



Union interparlementaire  
Pour la démocratie. Pour tous.

# Contrepoids démocratiques et équilibres militaires : le contrôle parlementaire sur fond de hausse des dépenses militaires



*Un survol lors d'une cérémonie organisée pour marquer le 77e anniversaire de la Journée des forces armées en République de Corée.  
(photo : Kim Hong-il/POOL/AFP)*

## Introduction – Des dépenses militaires en hausse

Le présent bulletin thématique traite du défi croissant posé par la hausse des dépenses militaires ainsi que de l'importance du contrôle démocratique. Au vu de l'escalade de l'insécurité à l'échelle mondiale et des niveaux records atteints par les dépenses militaires, les parlements ont besoin d'informations claires, fondées sur des faits probants pour s'assurer que ces dépenses sont effectuées de manière transparente et responsable, dans le respect des priorités nationales et des valeurs démocratiques. La présente publication met en évidence l'importance du contrôle parlementaire et explique comment l'effectuer efficacement.

La première partie étudie les conséquences de la hausse des budgets militaires sur la paix, la sécurité et le développement. La deuxième partie se penche sur les obstacles que rencontre le parlement dans l'exercice d'un contrôle efficace et la troisième partie expose les risques qu'un défaut de contrôle fait courir à la démocratie. En s'appuyant sur les exemples de bonnes pratiques présentés dans la quatrième partie, la cinquième et dernière partie propose des recommandations concrètes afin d'aider les parlements à renforcer leur contrôle des dépenses militaires.

Sur fond d'escalade de la violence et de l'instabilité dans le monde, les dépenses consacrées par les gouvernements à la défense augmentent rapidement. Tandis qu'en 2024, plus de 233 000 personnes ont perdu la vie dans des conflits, soit 30 % de plus que l'année précédente, les données de l'Institut international de recherche sur la paix de Stockholm (SIPRI)<sup>1</sup> et du Centre pour la gouvernance du secteur de la sécurité de Genève (DCAF) montrent que les dépenses militaires mondiales ont atteint des niveaux records sans qu'aucun signe de ralentissement ne soit sensible. De fait, les pays membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) qui sont ensemble à l'origine de 55 % des dépenses mondiales de défense dopent leurs budgets au vu de la poursuite de la guerre en Ukraine.

<sup>1</sup> Institut de Nations Unies pour la recherche sur le désarmement (UNIDIR) [Security at what cost? Examining the latest trends in global military spending](#), 15 mai 2025.

« Les parlements, en tant que principale institution représentative de la nation, ont la responsabilité particulière d’incarner les pratiques et les valeurs démocratiques, et d’assurer la redevabilité. »

Union interparlementaire (UIP), *Déclaration de haut niveau de la sixième Conférence mondiale des présidents de parlement* (2025)

De son côté, la Fédération de Russie a nommé un économiste à la tête de son ministère de la défense, signe qu’elle n’envisage pas un arrêt prochain du conflit. Par ailleurs, quelque 120 conflits armés – notamment en Asie où l’influence de la Chine va croissant – tirent également les dépenses militaires vers le haut.

Le présent bulletin thématique ne prend pas position sur le bien-fondé de l’augmentation des dépenses militaires. Lorsque les tensions internationales ou régionales s’accroissent, il est compréhensible que de nombreux pays cherchent à renforcer leur défense. L’exercice d’un contrôle parlementaire est néanmoins essentiel pour protéger la démocratie et veiller au bon emploi des fonds publics. L’État est aussi responsable du maintien de l’ordre public à l’échelle nationale, mais ses services de sécurité doivent dans tous les cas rendre des comptes aux autorités démocratiques.

Les parlementaires ont donc le devoir d’examiner les dépenses militaires des États afin de veiller à une bonne gouvernance et au respect de l’état de droit. En quoi ces dépenses servent-elles l’intérêt général ? Les investissements militaires vont-ils effectivement permettre aux citoyens de la nation de vivre mieux et plus longtemps ? Comment les citoyens peuvent-ils être sûrs que leur argent sera dépensé de manière aussi efficace et aussi rationnelle que possible ? L’examen sera amélioré par la prise en compte de la question du genre. Les budgets militaires ne se limitent pas à des chiffres : ils sont aussi le résultat de choix politiques qui déterminent qui profitera et qui ne profitera pas des dépenses engagées. Un contrôle intégrant la notion de genre, gage d’intégrité, d’efficacité opérationnelle et de confiance des citoyens, permet d’assurer l’alignement de la politique de défense sur les valeurs de la démocratie et l’état de droit.

