

Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : Disséminer les meilleures pratiques dans les Etats membres de la CEDEAO

Atelier parlementaire régional

Accueilli par l'Assemblée nationale du Mali et organisé conjointement par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF), l'Union interparlementaire (UIP) et le Réseau africain du secteur de la sécurité (ASSN)

Bamako, 28 et 29 novembre 2011



DCAF
a centre for security,
development and
the rule of law



Rapport de synthèse

I. Introduction

Organisé conjointement par l'Assemblée nationale du Mali, l'Union interparlementaire (UIP), le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) et le Réseau africain du secteur de la sécurité (ASSN), l'atelier parlementaire régional « *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : diffuser les bonnes pratiques dans les Etats membres de la CEDEAO* », s'est tenu les 28 et 29 novembre 2011 au Grand Hôtel de Bamako.

L'atelier a rassemblé une cinquantaine de participants, dont des parlementaires représentant le Bénin, le Burkina Faso, le Ghana, le Mali, la Mauritanie, la Namibie, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone, le Togo et le Parlement de la CEDEAO ; des représentants officiels du gouvernement malien ; des représentants de Femmes Africa Solidarité (FAS) ; et l'Ambassadrice de la Suisse au Mali.

Prolongement des discussions entamées à Dakar en septembre 2010, l'atelier régional de Bamako constitue la continuation des réflexions sur les principes généraux et mécanismes de contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, notamment en vue de mettre en œuvre des actions pertinentes reflétant l'application effective desdits principes et mécanismes.

II. Cérémonie inaugurale

La cérémonie inaugurale, présidée par le Président de l'Assemblée nationale du Mali, a été ponctuée par les discours de Mme Koumbi Aline Koala, Représentante du Président de l'UIP, du Professeur Boubacar N'Diaye, Représentant du Président de l'ASSN, de M. Jean-Jacques Gacond, Représentant du Directeur du DCAF et de Son Excellence Mme Muriel Berset-Cohen, Ambassadrice de la Suisse au Mali.

Dans son allocution, Mme Koumbi Aline Koala a exhorté les parlementaires à manifester une présence dynamique dans le secteur de la sécurité à travers un contrôle renforcé de la mise en œuvre transparente et responsable des politiques en la matière et à prendre des initiatives

courageuses de nature à préserver les structures sociopolitiques et économiques garantes de la paix sociale. Elle a ensuite plaidé en faveur de recommandations responsables reflétant les besoins réels des pays de l'Afrique de l'Ouest et dictant des actions fermes et efficaces pour un meilleur contrôle parlementaire du secteur de la sécurité.

Le Professeur Boubacar N'Diaye a présenté le Réseau africain du secteur de la sécurité. Il a souligné qu'il n'est pas possible de parler de démocratie sans un parlement actif et que la sécurité doit être considérée comme un bien public et non comme un domaine réservé de l'exécutif. Il a également précisé que cet atelier offre l'opportunité de développer, au-delà des étapes initiales déjà parcourues, le dialogue entre les représentants du Parlement de la CEDEAO, les assemblées nationales des Etats membres et les organisations de la société civile pour contribuer au renforcement de l'Etat de droit, de la paix et de la sécurité dans la région.

M. Jean-Jacques Gacond a mentionné les objectifs du DCAF, forum intergouvernemental sur la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. M. Gacond a cité le renforcement des capacités parlementaires comme l'une des dimensions clé de l'amélioration du contrôle démocratique du secteur de la sécurité, qui constitue lui-même une dimension essentielle du cadre stratégique régional visant à promouvoir la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest.

Dans son allocution, SE Mme Muriel Berset Cohen a affirmé que les défis posés à la sécurité des individus et des biens ne cessent d'augmenter au Mali, tout comme dans d'autres Etats membres de la CEDEAO, d'où la nécessité pour les Etats de se concerter et de prendre des mesures concrètes pour faire face à ces défis. Elle a exprimé son souhait que l'atelier permette aux participants de se familiariser avec le guide Parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains et de travailler très concrètement sur certaines de ses dimensions. Elle a enfin remercié les autorités du Mali pour leur engagement dans ce domaine.

