



**Forum sur la gouvernance de la sécurité
en Afrique de l'Est :
Contrôle parlementaire du secteur de la
sécurité sur la lutte contre le terrorisme
et l'extrémisme violent**

SYLLABUS

Avril 2025



Forum sur la gouvernance de la sécurité en Afrique de l'Est

Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent

Du 8 au 11 avril 2025

Syllabus

Table des matières

À propos du Centre d'études stratégiques de l'Afrique.....	4
Introduction.....	5
Séance 1 : Terrorisme et extrémisme violent en Afrique de l'Est : menaces et réponses.....	9
Séance 2 : Contrôle de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent - Rôles et responsabilités des services de sécurité et des législateurs.....	12
Séance 3 : Contrôle des activités de police dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent	16
Séance 4 : Contrôle législatif de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent	19
Séance 5 : Budgétisation de la défense et de la sécurité pour la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent	22
Séance 6 : Impliquer les communautés, la société civile et les médias dans la surveillance de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent	25

À PROPOS DU CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE

Depuis sa création en 1999, le Centre d'études stratégiques de l'Afrique sert de forum pour la recherche, les programmes universitaires et l'échange d'idées dans le but d'améliorer la sécurité des citoyens en renforçant l'efficacité et la responsabilité des institutions africaines, à l'appui de la politique américano-africaine.

VISION

La sécurité pour tous les Africains, défendue par des institutions efficaces et responsables devant leurs citoyens.

Réaliser la vision d'une Afrique libérée de la violence armée organisée, garantie par des institutions africaines qui s'engagent à protéger les citoyens africains, est la motivation principale du Centre d'études stratégiques de l'Afrique. Cet objectif souligne la volonté du Centre de contribuer à des impacts tangibles en travaillant avec nos partenaires africains - militaires et civils, gouvernementaux et de la société civile, ainsi que nationaux et régionaux. Tous ont un rôle précieux à jouer dans l'atténuation des facteurs complexes de conflit sur le continent aujourd'hui. La notion de responsabilité devant les citoyens est un élément important de notre vision, car elle renforce l'idée que, pour être efficaces, les institutions de sécurité ne doivent pas seulement être « fortes », mais aussi être attentives aux droits des citoyens et les protéger.

MISSION

Faire progresser la sécurité en Afrique en améliorant la compréhension, en fournissant une plateforme de dialogue fiable, en construisant des partenariats durables et en catalysant des solutions stratégiques.

La mission du Centre d'études stratégiques de l'Afrique s'articule autour de la production et de la diffusion de connaissances par le biais de nos recherches, de nos programmes de formation, de nos communications stratégiques et de nos antennes locales. En s'appuyant sur les expériences pratiques et les leçons tirées des initiatives de sécurité sur le continent, le Centre a vocation à générer des idées et des analyses pertinentes pouvant servir aux responsables de terrain et aux décideurs politiques pour les aider à relever les défis urgents en matière de sécurité auxquels ils sont confrontés. Conscient que seuls des échanges francs et réfléchis peuvent permettre de relever des défis sérieux, le Centre offre des plateformes de discussion en face à face et en virtuel où les différents partenaires peuvent échanger leurs points de vue sur les priorités et les bonnes pratiques. Ces échanges favorisent des relations qui, à leur tour, sont entretenues au fil du temps par les antennes locales du Centre, les groupes d'intérêt, les programmes de suivi et le dialogue permanent entre les participants et le corps enseignant. Ce dialogue, nourri d'expériences concrètes et d'analyses récentes, offre une opportunité d'apprentissage continu et favorise la mise en place d'actions concrètes.

MANDAT

Le Centre d'études stratégiques de l'Afrique est une institution du Département de la Défense des États-Unis créée et financée par le Congrès pour l'étude des questions de sécurité liées à l'Afrique et servant de forum pour la recherche bilatérale et multilatérale, la communication, l'échange d'idées et la formation impliquant des participants militaires et civils. (10 U.S.C 342)

Introduction

En Afrique de l'Est, le terrorisme et l'extrémisme violent, y compris les activités de groupes comme al-Shabaab, les Forces démocratiques alliées (ADF), Ansar al-Sunna wal-Jamma (ASWJ) et l'Armée de résistance du Seigneur (LRA), entre autres, constituent une préoccupation majeure pour de nombreux responsables de la sécurité nationale. Comme le montre la recherche empirique depuis de nombreuses années, plusieurs éléments sont essentiels au succès de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Pour s'attaquer aux facteurs fondamentaux du terrorisme et de l'extrémisme violent de manière à générer un changement durable dans la gestion de ces menaces par les États et dans la résilience de la société face à ces menaces, il est nécessaire de mettre en place un système garantissant que le secteur de la défense et de la sécurité dispose de stratégies solides, de plans réalistes et de ressources appropriées pour faire face à ces défis. Il est également essentiel de veiller à ce que le secteur de la sécurité coordonne correctement ses efforts avec ceux d'autres parties de l'État et de la société. Les législateurs axés sur la défense et la sécurité, ainsi que les greffiers et les professionnels entourant les parlementaires, sont des partenaires importants des services de défense et de sécurité dans ces efforts. Ils sont essentiels pour favoriser des relations civilo-militaires saines et efficaces en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, et pour améliorer et maintenir le bon fonctionnement des systèmes de contrôle du secteur de la défense et de la sécurité sur la législation, les stratégies et les ressources en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Les responsables de la défense et de la sécurité jouent également un rôle essentiel en veillant à transmettre au législateur toutes les informations nécessaires pour exercer leur pouvoir budgétaire en décidant les sommes allouées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, afin de garantir que les forces armées sont correctement équipées et que les citoyens et les communautés sont impliqués dans le renforcement de la résilience au terrorisme et dans l'élaboration d'approches de prévention et de réponse.

Le renforcement des capacités en matière de défense et de sécurité - et plus particulièrement en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent - est essentiel pour permettre aux représentants élus du peuple d'exercer un contrôle législatif compétent et éclairé sur la stratégie, le budget et la mise en œuvre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent d'un pays. Pourtant, il arrive fréquemment que les nouveaux législateurs n'aient que peu d'expertise spécialisée sur les questions de sécurité, y compris sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ; les législateurs qui ont déjà une expérience en matière de défense et de sécurité n'utilisent pas toujours un cadre de sécurité humaine pour le contrôle de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ; et le contrôle civil des questions liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent a tendance à être trop prudent. Les responsables de la défense et de la sécurité, pour leur part, considèrent encore parfois leur secteur comme « hors limites » du contrôle externe exercé par les institutions civiles des autres branches du gouvernement et ne sont pas toujours incités à adopter des comportements qui renforcent le professionnalisme (comme éduquer le public et lui rendre des comptes sur les résultats des stratégies, programmes et campagnes de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent).

S'il existe souvent des cadres constitutionnels et juridiques qui donnent aux responsables de la surveillance le pouvoir de faire leur travail, leur capacité à le faire dans la pratique est limitée en raison des cultures organisationnelles et des lacunes en matière de formation de part et d'autre de la ligne de partage entre civils et militaires. Les législateurs peuvent jouer un rôle essentiel

dans le renforcement des réponses de leur pays au terrorisme et à l'extrémisme violent : ils peuvent superviser les budgets et les dépenses de sécurité liés à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, contribuer à améliorer la transparence et la responsabilité des services de sécurité en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, et mener des actions de sensibilisation auprès des électeurs afin d'élaborer des politiques de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent qui reflètent les intérêts de tous les citoyens et font appel à l'expertise des communautés concernées. Toutefois, les parlementaires et leur personnel ont besoin de connaissances, d'informations et de relations de confiance pour travailler avec les responsables des secteurs de la défense et de la sécurité pour pouvoir contribuer de manière optimale à la lutte contre le terrorisme dans la région. Souvent, cependant, ni les parlementaires ni les responsables de la défense et de la sécurité chargés de l'engagement législatif ne disposent d'un réseau aussi étroit ou ne sont aussi mutuellement informés qu'ils pourraient l'être du travail de l'autre sur ces questions essentielles. Cela les empêche de tirer parti de leurs intérêts communs pour protéger leur pays et assurer la sécurité de leurs citoyens. Ce forum catalysera l'apprentissage par les pairs sur la manière de renforcer les relations entre l'exécutif et le législatif et entre les civils et les militaires dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Ce forum de quatre jours en présentiel vise à renforcer les efforts de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans la région en encourageant l'apprentissage par les pairs et le partage d'expériences sur les tendances, les défis et les innovations dans le travail parlementaire pour fournir des ressources et un contrôle efficace dans ce domaine. Le forum aidera les responsables de la défense et de la sécurité et les parlementaires à tisser des liens plus étroits et à s'informer mutuellement de leurs rôles et responsabilités respectifs en matière de contrôle des contributions du secteur de la défense et de la sécurité à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Il permettra également aux responsables des pays d'Afrique de l'Est qui se trouvent à différents stades de la mise en place d'institutions solides pour le financement et le contrôle des résultats des stratégies, de la législation et des projets de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent de partager les connaissances et les expériences acquises dans le cadre de ce processus dans le contexte spécifique de leur région. Des innovations, des bonnes pratiques et des enseignements seront également tirés d'une série de consultations nationales entre des responsables parlementaires et des responsables de la sécurité, et les conclusions seront présentées dans un dossier comparatif. Grâce au caractère international du Forum, les participants auront des expériences politiques, contextuelles et techniques différentes à partager.