L’UIP a traité en détail de l’importance du contrôle de l’exécutif par le parlement dans diverses publications<sup>2</sup>. Toutefois, le secteur de la défense présente un certain nombre de caractéristiques propres qui requièrent une attention particulière. Tandis que les États nationaux acquièrent des armes de plus en plus nombreuses et que des technologies de plus en plus meurtrières sont mises au point, il est primordial que les parlementaires aient une bonne compréhension des risques.

Le présent bulletin thématique prend appui sur les publications précédentes, notamment le guide de 2003 intitulé *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques*<sup>3</sup> et la publication de 2024 sur *La sécurité humaine et la sécurité commune pour consolider la paix*<sup>4</sup>. Cette dernière adopte une approche nouvelle fondée sur une conception plus large de la sécurité qui ne se limite pas à l’absence de conflit ou de violence armée. Ainsi, les changements climatiques, les pandémies, la faim sont aussi d’importants facteurs de mort et d’insécurité.

Depuis sa création en 1889, l’UIP promeut la paix et la coopération dans le monde par le dialogue parlementaire. Plus de 135 ans plus tard, ce bulletin thématique sert les mêmes objectifs : la paix et la coopération, la gouvernance démocratique, le bien-être et le développement humains.

## Les dépenses militaires se sont envolées à l’échelle mondiale en 2024

- On estime que les dépenses militaires mondiales ont atteint 2 718 milliards d’USD en 2024, en hausse pour la dixième année consécutive. Les 15 pays les plus dépensiers ont tous augmenté leur budget militaire en 2024. Le poids des dépenses militaires mondiales, c’est-à-dire la part du PIB qui y est consacrée, est passé à 2,5 %.
- En Europe (Fédération de Russie comprise), les dépenses militaires ont augmenté de 17 % pour atteindre 693 milliards de dollars, plus haut niveau observé depuis l’effondrement de l’Union soviétique. Avec la troisième année de guerre en Ukraine, les dépenses militaires ont continué d’augmenter sur tout le continent.
- Les dépenses militaires de la Fédération de Russie sont estimées à 149 milliards de dollars, soit une augmentation de 38 % par rapport à 2023 et le double du niveau enregistré en 2015. Ces dépenses représentaient 7,1 % du PIB national et 19 % des dépenses publiques totales.
- Les États-Unis d’Amérique ont augmenté leurs dépenses militaires de 5,7 % pour atteindre 997 milliards de dollars, soit 66 % du total des dépenses de l’OTAN et 37 % des dépenses militaires mondiales pour 2024.
- Au Moyen-Orient, les dépenses militaires ont été estimées à 243 milliards de dollars, soit une augmentation de 15 % par rapport à 2023 et 19 % de plus qu’en 2015. Dans cette région, c’est l’Arabie saoudite qui a dépensé le plus avec un budget militaire estimé à 80,3 milliards de dollars tandis que les dépenses militaires d’Israël ont bondi de 65 % pour atteindre 46,5 milliards de dollars, soit la plus forte hausse enregistrée depuis la guerre des Six Jours en 1967.
- La Chine, qui affiche le deuxième plus gros budget militaire mondial, a augmenté ses dépenses militaires de 7 % pour un budget global estimé à 314 milliards de dollars, résultat de trois décennies de hausse consécutives. La Chine représente à elle seule 50 % des dépenses militaires de l’Asie et de l’Océanie.
- En Afrique, les dépenses militaires ont atteint 52,1 milliards de dollars, soit une hausse de 3 % par rapport à 2023 et 11 % de plus qu’en 2015.

Source : Programme Dépenses militaires et production d’armement du SIPRI, *Trends in World Military Expenditure, 2024* (Stockholm, SIPRI, Xiao Liang et al., 2025).