En ouvrant les travaux, le Président de l'Assemblée nationale du Mali, le Professeur Dioncounda Traore, a déclaré que la tenue de cet atelier traduit l'importance que les parlementaires attachent à la prévention et la résolution des défis sécuritaires auxquels font face les pays de la CEDEAO ainsi que leur engagement à renforcer la prise en charge parlementaire des aspirations des peuples africains quant à la promotion de la paix et de la sécurité. Il a par ailleurs souligné que les connaissances et autres enseignements de l'atelier devraient fournir aux parlementaires l'expertise requise pour un contrôle renforcé du secteur de la sécurité.

III. Débats en plénière (1^{ère} journée)

Plusieurs présentations ont alimenté les débats.

1. Présentation du guide Parlement de la CEDEAO-DCAF à l'usage des parlementaires ouest-africains « *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité* »

Cette présentation a été délivrée par M. Okey Uzochina, Représentant du DCAF auprès de la CEDEAO.

La présentation a été axée sur les points suivants :

- Le processus d'élaboration du guide : inspiré par le guide IPU-DCAF pour les parlementaires publié en 2003 « *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques* » ; nécessité d'élaborer un guide adapté au contexte ouest-africain et répondant aux besoins spécifiques des parlementaires de la région ; mise à profit de l'expertise ouest-africaine pour l'élaboration du guide,

notamment d'experts membres de l'ASSN ; consultations et révision du guide par un comité de révision du Parlement de la CEDEAO.

- Le contenu du guide : résumé des chapitres, utilisation d'encadrés pour des exemples spécifiques et des études de cas ; recommandations « ce que vous pouvez faire en tant que parlementaire » à la fin de chaque chapitre.
- Les objectifs du guide : sensibiliser les parlementaires et les autres acteurs du secteur de la sécurité sur l'importance d'un contrôle parlementaire efficace et effectif en Afrique de l'Ouest ; contribuer au renforcement des capacités des commissions parlementaires en charge des questions de sécurité ; contribuer à renforcer les liens entre les parlementaires et les autres acteurs du secteur de la sécurité, notamment les organisations de la société civile, à la fois au niveau national et régional.
- L'utilité pratique du guide : ressource pour le développement d'outils de formation ; outil de plaidoyer pour le renforcement du rôle des parlements dans le contrôle du secteur de la sécurité ; outil de référence concernant les meilleures pratiques parlementaires dans ce domaine en Afrique de l'Ouest.

Cette présentation n'a pas fait l'objet de débats.

2. Communication du Président de la Commission des affaires politiques, de la paix et de la sécurité du Parlement de la CEDEAO

L'honorable Simon Osei-Mensah, Président de la Commission des affaires politiques, de la paix et de la sécurité du Parlement de la CEDEAO, a attiré l'attention des participants sur deux constats importants :

- Les questions de sécurité ne figurent pas parmi les matières où l'avis du Parlement de la CEDEAO est obligatoirement requis ;
- Les principaux textes de la CEDEAO relatifs aux questions de paix et de sécurité ne prévoient pas de rôle précis pour le Parlement de la CEDEAO.

Hon. Mensah a cependant souligné que malgré ces entraves, le Parlement de la CEDEAO a toujours exercé un rôle important dans la gestion des crises qui ont secoué la région ouest-africaine. De nombreuses expériences ont ainsi été accumulées. Il a précisé qu'en vue de préciser le rôle que doit jouer le Parlement de la CEDEAO dans la réalisation des idéaux de paix et de démocratie dans la région, il est envisagé d'étudier la possibilité de modifier certains textes fondamentaux de la Communauté relatifs aux questions sécuritaires et de démocratie.

Hon. Mensah a par ailleurs mentionné les bonds significatifs enregistrés au niveau de la CEDEAO dans le processus d'intégration. Il a conclu en précisant que le Parlement de la CEDEAO reste convaincu qu'il est nécessaire de créer un cadre régulier d'échanges et de concertation entre les commissions en charge des questions de défense et de sécurité des Etats membres autour des commissions équivalentes du Parlement de la CEDEAO et du CIP-UEMOA.