Objectifs du programme

Les objectifs du forum sont les suivants

1. Approfondir la compréhension mutuelle entre les législateurs d'Afrique de l'Est et les responsables de la défense et de la sécurité en ce qui concerne les capacités, les rôles et les responsabilités de chacun, ainsi que leurs méthodes de travail actuelles, afin de soutenir un contrôle législatif efficace du secteur de la défense et de la sécurité en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent
2. Fournir une plateforme fiable à ces parties prenantes pour développer des mesures visant à améliorer la manière dont les parlementaires et le personnel axés sur la défense/sécurité, ainsi que les responsables de la défense et de la sécurité qui élaborent

les politiques et les stratégies, peuvent tirer parti des synergies et gérer les tensions naturelles qui surviennent dans le processus de contrôle civil pour la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

3. Cultiver les échanges entre les responsables de la défense/sécurité et les parlementaires axés sur la défense/sécurité sur la manière dont ils peuvent mettre en pratique les solutions stratégiques qu'ils jugent pertinentes pour leur pays et la région en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Approche académique

Ce forum s'efforcera de mettre en lumière les enseignements et les bonnes pratiques concernant les rôles que les parlementaires et les responsables de la défense et de la sécurité jouent dans les processus de contrôle, de responsabilité et de sensibilisation qui sont au cœur de l'implication du pouvoir législatif dans le contrôle du secteur de la défense et de la sécurité pour la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Pour ce faire, il s'appuiera sur les éléments suivants

- a) Un contenu pratique dans ce syllabus pour guider les débats, les discussions et les échanges ;
- b) Des sessions plénières qui renforcent l'apprentissage par les pairs et le partage d'expériences sur les défis communs et les réussites notables concernant divers aspects du contrôle parlementaire du travail du secteur de la sécurité en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et les rôles des responsables de la défense/sécurité dans le processus ;
- c) Des discussions en petits groupes entre les participants des différents pays qui renforcent les objectifs d'apprentissage, les aident à échanger les leçons apprises et à partager leurs idées ;
- d) Des exercices d'auto-évaluation spécifiques à chaque pays sur les rôles et responsabilités des parlementaires et du secteur de la sécurité en matière de contrôle et de responsabilité, qui serviront de base aux présentations de chaque délégation nationale sur les mesures qu'elle peut prendre à son retour pour renforcer les contributions des parlementaires et du secteur de la sécurité en matière de contrôle.

Le forum se déroulera en anglais et en français. Une politique stricte de non-attribution s'applique aux travaux du forum. Ces règles sont contraignantes pendant et après le séminaire. Nous espérons que cela vous permettra d'aborder librement les questions sensibles en cours de discussion. Toute la documentation du programme sera publiée sur le site Internet du Centre d'études stratégiques de l'Afrique.

Syllabus

Ce syllabus est un document éducatif destiné exposer aux participants diverses perspectives afin de les aider à tirer pleinement parti du programme ; il ne reflète pas les opinions ni la position officielle du ministère américain de la défense ou du gouvernement des États-Unis. Il fournit une vue d'ensemble des idées clés, des débats et des questions politiques liées à la lutte

contre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique de l'Est et au contrôle législatif de ces efforts.

Pour chaque session énumérée dans le syllabus, nous fournissons des objectifs d'apprentissage et une introduction au thème de la session plénière. Nous énumérons également les questions auxquelles les participants doivent être prêts à répondre dans les groupes de discussion organisés après chaque session plénière. Enfin, nous incluons une sélection de lectures recommandées à consulter avant les sessions pour lesquelles elles sont listées.

L'objectif principal des lectures recommandées est d'aider à cadrer les enjeux et les défis de la surveillance de l'éducation et de la formation tout au long de la vie dans le contexte des études disponibles, des preuves empiriques et de la documentation politique. Nous vous encourageons à nous faire part de vos questions et suggestions concernant les documents et le forum, afin d'améliorer la qualité de nos programmes et l'expérience d'apprentissage de tous. Nous sommes impatients de discuter avec vous de sujets spécifiques.

La majeure partie de l'expertise et des connaissances sur ces sujets vient de vous. Nous vous encourageons à partager vos idées, à remettre en question et à débattre des questions soulevées, et à utiliser ce forum pour élargir votre réseau professionnel.

Préparation du Forum sur la gouvernance de la sécurité en Afrique de l'Est

Avant chaque session du forum, nous vous demandons de... :

1. Revoir la partie pertinente du programme et consulter les lectures recommandées.
2. Réfléchir aux questions du groupe de discussion de la session concernée et réfléchissez aux expériences de votre travail que vous pourriez partager avec vos collègues.
3. Être prêt(e) à participer à des groupes de discussion et à interagir avec les autres participant(e)s.

Séance 1 : Terrorisme et extrémisme violent en Afrique de l'Est : menaces et réponses

Format : Session plénière et groupe de discussion

Objectifs :

- Examiner la nature, la portée et l'impact du terrorisme et de l'extrémisme violent en Afrique de l'Est.
- Comprendre les moteurs et les causes profondes de ces schémas, ainsi que les principaux acteurs impliqués dans la perpétration et le financement d'actes terroristes et extrémistes violents.
- Évaluer les approches cinétiques et non cinétiques existantes pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent auxquelles les États d'Afrique de l'Est ont eu recours, ainsi que leur degré de réussite.

Contexte :

Le terrorisme et l'extrémisme violent continuent de figurer parmi les défis les plus importants pour la paix et la sécurité en Afrique. Malgré les sacrifices extraordinaires et le nombre considérable de vies et de ressources que les Africains et leurs partenaires ont consacrés à la lutte contre le terrorisme, de nombreuses organisations terroristes et extrémistes violentes ont réussi à prospérer et à étendre leur champ d'action. Selon les données compilées et analysées par le Centre d'études stratégiques de l'Afrique (CESA), le terrorisme et l'extrémisme violent ont augmenté sur le continent africain au cours de la dernière décennie. Entre 2013 et 2022, les événements violents de cette nature ont augmenté de 300 % et doublé entre 2019 et 2022.¹ Les activités terroristes sont devenues de plus en plus meurtrières au fil du temps, et plusieurs théâtres d'opérations de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent se trouvent en Afrique de l'Est.

La Somalie est l'un des plus grands théâtres d'opérations de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent en raison des groupes extrémistes violents que sont Al-Shabaab et l'État islamique en Somalie (EIS). Le nombre de morts liés à l'activité terroriste d'al-Shabaab dans la Corne de l'Afrique a connu une baisse de 41 % en 2024, revenant aux niveaux d'avant 2022, lorsque le gouvernement fédéral somalien avait lancé une offensive majeure. Néanmoins, le nombre de décès en 2024 était supérieur de 72 % à celui de 2020. La plupart des événements violents étaient liés à des combats. En raison de la capacité d'EIS à financer son terrorisme par le biais du crime organisé, la Somalie est devenue une plaque tournante financière pour le réseau mondial de l'État islamique, attirant des combattants étrangers d'Afrique de l'Est et du Nord.² Les frappes aériennes menées par les États-Unis à la mi-2024 et au début 2025 visaient à perturber ce réseau.