« Tout au long de l’histoire et aujourd’hui encore dans beaucoup de pays en développement, des gouvernements autoritaires se sont opposés aux tentatives de démocratisation ou les ont fait capoter, au prétexte que la démocratie serait incompatible avec l’ordre public et la sécurité des personnes. Or, l’histoire enseigne qu’il en va tout autrement : le contrôle démocratique et civil des forces de sécurité de l’État, loin de desservir la sécurité des personnes, en est une condition essentielle. À défaut d’un tel contrôle, le plus grand péril peut venir de ceux-là mêmes qui sont censés être les garants de la sécurité des personnes. »

Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), *Rapport mondial sur le développement humain 2002* (2002)

<sup>2</sup> Union interparlementaire (UIP), *Rapport parlementaire mondial 2017 – Le contrôle parlementaire : le pouvoir du parlement de demander des comptes au gouvernement* (Genève, UIP, 2017).

<sup>3</sup> Union interparlementaire (UIP) et Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF), *Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité : principes, mécanismes et pratiques* (Genève, UIP et DCAF, 2003).

<sup>4</sup> UIP, *La sécurité humaine et la sécurité commune pour consolider la paix - Outil à l’intention des parlementaires* (Genève, UIP, 2024).

# 1. Les conséquences de la hausse des dépenses militaires

Lorsqu'un gouvernement augmente ses dépenses militaires, l'impact de cette hausse dépasse souvent les frontières du pays en raison du signal envoyé aux autres États de la région. Les parlementaires auront tout intérêt à étudier très attentivement les potentiels coûts et bénéfices stratégiques, en particulier ceux qui sont cités ci-dessous.

- **Les dépenses militaires peuvent avoir un effet dissuasif sur des ennemis potentiels** : un pays qui aspire à la paix peut néanmoins se sentir contraint de tenir ses forces armées prêtes à répliquer aux agressions de voisins belliqueux. L'amélioration de la formation et des équipements peut accroître les capacités à se défendre et à rassurer d'autres pays dans une région volatile. Pendant la guerre froide, la dissuasion était poussée à l'extrême, les relations internationales reposant sur la doctrine de "destruction mutuelle assurée". Cet épisode a aussi mis en évidence la précarité d'un système de prévention des conflits reposant exclusivement sur des menaces de ce type.
- **Les dépenses militaires peuvent être des facteurs de paix et de stabilité** : une large part de ces dépenses est consacrée à des tâches qui garantissent la stabilité et bénéficient directement à la société. Les forces armées peuvent apporter rapidement un support logistique, fournir des services militaires d'ingénierie pour des infrastructures essentielles et contribuer au maintien de la paix en protégeant les civils et en tenant les parties belligères à distance. Les moyens navals et aériens peuvent servir à la protection des voies commerciales et maritimes, ce qui prouve que les dépenses militaires sont non seulement des facteurs de dissuasion mais aussi de paix, de sécurité et d'aide humanitaire.
- **L'augmentation du budget de la défense peut stimuler l'économie** : le secteur de la défense peut stimuler la croissance, l'emploi et la recherche technologique. Ainsi, les origines d'Internet sont directement liées à des dépenses militaires des États-Unis d'Amérique pendant la guerre froide. Plus généralement, aux États-Unis les industries aérospatiales et de défense employaient quelque 2,2 millions de personnes en 2014, tandis qu'en Europe, un demi-million de personnes travaillent directement dans le secteur de la défense, 1,2 million d'emplois supplémentaires y étant indirectement liés<sup>5</sup>. En matière de stimulation économique, il semble néanmoins que d'autres secteurs ont de meilleurs retours sur investissement.
- **L'augmentation du budget de la défense peut miner la confiance et aggraver les risques de conflit** : l'augmentation des dépenses militaires dans un pays déclenche souvent des réactions dans les pays voisins. En effet, l'accroissement des dépenses, couplé au développement de nouvelles technologies, peut alimenter une course aux armements, laquelle risque d'épuiser les ressources publiques et d'aggraver les risques de conflit, en particulier dans les régions qui connaissent des tensions ou des rivalités stratégiques. Comme on peut le lire dans la publication de l'UIP La sécurité humaine et la sécurité commune pour consolider la paix, tout le monde est gagnant lorsqu'une course aux armements est évitée.
- **D'importantes acquisitions d'armes risquent d'accaparer les ressources nationales** : si les dépenses militaires peuvent servir à prévenir des conflits et à protéger des

installations civiles cruciales, elles risquent aussi de détourner des fonds des priorités sociales. Par voie de conséquence, des investissements pourront faire défaut dans l'éducation, la santé et les infrastructures, d'où des populations plus exposées à la pauvreté, à la maladie et aux inégalités, en particulier les femmes et les filles qui ont tendance à être davantage frappées par l'affaiblissement des systèmes de santé, d'éducation et de soins à la personne. La force militaire n'est pas le seul facteur de sécurité : l'accès à la nourriture et aux soins de santé est généralement un vecteur plus efficace de paix et de stabilité.

