvernance et la Loi" *Rapport Sur Le Développement Dans le Monde* (2017) : 1-4 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovFR.pdf>

Kennedy, Robert. "Chapter 2: The Elements of Strategic Thinking: A Practical Guide" *Teaching Strategy: Challenges and Responses Chapitre 2 : Les éléments de pensée stratégique : Un guide pratique Enseigner la stratégie : défis et réponses* (2010 : Strategic Studies Institute of the US Army War College Carlisle, United States). (2010 : Institut d'études stratégiques de l'Armée de terre du Collège Carlisle, Etats-Unis) http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/ssi/teaching_strategy.pdf

Lectures supplémentaires

Willett, Susan. "Development and Security in Africa: A Challenge for the New Millennium" *Développement et sécurité en Afrique : un défi pour le nouveau millénaire* <https://www.issafrika.org/uploads/ACHIEVINGWILLETT.PDF>

Séance 7 : Mobiliser des ressources externes

Format : Présentation plénière

Séance de discussion

- **Objectifs de discussion :** Identifier et évaluer les sources d'assistance externes du secteur de la sécurité accessibles aux pays d'Afrique australe, y compris les avantages et inconvénients de l'assistance du secteur de la sécurité
- Procéder à l'examen critique du rôle des partenariats stratégiques (avec les partenaires bilatéraux, multilatéraux et commerciaux) pour la mise en valeur de la gestion des ressources du secteur de la sécurité en Afrique australe
- Souligner le rôle central d'un soutien externe coordonné

Contexte

La plupart des pays africains nécessitent un certain niveau de soutien technique et financier afin de maintenir leurs secteurs de sécurité. L'assistance de sécurité externe représente donc souvent une source cruciale de revenus. Il est néanmoins important que les pays puissent efficacement mobiliser une assistance externe afin d'atteindre leurs objectifs stratégiques. Dans le cas contraire, des priorités externes sont susceptibles d'interférer avec les intérêts stratégiques des pays bénéficiaires et engendrer une allocation de fonds d'aide à la sécurité insuffisante.

Le rapport *Stratégie américaine envers l'Afrique subsaharienne*, en date de 2012, souligne quatre objectifs stratégiques :

- Le renforcement des institutions démocratiques
- La stimulation de la croissance économique, du commerce et des investissements
- La promotion de la paix et de la sécurité
- La promotion des débouchés économiques et du développement

Ces quatre objectifs américains soulignent l'insistance constante d'une relation États-Unis-Afrique axée sur le partenariat, l'appropriation africaine et la responsabilité. *Note : la nouvelle administration, entrée en fonction en janvier 2017, se doit d'énoncer une politique africaine globale. Certaines des initiatives stratégiques soulignées ci-dessous sont susceptibles d'être modifiées.*

L'engagement actuel en matière de sécurité des États-Unis en Afrique australe comprend :

- **Programme ACOTA (Programme d'aide et de formation aux opérations de contingence d'Afrique) : Opérations de contingences:** Le programme ACOTA fournit des équipements et forme des officiers africains qui seront formateurs de personnel militaire (« Formons les formateurs »). Le programme ACOTA met également l'accent sur l'amélioration des capacités

militaires africaines en ce qui concerne les droits de l'homme, la gestion et les relations civils-militaires. [Le programme ACOTA fait partie de la composante africaine de l'Initiative mondiale des opérations de la paix (GPOI)]