Au-delà d'al-Shabaab, les groupes terroristes qui ont leur centre de gravité en République démocratique du Congo (RDC), au Mozambique et en Ouganda - et dont l'activité affecte les pays de toute l'Afrique de l'Est - contribuent également à l'insécurité. Issue du mouvement ougandais Tabliq/Salafi du milieu des années 1990, l'Alliance des forces démocratiques (AFD) est profondément ancrée dans les dynamiques sociopolitiques et les conflits locaux en Afrique de l'Est. Bien qu'elle soit désormais basée en RDC, elle a toujours pour objectif de renverser le régime du président ougandais Yoweri Museveni, et la plupart de ses hauts dirigeants connus sont ougandais. L'ADF est soupçonnée d'essayer de se lier à l'État islamique (EI).³ Dans le même ordre

d'idées, au Mozambique, Ansar al-Sunna wal-Jamma (ASWJ) - également connu sous le nom d'État islamique-Mozambique, est actif dans la province septentrionale de Cabo Delgado depuis fin 2017, où ses rangs et son influence ont grossi jusqu'en 2021, après quoi la mission de la SADC au Mozambique a temporairement atténué les activités du groupe.¹ Cependant, le Mozambique a connu une augmentation des activités violentes et des décès reportés en 2024.⁴

La résilience de ces organisations est surprenante car leurs objectifs et leurs méthodes sont bien plus radicaux que les personnes qu'elles prétendent représenter. Les enquêtes et les données disponibles montrent que la grande majorité des Africains sont opposés à l'extrémisme violent et au terrorisme. Pourtant, les groupes liés à Al-Qaïda, les affiliés de l'État islamique et d'autres groupes extrémistes violents continuent d'attirer des recrues et des financements, en exploitant astucieusement les opportunités créées par la fragilité des États, la gouvernance excluante et les conflits locaux. Dans les régions où ils ont réussi à contrôler des territoires, des groupes tels qu'al-Shabaab se sont attachés à fournir des formes de gouvernance et des services sociaux de base aux populations rurales. Les Somaliens des zones urbaines et rurales continuent de considérer al-Shabaab comme un pourvoyeur de justice plus fiable que le gouvernement.⁵ Ils continuent de s'adresser à leurs tribunaux car ils ont l'impression que le système judiciaire de l'État est « lent et corrompu ». ⁶ Au Mozambique, ahlu-Sunna wal-Jamma (ASWJ ou ISM) exploite et attise l'instabilité politique et les revendications socio-économiques de la population. Les tensions concernant les droits sur les terres et les ressources, la réinstallation et les abus commis par les forces de sécurité publiques et privées continuent de favoriser le recrutement dans le Cabo Delgado.⁷ En Ituri et au Nord-Kivu, l'État islamique dans la province de l'Afrique centrale (ISCAP-RDC), connu localement sous le nom de Forces démocratiques alliées (FDA), a par le passé exploité l'instabilité et le conflit entre le M23 et les Forces armées congolaises (FARDC) pour faire avancer ses propres attaques.⁸ La croissance et l'expansion des organisations terroristes en Afrique de l'Est montrent que leur pouvoir ne découle pas seulement de leur violence, mais aussi, dans certains cas, de leur capacité à supplanter les gouvernements locaux en tant que prestataires de services et arbitres de l'ordre social.

Un consensus émerge parmi les acteurs africains sur le fait que la lutte contre le terrorisme est essentielle, de même que les efforts de prévention et de lutte contre l'extrémisme violent. Ces deux types d'efforts nécessitent des stratégies centrées sur la population, qui incluent les communautés et établissent des partenariats entre un large éventail d'acteurs. Pour vaincre les terroristes, les forces de sécurité doivent donc adapter leurs méthodes afin de coopérer étroitement avec les autorités locales, y compris les prestataires de services, les chefs traditionnels, les groupes de défense communautaire et les organisations de la société civile. Les parlementaires spécialisés dans la défense et la sécurité qui souhaitent améliorer la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent doivent s'assurer qu'ils comprennent les approches traditionnelles et nouvelles de ces questions. Pour protéger la sécurité nationale de la manière souhaitée par les citoyens, ils doivent poser les bonnes questions et recueillir les bonnes informations qui leur permettront d'allouer les ressources appropriées dans le budget de la défense et de la sécurité pour équiper l'armée, la police, les services de renseignement, le secteur de la justice et les autres acteurs afin de lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

¹ « Actor Profiles: Islamic State Mozambique » [Profils d'acteurs : État islamique Mozambique], Armed Conflict Location and Event Data, 30 octobre 2023. <https://acleddata>.

Questions à débattre :

- Quelles sont les principales menaces terroristes et extrémistes violentes qui préoccupent le plus les leaders stratégiques et politiques dans votre pays et pourquoi ?
- Quels types de mesures de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent votre pays a-t-il mis en œuvre pour faire face à ces menaces ?
- Dans quelle mesure ces efforts de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ont-ils été couronnés de succès ? Quelles ont été les forces et les faiblesses des réponses de votre pays et comment ont-elles influencé la dynamique terroriste dans la région ?

Lectures recommandées :

1. « [En Afrique, les groupes islamistes militants maintiennent un rythme soutenu de létalité](#) », *Éclairage*, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 25 février 2025.
2. [Sur les chemins de l'extrémisme en Afrique : Les voies de recrutement et de désengagement](#). PNUD, février 2023.
3. Daisy Muibu, « [Somalia's Offensive Against al-Shabaab : Taking Stock of Obstacles](#) », *Combating Terrorism Center Sentinel*, février 2024
4. Mohamed Daghar et Richard Chelin, « [Expansion of the Allied Democratic Forces Should Worry East Africa](#) », *ENACT Observer*, 7 juin 2022.
5. Tryphène Mouadi Mvula et al, « [Coopération dans le domaine de renseignements entre l'Ouganda et la RD Congo dans la traque des groupes armés : Cas des Forces Démocratiques et Alliés](#) », *Revue Intelligence Stratégique* 7:19, juillet-décembre 2024,

Séance 2 : Contrôle de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent - Rôles et responsabilités des services de sécurité et des législateurs

Format : Session plénière et groupe de discussion

Objectifs :

- Délimiter les responsabilités des parlementaires en matière de contrôle des efforts du secteur de la sécurité pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent.
- Comprendre les rôles essentiels que jouent les principaux services de sécurité dans les processus de contrôle liés à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.
- Se familiariser avec un cadre pratique d'analyse de la qualité du contrôle du secteur de la sécurité, basé sur l'évaluation des « 3A » : l'*aptitude* (si les législateurs ont les ressources et la capacité d'effectuer le contrôle), l'*autorité* (si les législateurs ont le mandat légal et les ordres permanents pour effectuer le contrôle), et l'*attitude* (si les législateurs ont la motivation et les incitations pour effectuer le contrôle).

Contexte :

La qualité du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité - y compris en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent - est fonction des « 3A » : l'*aptitude* (les législateurs ont-ils les ressources et les capacités nécessaires pour effectuer le contrôle), l'*autorité* (les législateurs ont-ils le mandat légal et des ordres permanents suffisamment détaillés pour effectuer le contrôle) et l'*attitude* (les législateurs ont-ils la motivation et les incitations nécessaires pour effectuer le contrôle). En général, en théorie, les responsables de la défense et de la sécurité ainsi que les législateurs siégeant dans les commissions concernées conviennent de l'importance de permettre aux représentants élus du peuple d'exercer un contrôle compétent et informé de la stratégie, du budget et de la mise en œuvre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent d'un pays. Pourtant, dans la pratique, les législateurs ont souvent peu d'expertise en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ; les législateurs qui ont une expérience préalable en matière de défense et de sécurité n'utilisent pas toujours un cadre de sécurité humaine pour le contrôle de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ; et le contrôle civil des questions liées à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent a tendance à être trop prudent. Les responsables de la défense et de la sécurité, pour leur part, considèrent parfois encore que leur secteur est « hors limites » de la surveillance externe exercée par les institutions civiles dans d'autres branches du gouvernement et ne sont pas toujours incités à adopter des comportements qui renforcent le professionnalisme (comme éduquer et rendre compte au public des résultats des stratégies, programmes et campagnes de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent). Idéalement, cependant, la sécurité est un bien public fourni à la population selon des normes d'excellence qui sont contrôlées et appliquées par un système qui s'appuie sur toutes les branches du gouvernement.⁹ Le bon fonctionnement du système dépend de l'efficacité des parlementaires dans leur rôle de représentants de leurs électeurs. Il dépend également de la capacité des responsables de la défense et de la sécurité à assumer non seulement leur rôle de leadership dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, mais aussi leur responsabilité envers le public par l'intermédiaire du Parlement sur ces questions.¹⁰