3. Créer des alliances : les défis politiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Ce thème a été présenté par le Professeur Boubacar N'Diaye, Maître de conférences et membre du Comité exécutif de l'ASSN.

La présentation a tenté de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les obstacles au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité ?

- Quels sont les acteurs du processus de contrôle ?
- Quelles sont les stratégies à mettre en œuvre pour que les adversaires deviennent des alliés ?

Le Professeur N'Diaye a souligné qu'il est urgent d'instituer et d'institutionnaliser le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité ; qui n'est pas encore en place dans tous les Etats membres de la CEDEAO. Pour évoluer en ce sens, il est notamment nécessaire d'éloigner les objectifs du contrôle parlementaire de la « politique politicienne » et de séparer le rôle institutionnel du parlement de son rôle politique.

Les débats sur ce thème ont porté sur :

- Le rôle de l'opposition dans le contrôle du secteur de la sécurité : il est essentiel que l'opposition soit associée au processus de contrôle parlementaire et que des espaces de collaboration soient créés. Au-delà des convictions et des intérêts politiques, les parlementaires doivent s'entendre sur des minima avec l'objectif de fédérer les acteurs pour accomplir les objectifs du contrôle parlementaire.
- Les relations entre l'exécutif et le législatif : un exécutif fort entraîne souvent une déférence exagérée du parlement. Il est nécessaire de permettre au parlement de jouer pleinement son rôle. Pour cela, les parlementaires doivent notamment acquérir les connaissances et l'information nécessaires pour être à même de tenir l'exécutif responsable.
- La confidentialité comme obstacle au contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : les parlementaires doivent être en mesure de discuter ouvertement la question de la confidentialité ; pour cela, il faut travailler à l'établissement d'une confiance réciproque entre civils et militaires. La confidentialité ne doit pas constituer un chèque en blanc pour l'exécutif.
- Le rôle des organisations de la société civile : il est nécessaire pour les parlementaires, et notamment pour les parlementaires membres des commissions en charge des questions de sécurité, de renforcer leurs liens avec les organisations de la société civile.

4. Parlement et pouvoir de décision budgétaire : meilleures pratiques relatives au budget de la sécurité

Ce thème a été présenté par Mme Lena Andersson, consultante indépendante et le colonel Nouhoum Sangare, membre de l'ASSN.

La présentation de Mme Andersson s'est articulée autour des points suivants :

- La nature du budget : le budget n'est pas un produit technique mais un produit politique, qui donne de la substance aux politiques de sécurité et distribue les responsabilités.
- Le rôle des parlements : assurer que les intérêts des citoyens sont pris en compte dans le processus d'élaboration du budget ; tenir l'exécutif responsable de l'utilisation des fonds.
- Le cycle budgétaire : Mme Andersson, après avoir décrit les 4 phases du cycle budgétaire (formulation du budget, exécution du budget, comptabilité et rapports,

vérification et contrôle externe), a mis en lumière le rôle des parlementaires à chaque étape du cycle.

- Les fonctions de base du parlement : fonctions législatives (établir le cadre légal pour la responsabilité financière ; adopter le budget annuel ; adopter des lois sur la gouvernance du secteur de la sécurité) et fonctions de contrôle (examiner le budget des institutions du secteur de la sécurité ; discuter des amendements éventuels ; poser des questions sur les politiques de dépenses lors d'audiences publiques).
- L'achat et l'acquisition d'armement: Mme Andersson a passé en revue les différentes étapes des processus d'achat et d'acquisition d'armements.
- Les défis : obstacles à la transparence, tradition du secret, complexité du domaine (notamment pour les achats d'armement), spécificité du secteur, la relation entre le pouvoir et la politique (différences entre les règles adoptées et les pratiques informelles).
- Les conditions d'un contrôle parlementaire efficace : autorité (pouvoir légaux), capacité (connaissances, ressources) et attitude (volonté de tenir l'exécutif responsable).