- **L'Initiative de gouvernance en matière de la sécurité (SGI)** : La SGI est une nouvelle initiative présidentielle initiée en 2014 lors du sommet États-Unis-Afrique. La SGI est une entreprise conjointe entre les États-Unis et six pays d'Afrique (Ghana, Kenya, Mali, Niger et Tunisie) afin d'améliorer la capacité de gouvernance de sécurité. La SGI met l'accent sur les institutions de sécurité militaires et civiles ainsi que les fonctions ministérielles qui fournissent une supervision globale du secteur de la sécurité. La SGI siège au Département d'État et opère avec le soutien du Département de la Défense, l'Agence des États-Unis pour le développement international, le Département de la Justice et le Département de la Sécurité intérieure.¹
- **Le Partenariat de réponse rapide de maintien de la paix en Afrique (APRRP, « A-Prep » en abrégé)** : l'APRRP, initié également en 2014 lors du sommet États-Unis-Afrique, représente un investissement annuel de \$110 millions, destiné à former les forces de maintien de la paix africaines dans le cadre d'un déploiement rapide en réponse à un conflit émergent. L'APRRP travaillera avec un groupe initial de six pays : le Sénégal, le Ghana, l'Éthiopie, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda.²

Autres partenaires

L'Union européenne est également un acteur majeur sur le continent. Des dialogues UE-Afrique sont établis au niveau stratégique. Au niveau opérationnel, des politiques, autrefois bilatérales, comme le programme de formation au maintien de la paix de la France (RECOMP) sont maintenant passés sous l'égide de l'Union européenne (EUROCOMP). L'Union européenne a donné plus 1,2 milliard d'euros à la Facilité de soutien à la paix de l'Afrique afin de soutenir les opérations de paix de l'Afrique. Elle a également lancé ses propres missions de maintien de la paix sur le continent.

L'une des caractéristiques déterminantes de l'environnement de sécurité contemporaine de l'Afrique est l'intérêt et la présence grandissants des puissances émergentes comme la Chine, l'Inde, la Russie, le Brésil, le Vietnam, la Corée du sud et la Turquie. Tous ces pays, à des degrés divers, montrent un intérêt croissant pour l'Afrique, comme destination pour le commerce mais aussi comme un lieu pour se procurer des ressources naturelles vitales. Ces pays cultivent également des liens avec des pays africains afin de valoriser leur présence diplomatique et d'influencer les institutions multilatérales comme les Nations Unies. Les responsables africains accueillent très bien l'engagement de ces puissances émergentes en raison des bénéfices

¹ See: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-security-governance-initiative>

² See: <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/08/06/fact-sheet-us-support-peacekeeping-africa>

économiques tangibles que ces relations apportent. De plus, ces puissances émergentes offrent un nouveau modèle de partenariat, axé sur la non interférence des affaires intérieures.

Minimiser les risques d'une assistance externe

L'assistance externe peut fournir des opportunités de croissance mais a également le potentiel d'entraîner et prolonger des conflits si elle est exploitée de manière irresponsable. Dans certains cas, un soutien extérieur est susceptible d'exacerber ces faiblesses plutôt que de les minimiser, faisant obstacle au secteur de la sécurité d'un État. Des flux externes peuvent habiliter des forces de sécurité de façon disproportionnée, détourner l'équilibre du pouvoir des mécanismes de supervision civils. Une « menace morale » est également susceptible de se développer, comme une dépendance à une aide de dissuasion de budgétisation de sécurité durable ou de processus d'acquisitions. D'autres questions peuvent faire surface lorsque les intérêts des donateurs et de leurs bénéficiaires ne sont pas correctement alignés. Les acteurs prennent le risque, avec leurs programmes d'assistance, d'équiper des régimes qui utilisent leurs ressources pour alimenter des conflits ou transférer sinon l'assistance à des acteurs dangereux. Dans le cas d'États fragiles, avec des mécanismes de supervision civils et de planification stratégique nationale faibles, le risque de déstabilisation est d'autant plus élevé avec l'assistance de sécurité.

Les risques associés à l'assistance externe soulignent le rôle prépondérant que la planification de sécurité nationale occupe au sein du secteur de la sécurité. Enfin, assurer la mise en œuvre d'une assistance externe doit être à double sens. Les États africains doivent, à cet effet, chercher à cultiver les partenaires de sécurité plutôt que les commanditaires.