Les parlements ont un éventail de rôles et de responsabilités qu'ils exercent dans le cadre de leurs fonctions. Souvent, les membres du Parlement peuvent utiliser leur position institutionnelle pour approuver ou modifier les budgets de la défense et de la sécurité, superviser les déploiements de

troupes et examiner les achats de matériel de défense et de sécurité. Au-delà de ces rôles de supervision, les parlementaires ont également la possibilité de renforcer la responsabilité du secteur de la sécurité. Ils peuvent contribuer à garantir que les obligations des forces armées envers tous les citoyens soient clairement définies par la loi et que leurs électeurs comprennent les normes de conduite professionnelle des acteurs de la sécurité. En outre, les parlementaires jouent un rôle de sensibilisation dans le cadre de leur fonction de représentation. Grâce au mandat électoral qui les lie avec leurs électeurs, ils ont un point de vue unique qui leur permet de façonner la politique de sécurité de manière à ce qu'elle réponde aux besoins de tous les citoyens. Les experts du secteur de la défense et de la sécurité sont parmi les mieux placés pour informer les parlementaires et leur personnel sur l'évolution des menaces, la prise de décisions stratégiques, les questions de personnel et le fonctionnement des systèmes complexes de sécurité et de défense nécessaires pour répondre aux préoccupations en matière de sécurité. Leur contribution active aux processus parlementaires peut améliorer la qualité de la politique de sécurité et de surveillance. Les membres des forces de sécurité qui mettent leur vie en danger pour leur pays sont autorisés à recourir à la force en risquant des vies, mais ils sont également tenus responsables quant à l'utilisation de cette force devant le parlement.¹¹

Le système de chaque pays diffère dans la manière dont il prévoit le contrôle législatif du secteur critique de la défense et de la sécurité. Dans certains systèmes, le personnel en uniforme ne peut être convoqué pour rapporter directement devant le parlement (ou ses commissions compétentes) et la responsabilité passe plutôt par le bureau du fonctionnaire exécutif responsable qui peut être appelé à rendre des comptes au parlement. Dans d'autres systèmes, les chefs d'état-major de la défense et/ou les ministres de la Défense, de la Sécurité et de l'Intérieur peuvent être invités à se présenter devant le parlement pour répondre à des questions. Ces questions peuvent porter sur les politiques et les budgets sectoriels, les achats, les déploiements de troupes, la structure des forces et d'autres sujets. Les commissions d'enquête parlementaires sont également autorisées à travailler dans le cadre de mandats spécifiques qui pourraient justifier une coopération et une coordination avec les membres du secteur de la sécurité.¹² Chaque parlementaire doit savoir comment acquérir les connaissances nécessaires en matière de défense et de sécurité, poser les bonnes questions et prendre les décisions législatives et budgétaires appropriées pour assurer la sécurité de son pays et favoriser la responsabilisation du secteur de la défense et de la sécurité au sein de son propre système institutionnel.

Pour pouvoir relever ces défis, il sera essentiel de s'attaquer à ces questions. Les décideurs en matière de défense et de sécurité, les responsables du contrôle de la défense et de la sécurité et la société civile doivent saisir les occasions d'identifier des solutions stratégiques à ces questions. Le moment est peut-être venu pour de telles collaborations, étant donné que la recherche empirique sur les parlements africains montre que nombre d'entre eux connaissent un « réveil » prometteur qui pourrait les aider à améliorer la gouvernance du secteur de la défense et de la sécurité de leur pays.¹³ Ces idées méritent d'être examinées au regard des efforts actuels et passés des pays d'Afrique de l'Est en matière de contrôle du secteur de la défense et de la sécurité dans le cadre des opérations de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Existe-t-il des moyens par lesquels les responsables de la défense et de la sécurité ainsi que les parlementaires et leurs collaborateurs pourraient améliorer leurs relations pour que les processus de contrôle contribuent à une meilleure protection de leurs pays et de leurs citoyens contre les menaces du terrorisme et de l'extrémisme violent ?

La bonne nouvelle est que même dans les pays ayant des histoires et des expériences variées en matière d'évolution législative, il existe une demande notable pour le contrôle et la responsabilité que les parlements et leurs homologues de la défense et de la sécurité peuvent fournir. Dans l'ensemble, les récentes enquêtes d'opinion d'Afrobaromètre montrent que les citoyens sont favorables à un renforcement du contrôle du pouvoir exécutif et attendent une gouvernance responsable.¹⁴ Pourtant, l'indice Ibrahim montre que la perception qu'ont les citoyens de la qualité réelle de la gouvernance africaine est en déclin. Un contrôle compétent et informé des budgets, des actions et des politiques, ainsi qu'une sensibilisation réfléchie des parlementaires à l'égard des électeurs préoccupés par la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, sont autant d'outils utiles pour protéger la nation et instaurer la confiance de la population à l'égard des stratégies et des plans du gouvernement. Investir dans la formation continue des greffiers et du personnel parlementaires spécialisés dans la défense et la sécurité est également un domaine dans lequel des efforts modestes pourraient permettre d'obtenir des résultats significatifs en termes d'amélioration de la mémoire institutionnelle et des relations civilo-militaires sur les questions de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Questions à débattre :

- Quelle est la position de votre parlement national sur chacun des « 3A » en ce qui concerne le contrôle de la défense et de la sécurité dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ?
- Comment l'état actuel des relations civilo-militaires dans votre pays affecte-t-il la façon dont les responsables de la défense et de la sécurité et les parlementaires sont en mesure de travailler ensemble pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent ? Existe-t-il des approches, des outils ou des techniques pouvant être utilisés par les parlementaires et les responsables de la défense et de la sécurité pour relever certains de ces défis ?
- Comment les responsables du secteur de la sécurité et les parlementaires chargés des questions de sécurité peuvent-ils renforcer leurs relations afin d'améliorer l'efficacité de l'action de leur pays en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ?

Lectures recommandées :

1. « Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les déficits de la gouvernance démocratique, une entrée en matière, » dans Adedeji Ebo et Boubacar N'Diaye, eds, [*Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : Opportunités et défis*](#), DCAF, 2008, pp. 3-12.
2. Centre d'Etudes Stratégiques de l'Afrique, « [Améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique par le contrôle et la redevabilité](#), » Bulletin de la sécurité africaine n°42, 11 septembre 2023.
3. Centre d'études Stratégiques de l'Afrique, « [Comment les parlements africains peuvent améliorer la sécurité](#) », Eclairage, 15 juillet 2024.
4. Centre d'Etudes Stratégiques de l'Afrique, « [Le rôle des commissions parlementaires de défense et de sécurité dans la construction de secteurs de la sécurité redevables, professionnels et soutenables en Afrique](#), » 3 avril 2023.

Séance 3 : Contrôle de la police dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent

Format : Session plénière et groupe de discussion

Objectifs :

- Comparer et opposer les différentes approches utilisées par les services de police africains, seuls ou en collaboration avec d'autres responsables militaires et civils, pour lutter contre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique de l'Est.
- Analyser les succès et les difficultés rencontrés par les responsables parlementaires d'Afrique de l'Est dans l'exercice de leur rôle et de leurs responsabilités de contrôle en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.
- Évaluer comment les parlementaires peuvent collaborer avec l'État et la société civile pour favoriser le professionnalisme des services de police vis-à-vis des citoyens dans le cadre de leur travail, ainsi que pour veiller à ce que la police dispose des ressources dont elle a besoin pour la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Contexte :

Dans plusieurs pays africains confrontés à des menaces terroristes, les approches communautaires de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sont apparues comme un complément important des réponses militaires et policières traditionnelles. Traditionnellement, les pratiques antiterroristes impliquaient peu de consultations avec les communautés locales et tenaient rarement compte de leurs divers besoins, préoccupations et perceptions. L'armée menait la guerre pour neutraliser et capturer les terroristes ennemis ; la police rétablissait l'ordre public en arrêtant et en emprisonnant les terroristes et les criminels. Lorsqu'il existait des liens entre les forces de sécurité et les populations civiles, ils étaient généralement sécurisés et avaient surtout pour but de collecter des renseignements à court terme. Plus récemment, cependant, notamment au Kenya, en Tanzanie et ailleurs en Afrique, la police de proximité est devenue un élément novateur de la stratégie de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Cette évolution est étayée par des recherches qui indiquent que certains des principaux facteurs qui poussent des individus à rejoindre des groupes extrémistes violents sont liés à des griefs concernant des facteurs internes, au niveau de la communauté - notamment la façon dont eux-mêmes, leurs familles et leurs amis sont traités par des agents de l'État, ou la perception que des communautés spécifiques bénéficient de services de qualité nettement inférieure à d'autres de la part de l'État. Si la police de proximité n'est pas une panacée en soi, elle constitue un élément essentiel d'une stratégie multiforme de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent que les législateurs se doivent de comprendre.