Le colonel Sangare a quant à lui axé sa présentation autour de l'exemple spécifique du contrôle du budget au Mali. Il a notamment présenté les réformes ayant été mises en œuvre au Mali dans ce domaine, en particulier les réformes relatives aux institutions et aux procédures d'élaboration, d'exécution et de contrôle du budget du secteur de la sécurité.

Le colonel a expliqué de quelle façon la réforme du secteur de la sécurité a évolué au Mali depuis 1991, année de la révolution qui a renversé le régime militaire. Les progrès enregistrés nécessitent une veille permanente et des actions de contrôle budgétaire renforcé du secteur de la sécurité.

Les débats autour de ce thème ont porté entre autres sur :

- La transparence du secteur de la sécurité : afin de permettre un contrôle effectif, le document du budget du secteur de la sécurité doit être conçu comme un document compréhensible et transparent.
- Le renforcement des procédures de gestion : plutôt que de multiplier les structures de contrôle, le dispositif de gestion budgétaire doit permettre d'assurer une gestion transparente et efficace en amont.
- La formation des parlementaires pour faire face à leurs missions : au vu de la complexité et de la technicité des documents liés au budget de la sécurité, il est nécessaire de mettre en place des ateliers de formation permettant aux parlementaires d'avoir une meilleure compréhension de ces documents et d'acquérir les connaissances pour éventuellement faire des propositions d'amendements.

5. L'intégration systématique de la dimension genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

Ce thème a été présenté par Mme Awino Okech, chercheuse à l'Institut africain sur le genre, Université du Cap, et membre de l'ASSN et Mme Oulie Keita, Conseillère genre et sécurité auprès de l'Union africaine et membre de l'ASSN.

Les deux intervenantes ont élaboré les différentes raisons pour lesquelles il est essentiel d'intégrer la dimension du genre dans les divers aspects du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité en vue d'assurer l'efficacité de ce dernier.

Les débats autour de ce thème ont porté sur :

- La situation actuelle concernant la représentation des femmes au sein du parlement et des structures de sécurité dans les différents Etats membres de la CEDEAO, et notamment sur la nécessité d'aller plus loin que la mise en place de quotas pour assurer une meilleure représentation des femmes.
- Le rôle que les femmes ont à jouer pour faire entendre leur voix au sein des structures de prise de décision, que ce soit au sein du parlement ou des autres instances de décision politique.
- La nécessité pour les parlementaires de collaborer avec les organisations de la société civile et notamment les organisations/ associations de femmes.

IV. Travaux de groupe (2^{ème} journée)

Lors du deuxième jour de l'atelier, les participants se sont répartis en trois groupes de travail afin de continuer les discussions entamées en séance plénière sur les thèmes suivants :

- Créer des alliances : les défis politiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité
- Parlement et pouvoir de décision budgétaire : meilleures pratiques relatives au budget de la sécurité
- L'intégration systématique de la dimension genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

A l'issue des travaux de groupe et à la suite des exposés, témoignages et discussions, les participants recommandent:

Concernant les défis politiques du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

- **De favoriser le partage d'expérience entre les acteurs du secteur de la sécurité**, notamment à travers :
 - La création de plateformes de dialogue entre les acteurs du secteur de la sécurité ;
 - L'organisation d'événements, au niveau régional et national, favorisant un rapport de confiance entre forces armées et des services de sécurité et les autres acteurs du secteur de la sécurité (journées portes ouvertes, conférences, etc.) ;
 - La multiplication des visites sur le terrain des parlementaires pour mieux comprendre les difficultés auxquelles les forces armées et services de sécurité sont confrontés.