Questions de discussion

1. Estimez-vous qu'une assistance de sécurité externe est une « bénédiction » ou une « malédiction » ? Dans votre pays, l'assistance externe a-t-elle aidé à réduire et à combattre les menaces de sécurité ?
2. Quelle est l'importance de l'assistance externe, et particulièrement l'assistance de sécurité externe dans votre pays/région ? Comment votre pays pourrait-il ajuster la hausse ou la baisse des flux d'assistance de sécurité ?
3. Comment votre pays pourrait-il utiliser l'assistance externe afin d'aider à atteindre les priorités nationales, au lieu de chercher exclusivement les intérêts de sécurité nationale des commanditaires ?
4. Dans quelle mesure les pays d'Afrique australe gèrent-ils les partenariats avec les puissances traditionnelles et les puissances économiques émergentes ?
5. Quelles stratégies les pays africains, les récipiendaires et l'Union africaine utilisent-ils afin d'assurer que les intérêts africains sont appréhendés au même niveau que ceux des acteurs externes ?

6. Comment les pays africains/institutions peuvent-ils coordonner au mieux l'assistance externe ?

Lectures conseillées

Hatzigeorgopoulos, Myrto. « *L'assistance militaire : quel rôle dans la prévention des conflits en Afrique ?* ». Institut Royal Supérieur de Défense, 2016, <http://www.irsd.be/website/images/livres/etudes/VS123.pdf>

Watts, Steve. "Identifying and Mitigating Risks in Security Sector Assistance for Africa's Fragile States". *Identifier et minimiser les risques dans l'assistance au secteur de la sécurité des États d'Afrique fragiles* Rand Corporation 2015. http://www.rand.org/pubs/research_reports/RR808.html

Lectures supplémentaires

Hampton, Daniel. « *Instaurer des capacités durables de maintien de la paix en Afrique* ». Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 2014 <http://africacenter.org/wp-content/uploads/2016/06/ASB27FR-Instaurer-des-capacités-durables-de-maintien-de-la-paix-en-Afrique.pdf>

Sköns, Elisabeth, and Ismail, Olawale, *Security Activities of External Actors in Africa*, "Introduction" *Activités de sécurité des acteurs externes en Afrique*, Introduction, <https://www.sipri.org/sites/default/files/files/books/SIPRI2014IsSk01.pdf>

INTRODUCTION À L'EXERCICE DE SIMULATION

L'exercice de simulation, qui s'appuie sur l'État fictif de Nicolésie, est conçu afin de donner aux participants la possibilité d'appliquer ce qu'ils ont lu, appris et discuté au cours du programme pour adresser des défis spécifiques de gestion des ressources. Cet exercice est réaliste, plausible, complexe, varié et adaptable, permettant ainsi de proposer de multiples réponses possibles. Il ne tend en effet pas vers une solution plutôt qu'une autre. De plus, il ne s'inspire pas d'une région ou d'un pays spécifique. Chacune des quatre équipes formées va constituer un groupe de travail qui opérera de manière indépendante et répondra à des contributions et catalyseurs identiques. Les participants n'auront pas de rôle ou d'identité assigné au sein de leurs équipes respectives, cela afin d'assurer que la simulation est applicable au sein d'une grande variété de circonstances et d'une grande diversité chez les participants. Ainsi, les participants sont en mesure de contribuer librement sans être enfermés dans un rôle spécifique ou un sujet donné. Si l'équipe manque d'expérience ou de connaissances dans un domaine essentiel, les facilitateurs peuvent intervenir pour s'assurer que les questions critiques sont discutées.

Les participants recevront toute la documentation nécessaire le mercredi 21 juin 2017. La section Contexte fournit une présentation de l'histoire et de la situation dans l'État fictif de Nicolésie : gouvernance, politique, économie politique, ressources naturelles, sécurité intérieure, affiliations régionales et partenaires externes. L'exercice se déroule en deux mouvements. Le premier mouvement met en place la simulation en établissant le cadre de travail et en présentant l'environnement de simulation aux participants. Les questions soulevées sont introduites : corruption, l'utilisation politique des forces/fonds de sécurité, la transparence inadéquate et le défaut d'alignement entre les ressources et les intérêts nationaux. Le deuxième mouvement présente une menace de sécurité régionale nouvellement identifiée avec des composantes à la fois externes et intérieures. Les participants devront alors : évaluer la nature de la menace nouvellement identifiée, déterminer les ressources nécessaires pour amener une réponse efficace et identifier les ressources à utiliser et à quel coût.