L'éthique de la police de proximité repose essentiellement sur l'inclusion, le dialogue et la confiance entre les acteurs de la sécurité et les communautés locales, en particulier celles qui sont les plus exposées à la vulnérabilité et à la violence. La logique sous-jacente est simple. Dans de nombreux contextes où la confiance est faible, où la police n'est pas étroitement intégrée dans les communautés locales et où les forces de l'ordre ont peu de légitimité et de crédibilité, la capacité des acteurs de la sécurité à identifier et à améliorer les problèmes de sécurité communautaire et l'ordre social est minée. En revanche, dans les régions où les forces de l'ordre adoptent des approches orientées vers la communauté qui privilégient la participation et le soutien du public, leurs efforts tendent à avoir un impact positif. Dans le meilleur des cas, les approches de police

de proximité renforcent l'appropriation locale et favorisent la confiance entre les acteurs de la sécurité, les autorités locales et les populations concernées. Cela est particulièrement important dans les contextes de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, où les communautés et les acteurs de la sécurité doivent avoir une compréhension claire de la nature et de la source de la menace à laquelle ils sont confrontés, ainsi que des causes et de la dynamique du terrorisme et de l'extrémisme violent. Lorsque les acteurs de la sécurité, les membres de la communauté et d'autres parties prenantes non gouvernementales ont cette compréhension commune, la police de proximité peut apporter une contribution tangible à la protection de leur pays et de leurs citoyens. Par conséquent, les stratégies nationales actuelles de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sont susceptibles d'inclure non seulement des éléments axés sur l'extérieur, mais aussi des éléments axés sur l'intérieur. Les policiers et les gendarmes, en plus des militaires et des services de renseignement, jouent un rôle central dans l'architecture de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent d'un pays. Les centres nationaux de lutte contre le terrorisme ont également intérêt à fusionner les renseignements provenant non seulement de l'armée, mais aussi de la police, dans le cadre de leurs activités de lutte contre la menace.

Les parlementaires ont un rôle essentiel à jouer dans la supervision des services de police dans ce domaine. Que la police adopte ou non des approches axées sur la communauté, le professionnalisme de la police est au cœur des préoccupations des décideurs en matière de sécurité et des citoyens. Dans de nombreux pays, il existe une législation telle qu'une loi sur la police qui fournit un cadre pour les opérations de la police, y compris sa collaboration avec les agences de surveillance et le partenariat avec les communautés. Les inspections de police ou les autorités indépendantes de maintien de l'ordre - comme l'Independent Police Oversight Authority (IPOA) au Kenya - sont également des institutions clés avec lesquelles les commissions parlementaires chargées du maintien de l'ordre peuvent se mettre en rapport pour recueillir des informations utiles à l'amélioration de l'efficacité et de la responsabilité de la police dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Si les normes de conduite de la police en ce qui concerne les droits des citoyens sont généralement couvertes par les codes de conduite, les chartes éthiques et les mécanismes disciplinaires internes de la police en vigueur dans de nombreux pays, il arrive souvent que ces organes ne soient pas structurés de manière à garantir l'obligation de rendre des comptes. Les responsables de la sécurité et les législateurs peuvent relever ces défis en travaillant ensemble pour renforcer les organes de plainte indépendants en dehors des structures de la police, afin de garantir que même les hauts fonctionnaires de ces services qui sont impliqués dans des fautes professionnelles soient tenus pour responsables. Il est également possible que les commissions parlementaires mettent en place leurs propres mécanismes de contrôle de la police dans les communautés et fassent appel à la société civile et aux médias pour diffuser et réagir à ce qu'elles observent, notamment en allouant des ressources aux services de police pour atténuer les difficultés auxquelles ils sont souvent confrontés en matière de salaires, d'avantages sociaux, d'équipements et de transports nécessaires à la mise en œuvre des plans et stratégies de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. La mise en œuvre peut être coûteuse, en particulier lorsqu'elle nécessite de passer beaucoup de temps dans les communautés et de patrouiller dans des zones situées en dehors des capitales et des centres régionaux

Questions à débattre :

- La police de proximité existe-t-elle dans votre pays ? Comment a-t-elle été développée et est-elle liée aux politiques nationales de lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme violent ?
- Comment le contrôle de la police s'effectue-t-il au sein du parlement, dans le cadre de la structure des commissions du corps législatif de votre pays ? Quelles sont les forces et les faiblesses du contrôle existant ?
- Quels types d'outils, de techniques et d'approches pour la communication et le partage d'informations entre les services de police, les organes de contrôle de la police et les parlementaires sont nécessaires pour garantir que la police dans votre pays est efficace dans la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ?

Lectures recommandées :

1. Annelize van Wyk, « [Parliamentary Oversight of the Police in South Africa : Lessons and Opportunities](#) », African Policing Civilian Oversight Forum Paper no. 10, 2014.
2. Centre d'Etudes Stratégiques de l'Afrique, « La police Communautaire et la lutte contre l'extrémisme violent en Afrique, » 2021, <https://www.youtube.com/watch?v=UDHWA1KRiM>
3. « [La police de proximité : l'atout manquant dans les opérations anti-terroristes de l'UA](#), » ISS Today, 20 août 2024.
4. John Kanya, “ [Counterterrorism and Rights-Based Policing in Africa](#)”, dans E.O. Alemika et al, eds. *Policing Reform in Africa : Moving Towards a Rights-Based Approach in a Climate of Terrorism, Insurgency, and Serious Violent Crime*. African Policing Civilian Oversight Forum, 2018, pp. 122-146.
5. « [Analyse comparative des bonnes pratiques en matière de police de proximité en Afrique](#), » PNUD et République de la Tunisie, 2022.

Séance 4 : Contrôle législatif de la mise en œuvre de la stratégie lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent

Format : Session plénière et groupe de discussion

Objectifs :

- Évaluer l'état actuel des stratégies nationales et régionales de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent en Afrique de l'Est et analyser les principales caractéristiques du contenu de ces stratégies.
- Discuter de la manière dont les parlementaires et leurs collaborateurs au sein du parlement peuvent collaborer avec les organes consultatifs en matière de sécurité nationale pour suivre et évaluer la mise en œuvre des stratégies de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et des stratégies de sécurité nationale au sens large.
- Examiner les rôles que les responsables de la défense et de la sécurité, ainsi que les parlementaires et leur personnel, peuvent jouer auprès de la société civile dans l'élaboration et la mise à jour des plans d'action locaux de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent dans leur pays.

Contexte :

Pour que la budgétisation des efforts de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent d'un pays soit la plus efficace possible, ces efforts seront idéalement ancrés dans une stratégie sectorielle bien articulée. Bien que le pouvoir exécutif désigne un organisme chef de file chargé de superviser l'élaboration et la mise en œuvre de toute stratégie sectorielle, le processus est à bien des égards plus importants que le résultat. Le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une stratégie sectorielle a plus de chances d'avoir un impact efficace et durable en matière de sécurité nationale s'il implique un large éventail d'acteurs de la défense et de la sécurité, tant au sein de l'État, à travers les différentes branches du gouvernement, qu'au sein de la société civile, en dehors des organes étatiques. Dans ce contexte, les parlementaires axés sur la défense et la sécurité et leur personnel ont un rôle à jouer dans le processus. Leur communication et leur coordination avec les responsables de la défense et de la sécurité sur les questions relatives à la stratégie de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent sont essentielles, tout comme leur engagement à faire entendre les préoccupations de leurs électeurs en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et à faire participer les membres des communautés qu'ils représentent aux débats. Ils ont également la capacité d'influencer la législation relative à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, qui a une incidence sur la manière dont les stratégies sont mises en œuvre. Il existe déjà dans la région et sur le continent plusieurs lois types sur ces questions, qui doivent être adaptées au contexte local.