- **D'assurer un meilleur accès des citoyens à l'information relative au secteur de la sécurité**, notamment à travers :
 - Une utilisation effective des médias et des moyens de communication existants (tracts, affiches, etc.) ;
 - Une collaboration renforcée entre les parlementaires, les élus locaux et les organisations de la société civile.
- **De s'engager dans une promotion active des droits de l'homme**, notamment à travers :
 - La diffusion, à grande échelle, de l'information relative aux droits de l'homme et aux droits et devoirs des citoyens ;
 - L'organisation de formations sur les droits de l'homme au bénéfice des agents de sécurité ;
 - La prise et la mise en œuvre de sanctions à l'encontre des agents des forces armées et des services de sécurité auteurs de violations des droits de l'homme.

Concernant les meilleures pratiques relatives au contrôle parlementaire du budget de la sécurité

- **De veiller à l'unification et à la généralisation des dispositifs de gestion et de contrôle des finances publiques.**
- **D'assurer une plus grande implication des parlementaires dans la conception du budget de la sécurité**, notamment à travers :
 - L'approfondissement des connaissances des parlementaires et des assistants parlementaires concernant l'organisation et la législation relative au secteur de la sécurité;
 - L'approfondissement du travail des commissions d'orientation budgétaire;
 - L'organisation d'ateliers de formation sur le contrôle du budget avant l'ouverture de chaque session budgétaire.
- **De développer des partenariats spécifiques** entre :
 - Au niveau national :
 - Les commissions parlementaires en charge des questions de défense et de sécurité et les organismes de financement.
 - Les commissions parlementaires Finances et Budget, Défense et Sécurité et Affaires étrangères.
 - Au niveau régional : les commissions parlementaires en charge des questions relatives aux finances/ comptes publics des parlements francophones et celles des parlements anglophones.

Concernant l'intégration systématique de la dimension genre dans le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité

- **D'élever au rang d'orientation politique majeure dans les Etats de la CEDEAO la scolarisation des filles et la capacitation des femmes dans le monde du travail.**
- **D'œuvrer à la transformation des structures sociales existantes pour permettre une meilleure capacitation des femmes dans le monde du travail**, notamment à travers :
 - La sensibilisation de la population sur les pratiques culturelles et sociales constituant des obstacles à l'évolution des femmes dans le monde du travail ;
 - La promotion de l'engagement des femmes dans la vie politique, et notamment aux postes à responsabilité.
- **De promouvoir la prise en compte de la dimension genre dans tous les aspects du contrôle parlementaire du secteur de la sécurité**, notamment à travers :
 - Le suivi de l'application effective et adéquate des textes et lois déjà votés ;
 - Des propositions de lois visant à favoriser l'augmentation du nombre de femmes et leur rétention au sein des assemblées nationales, des forces armées et des services et des services de sécurité ;
 - La promotion d'une meilleure représentation des femmes dans les commissions parlementaires en charge des questions de sécurité;
 - La multiplication des visites parlementaires dans les structures de sécurité et de défense pour s'enquérir des conditions de travail des femmes.

Les participants ont insisté sur la nécessité d'assurer un suivi de la mise en œuvre des recommandations ci-dessus.

A cet effet, le DCAF, l'ASSN et l'UIP, en tant qu'organismes de l'atelier et partenaires des Etats membres de la CEDEAO dans leurs efforts pour renforcer la bonne gouvernance du secteur de la sécurité au niveau national et dans la région, recommandent :

Au niveau national

- La création d'un comité de pilotage ayant pour mandat d'identifier les priorités et mesures concrètes à prendre afin d'assurer la mise en œuvre des recommandations du présent atelier et de celui de Dakar ;

Au niveau régional

- La mise en place d'un mécanisme de suivi de la mise en œuvre des recommandations contenues dans le Guide Parlement de la CEDEAO-DCAF « *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité* » ;
- La mise en place d'un mécanisme informel de contact et de concertation faisant le lien entre les commissions en charge de la défense et de sécurité, des différents parlements nationaux et du Parlement de la CEDEAO;

- L'intégration de ces processus nationaux et régionaux dans le plan d'action relatif au *Cadre de la gouvernance démocratique et la réforme du secteur de la sécurité de la CEDEAO*, actuellement en cours d'élaboration.