Principes directeurs pour une simulation réussie : (1) Il n'y a pas de « bonne » réponse. Les participants suivront leur propre parcours pour tirer des conclusions. (2) L'apprentissage est le processus, pas les résultats. Plutôt que d'avoir les résultats, nous sommes davantage axés sur *la manière* d'arriver aux résultats. (3) Moins, c'est plus. Soyez aussi concentrés et concis que possible. (4) Amusez-vous. C'est une stimulation, nous devrions tous avoir plaisir à la faire.

Annexe : Études de cas choisies

A.1 Étude de cas de planification stratégique : le Nigéria

Dans les années 80, plusieurs dirigeants nigériens savaient que le pays devait se préparer à un conflit de faible ampleur au sein du pays et à ses frontières. Le gouvernement voulait également assumer un rôle plus important au sein des missions de maintien de la paix en Afrique. Ces types de conflits exigent en tout premier lieu une infanterie mobile et légère. Pourtant, l'armée nigérienne avait dépensé beaucoup pour l'acquisition de deux cents chars d'assaut, plusieurs avions de chasse de type MiG et des missiles sol-air. À cette époque, pas un des pays voisins ne possédaient la moindre infanterie mécanisée ou des capacités aériennes, et se posant des questions quant à la sagesse de telles acquisitions et une utilisation plus stratégique des ressources de l'État. Les programmes de formation et le remplacement essentiel du matériel n'avaient bénéficié que d'un maigre budget. En 1992, une étude indiqua que « le soutien à la formation, la mobilité, l'entretien et la logistique était extrêmement inadéquat ou, dans certains cas, virtuellement non existant. » De fait, tout cet équipement onéreux était inutile pour le combat.³

Le manque de coordination entre objectifs de sécurité, opérations militaires et budgétisation signifiait que le secteur de la sécurité était inapte à relever les défis de la décennie à venir. Cela signifiait tout particulièrement que, en dépit de dépenses importantes, le secteur n'avait pas les moyens de maintenir la sécurité dans le delta du Niger riche en pétrole, où des groupes armés engageaient régulièrement des conflits de faible intensité, sans parler de faire face aux menaces posées par Boko Haram.

A.2 Étude de cas de planification stratégique : la vision stratégique de l'Afrique du sud

Au cours de la dernière décennie, les forces de sécurité d'Afrique du sud ont échoué à répondre aux aspirations nationales de devenir un acteur majeur dans la paix et la sécurité sur le continent. Le ministre de la Défense a commencé un processus de révision global en 2011 et a publié, en avril 2014, un plan stratégique de 400 pages décrivant comment relancer et restructurer la Force de défense nationale. Le rapport identifie quatre objectifs primaires pour la décennie à venir : défendre les intérêts nationaux, protéger les frontières et les infrastructures, promouvoir la paix et la sécurité en Afrique et mettre à exécution davantage de tâches orientées sur le développement, comme l'aide humanitaire et les opérations de recherche et de sauvetage.

Cette nouvelle vision définit, à l'inverse de la révision de 1998, la nouvelle vision définit « des niveaux attendus de capacité » sur diverses tâches, puis s'attache au processus de budgétisation afin de prévenir des lacunes opérationnelles, ces dernières ayant généré des campagnes militaires de par le passé. Le rapport appelle également à des évaluations quinquennales afin d'assurer que le processus reste souple et aligné avec les réalités du moment. Si la stratégie est couronnée de succès, elle permettra de renverser

³ Howe, Herbert. *Ambiguous Order: Military Forces in African States*. Lynne Rienner Publishers, 2001. 41-42.