Dans certains pays, les stratégies sectorielles en matière de lutte contre le terrorisme ou l'extrémisme violent sont élaborées après que le pays a défini sa stratégie de sécurité nationale (SSN). Dans d'autres pays, des stratégies sectorielles peuvent exister avant l'élaboration d'une SSN, mais une fois celle-ci établie, la stratégie sectorielle existante peut être mise à jour ou ajustée si nécessaire pour assurer l'alignement. Il est essentiel que les parlementaires et le personnel comprennent que la SSN fournit une stratégie nationale unifiée pour la défense légitime et la sécurité publique. La SSN explique comment une nation définit la sécurité et la sûreté et comment elle entend parvenir à la garantir. C'est un document consignait les valeurs fondamentales auxquelles une société accorde la priorité en matière de sécurité nationale et de sécurité publique.

C'est également un document pratique qui permet à tous les éléments du secteur de la sécurité d'aligner leurs propres stratégies sectorielles et politiques internes sur la réalisation de ces objectifs dans le respect de ces valeurs.

Pour les besoins de la budgétisation parlementaire, les SSN et les stratégies sectorielles de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent peuvent servir de boussole pour aiguiller les parlementaires sur la façon de prioriser l'utilisation des ressources financières et humaines limitées au service de la mise en œuvre de la stratégie. Pour que ces documents puissent servir d'outils aux responsables de l'affectation des crédits, ils doivent être mis à la disposition des législateurs. En général, les documents stratégiques qui contiennent des informations classifiées peuvent être transformés en une version non classifiée que les décideurs politiques de toutes sortes peuvent consulter pour rester en phase avec les priorités nationales. Pour les décideurs qui ont besoin d'accéder à la version classifiée, les pays disposent de lois et de systèmes de réglementation de l'accès des hommes politiques aux informations sensibles qu'ils utilisent pour partager l'information sans compromettre la sécurité nationale. En outre, les commissions parlementaires qui traitent d'informations sensibles peuvent choisir de tenir des auditions à huis clos afin de réduire les risques. Si, au niveau opérationnel, la classification des informations est souvent nécessaire pour protéger la sécurité nationale, la surclassification au niveau stratégique peut avoir des effets négatifs inattendus.¹⁵ Dans l'ensemble, les lois sur la liberté de l'information pourraient atténuer certains de ces défis en matière de contrôle législatif, tout comme la mise en place d'unités de médiation militaire gérées par des civils, indépendantes et dotées de ressources suffisantes pour alerter les assemblées législatives sur les problèmes éthiques au sein des forces armées.¹⁶ Il est également du ressort des législateurs de remodeler les lois de classification que leur pays applique pour gérer les processus de stratégie et de budgétisation qui affectent la sécurité nationale.

Questions à débattre :

- Où en est votre pays dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de sécurité contre le terrorisme et/ou l'extrémisme violent ? Quel devrait être le rôle du parlement dans ce processus et pourquoi ?
- Quelle est la législation nationale en vigueur dans votre pays sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, les questions militaires et de maintien de l'ordre qui pourrait influencer sur la manière dont la stratégie sectorielle est mise en œuvre ? Quels sont les besoins qui subsistent ?
- Quelles sont les autres institutions de contrôle qui existent au sein et en dehors des organes de défense et de sécurité de la branche exécutive du gouvernement et qui ont un rôle à jouer dans le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ? Comment ces acteurs peuvent-ils faciliter une coordination efficace avec les responsables militaires et civils de la défense sur ces stratégies ?

Lectures recommandées :

1. Robert C. Gray, "The Study of Strategy : A Civilian Academic Perspective", dans G. Marcella, ed. Teaching Strategy : Challenge and Response, US Army War College, 2017. <https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep12089.6.pdf>
2. [Développement d'une stratégie de sécurité nationale en Afrique : Outil de rédaction et de consultation](#), 2021.

3. Parlement panafricain. « [Loi type sur la police en Afrique](#), » APCOF, 2019, version française à partir de la page 53.
4. Union africaine, « [Consultation de l'Union Africaine sur l'élaboration d'une loi modèle africaine contre le terrorisme](#) », 2011.
5. "[Improving Access to Information](#)" and "[Strengthening Relations with Security Institutions and External Actors](#)," in Jean-Pierre Bayala et al., *Parliamentary Oversight of the Security Sector*, DCAF, 2023, pp. 35-40

Séance 5 : Budgétisation de la défense et de la sécurité pour la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent

Format : Session plénière et groupe de discussion

Objectifs :

- Évaluer les outils et les techniques que les parlementaires peuvent utiliser pour superviser efficacement les budgets de défense et de sécurité consacrés à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent tout au long du cycle budgétaire.
- Discuter de la manière dont les parlementaires et les responsables du secteur de la sécurité doivent traiter les informations secrètes et classifiées pertinentes pour le contrôle budgétaire des efforts de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.
- Analyser les approches et les outils dont disposent les parlementaires pour assurer une gestion appropriée des marchés de sécurité et de défense liés à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, manière à ce qu'ils soient le plus efficaces possible pour faire face à la menace.

Contexte :

Les parlements disposent du pouvoir budgétaire et l'une de leurs principales responsabilités consiste à approuver et à contrôler les budgets de la défense et de la sécurité. Pour ce faire, ils ont recours à des outils tels que les questions aux ministres, la tenue d'audiences, l'établissement de commissions d'enquêtes spéciales et l'organisation de visites parallèles afin d'obtenir les informations dont ils ont besoin pour assurer un contrôle approfondi et précis. Les défis liés au contrôle des budgets de la sécurité et de la défense sont complexes, en particulier lorsqu'un pays est confronté à des menaces sécuritaires non traditionnelles telles que le terrorisme et l'insurrection. La région de l'Afrique de l'Est, comme n'importe quelle autre partie du monde, doit garantir une efficacité maximale dans la gestion et les pratiques budgétaires du secteur de la sécurité et de la défense, y compris en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Les gouvernements ont le devoir d'investir des fonds suffisants pour protéger les citoyens et l'intérêt national en maintenant des services de sécurité et de défense professionnels, bien équipés et dotés de ressources adéquates. Le budget de sécurité et de défense d'un gouvernement présente ses projets en la matière. Les commissions parlementaires chargées de la défense, de la sécurité, des comptes publics et des domaines connexes peuvent jouer un rôle en veillant à ce que cette obligation soit respectée. Elles peuvent veiller à l'allocation efficace et à la gestion effective des finances publiques en exerçant leurs fonctions de contrôle, de délibération et de législation.

La bonne gestion des ressources de défense et de sécurité - y compris pour la conduite de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent - est un intérêt commun pour les professionnels de la sécurité, les parlementaires et les citoyens africains.¹⁷ Une mauvaise gestion des ressources de défense et de sécurité peut compromettre la sécurité et la stabilité.¹⁸ Le contrôle législatif peut toutefois contribuer à atténuer les problèmes liés à de mauvaises pratiques en matière d'approvisionnement ou de passation de marchés. Il peut également compléter le travail effectué par les inspecteurs et les auditeurs de l'armée et de la police pour s'assurer que les ressources financières et humaines sont utilisées de manière à faire progresser au maximum les stratégies et les politiques prévues par le gouvernement en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent et d'autres aspects de la sécurité nationale. Les assemblées législatives africaines peuvent également contribuer à renforcer la protection des lanceurs d'alerte afin

d'encourager le signalement des problèmes.¹⁹

La budgétisation de la défense et de la sécurité est un domaine prometteur pour l'innovation dans l'amélioration des relations entre les parlementaires et les fonctionnaires du pouvoir exécutif qui dépendent d'elle pour leurs ressources. Les parlementaires doivent être activement impliqués dans tous les aspects de la gestion de la sécurité et de la défense, y compris l'organisation de débats sur les questions de sécurité et de défense, l'examen des projets de loi pertinents, le contrôle des processus budgétaires et la contribution à l'élaboration de la stratégie qui sous-tend la budgétisation. Ils ont intérêt à faire participer les responsables de la défense et de la sécurité au processus de contrôle afin qu'ils fournissent des explications, des informations ou une expertise stratégique et technique permettant d'évaluer correctement le budget.