- **L'augmentation du budget de la défense peut s'accompagner de coûts cachés** : au moment de la passation des marchés, il n'est pas toujours évident de faire la part entre coûts et bénéfices. Les équipements coûteux ont besoin d'être régulièrement entretenus, et les coûts de maintenance peuvent au bout du compte multiplier leur prix par trois ou par quatre. On peut, par exemple, estimer que le déploiement de mines antipersonnel est bon marché (coût de 3 à 75 dollars pièce) mais ces mines sont dangereuses et coûteuses à enlever : il faudra alors dépenser de 300 à 1 000 dollars par mine, sans compter les vies perdues et les membres emportés par des paysans, des enfants ou d'autres civils tant que les mines restent dans le sol. Par ailleurs, des actifs d'une valeur de plusieurs millions de dollars peuvent désormais être détruits par des armes peu coûteuses, telles que des drones, ce qui met en évidence l'asymétrie croissante des terrains de combat. Faute de contrôle rigoureux, ces dépenses peuvent rapidement se révéler inefficaces et absorber de grands volumes de fonds publics pour un faible rendement stratégique.

## Les nouvelles technologies : bénéficiaires et sources de dépenses militaires

Les conflits et la croissance des dépenses militaires favorisent le développement de nouvelles technologies. En particulier, l'adoption rapide de l'intelligence artificielle (IA) et de grands modèles de langage transforme le mode opératoire des armées modernes. L'IA accélère toutes les étapes de la « chaîne de destruction » - depuis la recherche des cibles jusqu'à leur élimination et l'évaluation des conséquences des frappes.

Tandis que la Chine, la Fédération de Russie, les États-Unis d'Amérique et d'autres pays continuent à développer leurs applications d'IA, notamment pour des armes autonomes, la mise en œuvre de ces nouvelles technologies soulève une vague d'inquiétudes. Malgré les mises en garde quant aux erreurs que pourrait commettre l'IA, les processus de développement et d'apprentissage qui sous-tendent ces nouveaux systèmes restent opaques. Ces systèmes sont d'ailleurs à l'origine d'erreurs bien documentées en lien avec des biais de genre, des "hallucinations" et l'incapacité à suivre les intentions humaines. Dans les affaires civiles, de tels défauts conduisent à des réponses incorrectes et des images déformées. Dans un contexte militaire, ils risquent de mettre en danger la vie de civils et de provoquer des violations du droit humanitaire international.

Ces dangers sont pris en compte dans la résolution de l'UIP sur L'impact social et humanitaire des systèmes d'armes autonomes et de l'intelligence artificielle, adoptée à la 148<sup>e</sup> Assemblée de l'UIP, en mars 2024, qui "recommande aux parlements et aux parlementaires de travailler avec les parties prenantes concernées, notamment les professionnels du secteur de la défense, la société civile et les milieux universitaires, afin de comprendre, d'évaluer et de mettre en place des garanties concernant l'IA et les SAA [systèmes d'armes autonomes], y compris les concepteurs de systèmes d'armes, notamment en ce qui concerne leur conformité avec la législation en vigueur ainsi qu'avec toute évolution de la législation susceptible de se produire à l'avenir".

<sup>5</sup> Todor Tagarev, "Parliamentary oversight of national defence industries in NATO countries", in DCAF, *Parliamentary Oversight of National Defence Industry* (Genève, DCAF, 2022), 23.

## 2. Obstacles au contrôle parlementaire des dépenses militaires

### Le problème des dépenses extrabudgétaires

Par dépenses militaires hors budget, on entend les dépenses effectuées hors du processus budgétaire ordinaire, lesquelles évitent souvent tout examen parlementaire ou contrôle public. Les gouvernements ont la possibilité de procéder à des dépenses hors budget en cas d'urgence ou pour des opérations classifiées. Leur utilisation croissante induit toutefois des risques systémiques.