le déclin perçu du secteur de la sécurité et mettra l’Afrique du sud en position de devenir un acteur majeur régional, et sur tout le continent, dans le maintien de la paix.⁴

A.3 Étude de cas de budgétisation : le Kenya

Avant 2010, de nombreuses voix au Kenya se sont élevées pour appeler à remplacer la Constitution de 1969 par une nouvelle Constitution, négociée et conclue avec l’aide de l’Union africaine et de Kofi Annan, l’ex secrétaire général des Nations-Unis. La loi de gestion des finances publiques de 2012, qui souligne les processus et les procédures de budgétisation du pays, a été également adoptée. La décentralisation de nombreuses fonctions et de revenus est l’un des concepts majeurs du nouveau processus de budgétisation du Kenya. Un budget décentralisé consiste à voir un grand nombre de décideurs politiques travailler sur le terrain avec des gens dans l’espoir de voir une utilisation des ressources publiques plus efficace. La mise en œuvre de processus de décentralisation peut s’avérer complexe car elle exige une refonte de la gouvernance à la fois aux niveaux local et national. Les pays qui passent par des processus de décentralisation sont généralement sujets à la corruption (par exemple, le Nigéria et l’Indonésie). Le Kenya n’a pas échappé à cet état de fait.

En mai 2014, le Sénat a destitué et démis de ses fonctions Martin Wambora, le gouverneur d’Embu, en réponse à des allégations de mauvaise gestion et de corruption.⁵ Les autorités kenyanes ont depuis pris des mesures afin de limiter la corruption, notamment en restreignant les voyages officiels effectués sur les fonds publics et les voyages des responsables locaux, sans oublier la mise en œuvre de nouveaux audits de recrutement et de salaire à l’échelle du pays.⁶

Le processus de décentralisation prendra du temps mais permettra au final d’avoir des communautés locales en mesure de mieux contrôler les décisions politiques. La budgétisation pourrait renforcer l’efficacité des allocations des ressources.

A.4 Étude de cas de budgétisation : l’Éthiopie

Jusqu’en 2011, l’Éthiopie fonctionnait sur un double système de budgétisation, avant de former un ministère des Finances et du développement économique (MOFED) en charge de toutes les questions de budgétisation. Le processus de budgétisation du ministère de la Défense nationale (MOND) est semblable aux autres ministères. Le département du budget au sein du MOND mène sa propre revue et analyse du budget avant de la soumettre à la Commission permanente de Défense, de Sécurité et des Affaires étrangères des représentants de la Chambre des peuples. Une fois approuvé par cette Chambre, le budget est envoyé au reste des représentants de la Chambre des peuples, avant d’être approuvé par le MOFED. Rapport et audit sont du ressort juridique du Vérificateur général fédéral. D’un point de vue administratif, des mécanismes sont en place afin d’assurer les salaires des employés, ainsi que les

⁴ <http://www.issafrica.org/iss-today/a-new-plan-to-halt-the-downward-spiral-of-the-sa-defence-force>

⁵ <http://allafrica.com/stories/201502130095.html>

⁶ <http://www.oxfordbusinessgroup.com/news/kenya-devolution-still-evolving>

acquisitions de matériel et fournitures. Il existe néanmoins quelques mécanismes en place afin d'assurer une utilisation des ressources efficace et rentable.⁷ Le rôle des représentants de la Chambre des peuples dans le processus de budgétisation reste minimal, bien que la Constitution accorde un pouvoir considérable à la législature. Même s'il existe une Commission permanente au budget, sensée passer en revue les propositions du budget en détails et soumettre ses recommandations à la Chambre, les membres de la Commission ne possèdent pas l'expertise d'examiner correctement le budget militaire. Ils ne disposent pas non plus de services d'experts. Le budget est de plus examiné dans son ensemble, plutôt que par secteur. Les dépenses militaires supplémentaires ou hors-budget ne sont souvent pas communiquées par le gouvernement ou le secteur militaire.