Les responsables de la défense et de la sécurité ont intérêt à être des interlocuteurs proactifs et des professionnels accomplis dans le partage de leurs connaissances et de leur expertise au cours de ces échanges. La recherche montre qu'une augmentation incontrôlée des dépenses militaires sans orientation stratégique ou politique peut être contre-productive et ne pas gagner la confiance des citoyens. Les dépenses de défense non contrôlées peuvent empêcher les investissements dans les services publics qui font progresser d'autres aspects complémentaires d'un effort holistique de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent - qui exige généralement aussi des ressources pour l'application de la loi, la justice pénale, le gouvernement local, l'emploi et l'éducation. En procédant à ces arbitrages, les parties prenantes au processus budgétaire peuvent s'attendre à ce que des débats animés, des désaccords professionnels, l'instauration d'un climat de confiance mais aussi la triangulation des informations avec des sources indépendantes fassent partie intégrante du territoire.

Lorsqu'il est bien mené, le processus de contrôle garantit que le budget respecte les principes fondamentaux de la gestion des finances publiques, tels que la contestabilité, l'exhaustivité, la responsabilité et la transparence.²⁰ Au-delà de l'autorité parlementaire pour superviser et approuver le budget, la capacité parlementaire à analyser le budget est également importante. Une bonne analyse peut provenir de plusieurs sources : des fonctionnaires civils élus ayant reçu une formation technique adéquate en matière de contrôle budgétaire, du personnel parlementaire disposant des ressources et de l'expertise nécessaires pour analyser les questions fiscales et de sécurité, et d'un bureau parlementaire du budget (BPB) ou d'un organe équivalent qui fournit une analyse indépendante des documents budgétaires par des experts. Les structures qui permettent l'analyse, le débat et la collaboration au sein des commissions parlementaires concernées et entre elles sont également utiles. La volonté des parlementaires de communiquer avec les responsables du secteur de la sécurité chargés d'assurer la liaison avec le parlement sur le budget, ainsi qu'avec les fonctionnaires de la Cour des comptes, influe également sur les résultats budgétaires.

Questions à débattre :

- Quelles ont été les forces et les faiblesses du parlement dans le contrôle du budget de la défense et de la sécurité, et quelles ont été les forces et les faiblesses du secteur de la défense dans la facilitation de ce processus ? Comment les 3A (aptitude, autorité, attitude) peuvent-ils expliquer ces résultats ?
- Dans quelle mesure le travail en dehors des clivages politiques influence-t-il le contrôle budgétaire dans votre pays, que ce soit de manière formelle ou informelle ? Quelle est

l'importance du débat et de la discussion multipartites pour le contrôle législatif des budgets et des dépenses du secteur de la sécurité ?

- Comment vous et vos collègues avez-vous traité les questions liées au secret des informations relatives au budget et aux dépenses de défense et de sécurité, ou des informations connexes sur les déploiements, les missions et les projets des forces de sécurité en rapport avec la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent ?

Lectures recommandées :

1. Amor Tounakti, « [Les principes du contrôle budgétaire des dépenses de défense et de sécurité dans le monde francophone](#), » dans *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Organisation Internationale de la Francophonie, pages 203-211.
2. "[The Role of the Legislature in the Budget Process: The Case of Kenya](#)," Collaborative Africa Budget Reform Initiative, 2018.
3. Mphatso Jones Bothi Phiri, « [Executive Supremacy and the Armed Forces : A Case Study of Public Finance Management in Malawi](#), » in *Beyond Impunity : New Directions for Governance in Malawi*, University of Cape Town Press, 2022.
4. « Préambule » et « " Informations pouvant être retenues pour des raisons de sécurité nationale, et informations devant être divulguées, » [Principes globaux sur la sécurité nationale et le droit à l'information \(Principes de Tschwane\)](#), " 2013, pages 9, 23-32.
5. « [Résumé](#), » dans Harborne et al, eds., *Sécurité et développement : Les finances publiques et le secteur de la sécurité*, La Banque Mondiale, 2017, pages 1-16.

Séance 6 : Impliquer les communautés, la société civile et les médias dans la surveillance de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent

Format : Session plénière et groupe de discussion

Objectifs :

- Examiner les approches et les outils que les parlementaires et les responsables de la défense et de la sécurité peuvent utiliser pour aider les gouvernements à élaborer des stratégies, des politiques et des budgets de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent qui reflètent les intérêts des électeurs et de la société civile.
- Faire le point sur les moyens par lesquels les parlementaires et les responsables de la défense et de la sécurité peuvent s'informer auprès des citoyens sur les préoccupations de la population en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, que ce soit par des visites sur le terrain, des consultations de recherche, des journées portes ouvertes dans les institutions gouvernementales, des fonds de circonscription, des travaux sur les affaires civiles, etc.
- Analyser les outils dont disposent les parlementaires et les responsables du secteur de la sécurité pour améliorer leur communication avec les médias au sujet des questions et des politiques de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Contexte :

Les citoyens, la société civile et les médias jouent également un rôle de premier plan dans le contrôle du secteur de la défense et de la sécurité pour la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Ils « ont une fonction de contrôle importante en sensibilisant le grand public au rôle de l'armée et en attirant l'attention sur les domaines à réformer ». ²¹ Ils attendent également de leurs institutions gouvernementales qu'elles fournissent des services liés à la sécurité nationale et humaine. ²² Certaines organisations de la société civile disposent des connaissances, des ressources et de l'expertise nécessaires pour proposer des formations dont le parlement et d'autres institutions gouvernementales pourraient bénéficier, par exemple sur des sujets tels que l'analyse budgétaire, l'élaboration d'un code de conduite, la sécurité des communautés, l'implication des jeunes dans la sécurité, et bien d'autres encore. ²³ Les parlements peuvent cultiver des liens avec ces organisations et envisager de profiter des opportunités qu'elles offrent en bénéficiant d'une collaboration sur des projets d'intérêt mutuel, ou en tirant parti des informations qu'elles fournissent.

À bien des égards, les citoyens sont les critiques les plus sévères et les meilleurs enseignants des parlementaires et des responsables du secteur de la sécurité qui s'intéressent à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Les parlementaires qui cherchent à assurer une défense et une sécurité adéquates à leurs électeurs sont mieux à même d'effectuer leur travail lorsqu'ils disposent de nombreuses informations sur les préoccupations et les expériences de leurs électeurs en matière de sécurité. L'engagement des parlementaires auprès des dirigeants locaux, des groupes de la société civile et des organisations communautaires peut également améliorer la sécurité des citoyens en reliant les préoccupations locales à l'analyse nationale et régionale des menaces et à l'élaboration de réponses en matière de lutte contre le terrorisme et d'éradication de l'extrémisme violent. Les militaires et les policiers sont plus à même d'effectuer leur travail lorsqu'ils comprennent non seulement le terrain géographique, mais aussi la vie quotidienne des personnes qui vivent dans les communautés qu'ils servent, là où des groupes terroristes et

extrémistes violents opèrent ou cherchent à opérer. S'ils sont poursuivis par les responsables de la défense, l'engagement civilo-militaire et les missions de police de proximité peuvent contribuer à atteindre des objectifs similaires de renforcement de la confiance. Affiner leurs stratégies d'implication de la communauté locale est donc une mesure bénéfique que les parlementaires et les responsables de la défense et de la sécurité pourraient envisager de prendre.²⁴

Néanmoins, les parlementaires ont la possibilité de faire connaître les stratégies et politiques pertinentes en matière de lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, de catalyser le dialogue à leur sujet et de faciliter la contribution des citoyens au contrôle législatif du secteur de la défense et de la sécurité dans ce domaine clé qui affecte la vie de tous les jours. Les parlementaires et leurs collaborateurs peuvent recueillir des informations indépendantes sur la défense et la sécurité auprès de la société civile et des médias. Ils peuvent également travailler avec la société civile pour accéder à certains leaders communautaires et pans de la société qui ont un aperçu sur des questions spécifiques faisant l'objet d'un contrôle. Ils peuvent également se rendre dans des régions particulières du pays, en partenariat ou non avec les forces de défense et de sécurité. Dans d'autres cas, les commissions parlementaires ont mis en place leurs propres mécanismes de contrôle de la police dans les communautés et ont utilisé la société civile et les médias pour rendre compte de leurs conclusions. Il existe de nombreux autres moyens créatifs d'impliquer la population, notamment en soumettant les projets de loi pertinents à une audition publique et en organisant des assemblées publiques pour consulter les électeurs sur les questions relatives à la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent.