Il arrive en effet que des démocraties solides recourent à des instruments hors budget alors qu'un mécanisme de contrôle est en place. En 2023, la Pologne a, par exemple, financé près d'un tiers de ses dépenses militaires hors budget, de manière à accélérer la modernisation de son armée sur fond de tensions régionales accrues, sans être contrainte par les limites officielles du budget annuel de la défense ou des cycles budgétaires législatifs. Par ailleurs, la Facilité européenne pour la paix (FEP) est un mécanisme extrabudgétaire qui permet à l'Union européenne de financer des opérations ayant des implications militaires et défensives. Le budget 2021–2027 de la FEP dépasse les 17 milliards d'euros.

Dans les pays où les cadres de contrôle sont fragiles ou peu développés, les dépenses hors budget présentent néanmoins de grands risques. Faute de dispositifs efficaces de contrôle légal et institutionnel, ce type de mécanisme peut ouvrir la porte à la corruption, au détournement de fonds publics et à une érosion de la surveillance par les civils. Dans les situations de fragilité, ces méthodes risquent de pérenniser des pratiques opaques et de favoriser l'extension de l'influence des militaires aux sphères non militaires. De plus, une fois institutionnalisés, ces mécanismes sont souvent très difficiles à remettre en cause.

Il est donc essentiel de disposer de mécanismes de contrôle solides et de garde-fous légaux pour s'assurer que toutes les dépenses militaires, inscrites ou non au budget, restent transparentes, vérifiables et démocratiquement justifiées.

Le contrôle parlementaire est un facteur essentiel de démocratie, de légitimité et de confiance. Le secteur de la défense et de la sécurité présente cependant des caractéristiques propres qui requièrent une attention particulière. La complexité des budgets, le secret et les pressions politiques font partie des nombreux obstacles qui freinent l'efficacité du contrôle parlementaire des dépenses militaires.

- **Secret** : dans les ministères de la défense, l'accès à l'information est souvent restreint au nom de la sécurité nationale ou opérationnelle. Si un certain niveau de confidentialité est nécessaire, une classification trop stricte empêche les parlementaires de débattre de façon informée et peut en outre les gêner dans la lutte contre les dysfonctionnements et la corruption. Par ailleurs, lorsque l'accès à des données sensibles est accordé, il convient de veiller à ce que les personnes autorisées constituent un groupe inclusif et représentatif pour assurer un bon contrôle démocratique.

- **Pressions politiques et lobbying** : en matière de dépenses militaires, les débats peuvent être très tendus, compte tenu des montants en jeu et des importantes implications de sécurité nationale. Les parlementaires sont souvent soumis à de fortes pressions émanant des partis, des gouvernements, de l'industrie et de partenaires internationaux. En outre, les entreprises du secteur de la défense ont d'importantes activités de lobbying qui font encore monter la pression, risquent d'influer sur les priorités et de compliquer l'évaluation objective et équilibrée des besoins nationaux.
- **Complexité technique** : sans expérience et sans connaissances spécialisées, il peut être difficile d'appréhender des questions telles que les cycles pluriannuels de passation de marchés, les technologies classifiées ou des considérations géopolitiques complexes. Les parlementaires font souvent appel à une expertise externe, laquelle peut émaner de personnes ayant des intérêts directs dans le domaine. Dans ces conditions, au vu de la complexité du secteur, les parlements peuvent rencontrer des difficultés pour exercer un contrôle proactif et totalement indépendant, d'où l'importance de renforcer l'expertise parlementaire en interne.
- **Parcellisation et faiblesse des institutions** : dans certains pays, les responsabilités de contrôle sont éclatées entre différentes commissions sans hiérarchisation ni affectation claire des pouvoirs de décision. Les commissions de défense ne sont pas toujours dotées des financements et de l'expertise nécessaires ou ne disposent pas du pouvoir légal d'amender les propositions. Certaines constitutions confèrent au gouvernement toute discrétion en matière de défense, limitant de facto l'influence parlementaire.
- **Pouvoirs exceptionnels** : en cas de crise d'ampleur nationale telle que guerre, acte terroriste ou pandémie, il arrive souvent que les gouvernements déclarent l'état d'urgence, ce qui leur permet de fractionner et de contourner les procédures budgétaires normales. Si elles se prolongent, les mesures d'urgence tendent à nuire à la transparence et à normaliser les dépenses exceptionnelles, ce qui a un effet délétère sur la démocratie.
- **Apathie citoyenne** : les citoyens donnent généralement la priorité à des secteurs plus visibles, comme la santé et l'éducation, et exercent donc moins de pression pour inciter les parlementaires à examiner les questions de défense. L'apathie des citoyens est souvent liée à un faible engagement des médias, mais sans pression du public, les organisations de la société civile ont moins d'influence. L'absence de débat public animé et de contrôle civil nuit à la reddition de comptes. Un faible intérêt public n'incite pas les parlementaires à poser des questions difficiles, ce qui laisse perdurer l'inefficacité et la corruption. Dans de tels cas, les parlementaires ont pourtant une responsabilité encore plus grande d'examiner les dépenses militaires.
- **Liens économiques et diplomatiques** : il existe souvent des liens entre les contrats d'armement et la politique étrangère ou les relations commerciales. Les parlementaires n'ont pas toujours le pouvoir ou les informations nécessaires pour évaluer pleinement les implications à grande échelle, ce qui limite le contrôle démocratique de ces décisions stratégiques.