A.5 Étude de cas d'acquisitions : les avions à réaction de l'Ouganda

Une supervision civile est essentielle pour une pratique correcte des acquisitions. Les parlements doivent avoir, même dans le cas de transactions classifiées, une Commission en charge de passer en revue et approuver toutes les décisions d'acquisitions effectuées par l'exécutif. En 2011, la banque d'Ouganda a autorisé une demande de retrait de \$740 millions, sur l'ordre supposée du président, pour l'acquisition de six avions de chasse et de l'équipement militaire associé. En Ouganda, la Commission parlementaire des Comptes publics doit en principe approuver au préalable de telles acquisitions. Mais dans ce cas, les responsables de la Défense ont cherché cette approbation *a posteriori*, une fois que les nouvelles de l'achat ont paru dans la presse. À ce moment-là, plus de la moitié des fonds avait été dépensée. Le Parlement n'a pas pu faire autrement que de régulariser le contrat. Pire, des analystes suggèrent que l'Ouganda a effectué un retrait de plus de deux fois le montant initial de l'achat des avions de chasse, soulevant ainsi la question : où est passé le reste de l'argent ?⁸

L'échec du gouvernement à suivre des procédures d'acquisitions et de supervision établies a mené à une sérieuse mauvaise gestion des fonds public. Le manque de réponse de ce public ou d'autres branches du gouvernement a ancré plus avant une culture de l'impunité et de la corruption au sein de l'élite politique du pays.

A.6 Étude de cas d'acquisitions : la Commission du Rwanda

Un moyen d'accroître l'équité et de réduire l'aspect corruptible du processus consiste à autoriser les entreprises à se plaindre des négligences perçues dans le processus des acquisitions. Le Rwanda a établi en 2007 un comité d'examen indépendant des acquisitions publiques. Ce comité entend les appels d'entreprises contre les décisions d'acquisitions. Le bureau traite parfois de cas d'appels d'offres pour lesquels le contractant pense avoir perdu le marché en raison de pratiques ou de préférences injustes de

⁷ <http://books.sipri.org/files/books/SIPRI06OmHu/SIPRI06OmHu03.pdf>

⁸ <http://www.theeastafrican.co.ke/news/+740m+fighter+jets+scam+sneaks+under+the+radar /-/2558/1137840/-/3kw0g3z/-/index.html>

la part du gouvernement ou d'une entreprise concurrente.⁹ Les appels sont publiés dès lors qu'ils n'entrent pas en conflit avec des informations de sécurité nationale sensibles. Quel que puisse être le résultat d'un appel, il est vital que les entreprises ne souffrent pas de discrimination à l'avenir. Une mesure supplémentaire stipule que toute compagnie coupable de corruption au cours du processus d'acquisitions se verra interdite à l'avenir de faire des offres avec le gouvernement rwandais.¹⁰

Le Rwanda a encore des efforts à faire, mais établir un Comité d'appel et prendre de tels cas au sérieux représentent une pratique d'importance pour attirer des investissements et des partenariats à l'international. De tels mécanismes ont accru la légitimité perçue des contrats du gouvernement, tout en assurant les entreprises que le pays représente un environnement à faible risque en termes d'investissements.

A.7 Étude de cas de supervision : le Comité de défense et de sécurité de la Tanzanie

Le Conseil à la Sécurité et la Défense nationale est en charge exclusivement des questions de défense en Tanzanie. Ce Conseil comprend le Président, ses ministres nommés responsables de la sécurité et d'autres responsables des corps de sécurité et de la défense. La Constitution stipule que le Parlement doit créer un Comité de défense et de sécurité. Dans la pratique, son pouvoir est très faible en comparaison du Conseil de sécurité du Président. Le Comité a échoué inlassablement à offrir une supervision significative ou à faire montre d'influence concernant les décisions politiques de sécurité. Cet échec de supervision est dû en partie au fait que le Comité est constitué des propres membres du parti fortement majoritaire du Président. De plus, la garde rapprochée du Président garde farouchement secrètes les informations détaillées des questions opérationnels et stratégiques, ainsi que les chiffres du budget de la Défense. Ces informations ne sont bien souvent pas partagées avec les membres du Comité.¹¹