Les médias sont un partenaire potentiel des parlementaires pour atteindre le public avec leur message plus large sur la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent. Dans certains cas, les parlementaires ont la possibilité d'inviter les médias à certaines sessions pour les sensibiliser à leur travail. Favoriser une relation constructive et respectueuse avec les médias critiques et indépendants est l'un des moyens les plus efficaces dont disposent les parlementaires pour contribuer à un dialogue public productif sur la sécurité. Des sources de données fiables et représentatives - comme les enquêtes Afrobaromètre menées par des équipes statistiques locales dans plus de 30 pays - sont des fenêtres supplémentaires sur ce que les électeurs pensent du parlement, des forces de défense et de sécurité, et des défis quotidiens en matière de sécurité. En général, l'armée est une institution à laquelle on fait plus confiance qu'au parlement ou à la police. Certaines données indiquent que les parlements doivent intensifier leurs efforts pour se rapprocher de la diversité de leurs électeurs. Par exemple, 62 % des Africains interrogés par Afrobaromètre estiment qu'il est plus important pour un gouvernement de rendre des comptes à la population que de « d'accomplir des choses ». ²⁵ Pourtant, seuls quatre Africains sur dix estiment que « les élections sont un bon moyen de garantir que les représentants au Parlement reflètent l'opinion des électeurs ». ²⁶ Dans le domaine de la lutte contre le terrorisme et l'extrémisme violent, les parlementaires pourraient travailler avec leurs électeurs sur certaines questions clés ayant des effets locaux afin de renforcer la confiance, notamment en élaborant des plans d'action de lutte contre l'extrémisme violent locaux réalistes et adaptés au contexte et en aidant les communautés à faire entendre leur voix dans les politiques que le gouvernement met en place en matière de défection et de désengagement des extrémistes violents. Pour que ces plans et politiques aient un effet bénéfique maximal sur la protection du pays, il est nécessaire que les communautés locales apportent leur contribution et que des efforts coordonnés soient déployés entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux.

Questions à débattre :

- Quels sont les tendances et les défis en matière de sécurité que vous estimez devoir traiter en priorité en tant que parlementaire (ou responsable de la défense/sécurité) dans votre pays ? Que pensent vos électeurs (ou les concitoyens que vous servez) de ces questions ?
- Existe-t-il des questions de sécurité en Afrique subsaharienne pour lesquelles un engagement conjoint du secteur de la défense/sécurité et des parlements auprès des communautés serait bénéfique ?
- Quels ont été certains des succès et des défis que vous avez rencontrés dans votre interaction avec les médias sur les questions de défense et de sécurité ? Les 3A (aptitude, autorité, attitude) permettent-ils d'expliquer les succès et les défis que vous avez rencontrés ?
- Les stratégies d'implication des communautés sont des éléments importants des relations publiques tant pour les parlements que pour les institutions de défense et de sécurité. Dans votre pays, comment ces deux institutions abordent-elles l'implication des communautés, de la société civile et du monde universitaire ? Quels sont les intérêts communs en matière d'engagement et quelles sont les tensions au niveau de l'approche et de la méthode ?

Lectures recommandées :

1. « [Rôle de la société civile et des médias](#), » dans *Contrôle Parlementaire du Secteur de la Sécurité*, eds. Hans Born, Jean-Jacques Gacond & Boubacar Ndiaye, 2011, pages 339-354.
2. Union Interparlementaire. "Les priorités stratégiques de l'engagement publique, » [Rapport Parlementaire Mondial 2022 : Associer le public aux activités du parlement](#)," pages 48-67.
3. James Khalil, Yahye Abdi, Sif Heide-Ottosen, Abdullahi Ahmed Nor, et Martine Zeuthen, "The 'Off-Ramp' from al-Shabaab : Disengagement During the Offensive in Somalia", *Resolve Network*, 14 décembre 2023, , <https://resolvenet.org/research/off-ramp-al-shabaab-disengagement-somalia>
4. Centre d'études stratégiques de l'Afrique, « [Mise en œuvre d'un plan d'action locale de lutte contre l'extrémisme violent](#), » 8 février 2022.

¹« [Le Sahel et la Somalie sont à l'origine de l'augmentation de la violence des groupes islamistes militants en Afrique](#) », Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 9 août 2022.

²« [Les groupes islamistes militants en Afrique maintiennent un niveau soutenu de létalité](#) », *Éclairage*, Centre d'études stratégiques pour l'Afrique, 18 février 2025.

³ Paul Nantulya, "[The Ever-Adaptive Alliance of Democratic Forces Insurgency](#)", *Éclairage*, Centre d'études stratégiques de l'Afrique, 8 février 2019.

⁴ *Ibid*

⁵ "[Voyage vers l'extrémisme](#)", PNUD, 2023.

⁶ *Ibid*

⁷ Gregory Pirio, Robert Pittelli et Yussuf Adam, "[The Many Drivers Enabling Violent Extremism in Northern Mozambique](#)", 20 mai 2019.

⁸ Jason Warner, "[A View from the CT Foxhole : Idriss Mounir Lallali, directeur adjoint du Centre africain pour l'étude et la recherche sur le terrorisme \(CAERT\)](#)" *CTC Sentinel*, 2021 : 14.

⁹ "[Security Sector Governance: Applying Principles of Good Governance to the Security Sector](#)," Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2015.

¹⁰ Hans Born, Jean-Jacques Jacond, and Boubacar N'Diaye, eds. [Parliamentary Oversight of the Security Sector: An ECOWAS Parliament-DCAF Guide for West African Parliamentarians](#), 2011.

¹¹ Fairlie Chappuis, ed. "The Armed Forces: Roles and Responsibilities in Good Security Sector Governance," Geneva Centre for Security Sector Governance, 2015.

¹² "Conditions for Effective Parliamentary Oversight," dans Born, Jacond et N'Diaye, *op.cit.*

¹³ Ken Opalo, *Legislative Development in Africa*, Cambridge University Press, 2020. Nayé Bathily, *L'éveil des Parlements africains*, Karthala, 2020.

¹⁴ E. Gyimah-Boadi and Joseph Asunka, "[Do Africans want democracy - and do they think they're getting it?](#)" *The Washington Post*, *Washington Post*, 22 octobre 2021.

¹⁵ [The Global Principles on National Security and the Right to Information \(The Tshwane Principles\)](#), Open Society Justice Initiative, 2013: 6.

¹⁶ Emile Ouedraogo, [Advancing Military Professionalism in Africa](#), Centre africain d'études stratégiques, 2014.

¹⁷ Kwesi Aning & Joseph Siegle, "Assessing Attitudes of the Next Generation of African Security Sector Professionals," Africa Center for Strategic Studies, 2021.

¹⁸ Government Defense Integrity Index 2020 Global Report: Disruption, Democratic Governance, and Corruption Risk in Defense Institutions, Transparency International-Defense and Security, 2021.

¹⁹ *Idem* : 95.

²⁰ Bernard Harborne, William Dorotinsky et Paul Bisca, eds, *Securing Development : Public Finance and the Security Sector*, The World Bank, 2017.

²¹ Ouedraogo, *op.cit.*

²² *L'élément manquant : Addressing Corruption through Security Sector Reform in West Africa*, Transparency International-Defense and Security, 2020 : 227.

²³ Augustin Loada & Ornella Moderan, " Civil Society Involvement in Security Sector Reform and Governance ", DCAF, 2015 : 22 ; Born, Jacond et N'Diaye, *op.cit.*

²⁴ Inter-Parliamentary Union, *Global Parliamentary Report 2022: Public Engagement and the Work of Parliament*, 2022.

Joseph Asunka, Carolyn Logan, and E. Gyimah Boadi, "[Will Africans' calls for democracy be better met?](#)" *Afrobaromètre*, 3 août 2022

²⁶ Fredline M'Cormack-Hale et Mavis Zupork Dome, "Support for Elections Weakens Among Africans ; Many See Them As Ineffective for Holding Leaders Accountable," *Afrobarometer Dispatch* 425 (2021) : 2.