Sans accès à ces informations, le Comité n'est en mesure ni d'engager une analyse, ni d'accomplir son devoir constitutionnel. Un comité de supervision en place n'a pas de sens s'il n'est pas respecté en tant que voie alternative au pouvoir présidentiel. Le monopole de l'exécutif sur le processus de politique de défense et la rétention d'informations critiques de la part du comité législatif de la Tanzanie a créé un environnement mûr pour des prises de décision échappant à tout contrôle et à la corruption.

A.8 Étude de cas de supervision : la révision de la législation en Afrique du sud

La supervision parlementaire est critique pour une gouvernance responsable. Une législature responsable engagera régulièrement des débats nationaux afin d'établir objectifs et orientations en matière de politique de défense. Les dossiers doivent être accessibles au public. Les citoyens doivent

⁹En récompense de ses réformes, le Rwanda a été sélectionné pour participer à un programme pilote permettant aux pays d'utiliser leur propre système pour certains projets de la Banque mondiale : <http://www.tirwanda.org/the-procurement-assessment-system-in-rwanda>

¹⁰ <http://www.unpcdc.org/media/9968/rwana%202.pdf>

¹¹ <http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-assessment-Tanzania.pdf>

pouvoir compter sur une législature indépendante afin de superviser la politique de défense et les responsables de la défense.

Le parlement sud-africain a établi le Comité sur la défense afin d'étudier et superviser la politique de défense.¹² Même si des questions subsistent sur son indépendance en raison de l'influence de l'exécutif et de l'ANC, le parti au pouvoir, un tel comité, indépendant de la sphère exécutive ou militaire, reste important pour élaborer la politique et maintenir la responsabilité. Le Comité effectue des recommandations au Parlement dans les domaines du budget militaire, l'organisation et la préparation. Le Parlement est ainsi en mesure de mieux s'engager dans les débats de politique militaire et demander des comptes en matière de responsabilités au secteur de la défense.

A.9 Étude de cas de la gestion des ressources pour des opérations de maintien de la paix

L'Ouganda reste leader de par ses contributions régionales au sein des missions de maintien de la paix de l'Union africaine (UA), des contributions aux missions de maintien de la paix de l'UA en constante augmentation depuis 2005.¹³ Le pays marque une forte préférence pour des missions sous l'égide de l'Union africaine plutôt que celles sous l'égide des Nations unies. Les raisons pour de telles contributions s'expliquent par la volonté de : endiguer l'intégrisme islamique dans la Corne de l'Afrique et au Sahel, limiter la menace posée par l'Armée de résistance du Seigneur, empêcher la prolifération d'armes légères dans la région et gérer le nombre croissant de réfugiés qui fuient d'autres conflits régionaux. Ces missions comportent des bénéfices certains. Elles permettent d'améliorer la professionnalisation des forces de l'ordre et militaire. Les troupes sont de plus payées environ \$800 par mois, des fonds qui proviennent généralement de donateurs étrangers.¹⁴ Cependant, si les questions de sécurité en lien avec le maintien de la paix échouent à se matérialiser, des coûts cachés peuvent s'associer à la formation du gros du personnel militaire pour des missions de maintien de la paix.

L'Ouganda s'affirme dans un rôle de leader pour adresser les questions de sécurité régionale. Mais accroître les dépenses militaires et utiliser les ressources militaires, particulièrement pour des missions de maintien de la paix, implique que ces ressources ne sont pas utilisées ailleurs, ce qui pourrait présenter au pays d'autres questions de sécurité.

¹² <http://government.defenceindex.org/sites/default/files/documents/GI-assessment-South-Africa.pdf>

¹³ <http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/country-profile-uganda/>

¹⁴ <http://www.cfr.org/peacekeeping/peace-operations-africa/p9333>