### 3. Le défaut de contrôle et son effet délétère sur la démocratie

Le contrôle parlementaire des dépenses militaires n'est pas seulement un garde-fou financier. Il est aussi un gage de démocratie. Un pays dans lequel ce contrôle n'est pas suffisant est en effet exposé à divers risques.

- **Érosion de la transparence et de la reddition de comptes :** dans une démocratie, les représentants élus prennent des décisions sur la base de solides débats en veillant à la bonne utilisation de l'argent des contribuables. Si cet examen fait défaut, les dirigeants sont en mesure de prendre des décisions relatives aux guerres, aux armements ou aux alliances derrière des portes closes, sans débat public approfondi. Faute d'examen parlementaire efficace, ils ont la possibilité de détourner des fonds, de passer des marchés dispendieux ou d'orienter des contrats vers leurs alliés politiques sans s'inquiéter des conséquences. Dans de telles conditions, les gouvernements ont moins de comptes à rendre sur leurs décisions de dépenses militaires.
- **Affaiblissement du contrôle civil des forces armées :** lorsque les institutions militaires débordent de leur rôle constitutionnel, il y a un risque d'érosion du contrôle démocratique et des pouvoirs civils, deux pierres angulaires de la gouvernance démocratique. Si le parlement n'exerce pas son rôle de contrôle, le pouvoir penche du côté de l'exécutif, voire de l'armée elle-même. Les risques de corruption, d'abus, de politisation augmentent. Pour que la stabilité politique et la confiance des citoyens soient sauvegardées, les services de sécurité doivent être tenus de rendre démocratiquement des comptes.
- **Un pouvoir excessif aux mains de l'exécutif :** lorsque la branche exécutive du gouvernement tente de contourner le parlement sur les questions militaires, cela peut créer un précédent dangereux et dériver vers d'autres tentatives du même genre dans d'autres domaines. Les outils de financement exceptionnels – fonds d'urgence ou dépenses extrabudgétaires – se normalisent, l'état de droit s'affaiblit, de même que les principes de freins et contrepoids. Il arrive que des gouvernements s'arrogent le contrôle de ces ressources, recourant aux pouvoirs exceptionnels pour étouffer des contestations ou renforcer les élites. Une telle dynamique tend à saper l'équilibre des pouvoirs et provoque un recul démocratique.
- **Plus faible réactivité du gouvernement aux attentes des citoyens :** lorsque les dépenses militaires ne sont pas soumises à un examen parlementaire, les fonds qui leur sont affectés risquent d'être prélevés sur ceux qui seraient nécessaires à des services sociaux essentiels. Ainsi, il arrive que des gouvernements, parfois influencés par le complexe militaro-industriel, allouent des ressources disproportionnées au secteur de la défense. Ce type de décision peut entraîner un défaut d'alignement entre les structures de dépenses nationales et les besoins des citoyens, tels qu'exprimés par leurs représentants élus, d'où des inquiétudes quant à la transparence, l'inclusion et la réactivité démocratique.
- **Perte de confiance des citoyens dans les institutions démocratiques :** lorsque le parlement n'assure pas sa fonction de contrôle, il laisse la porte ouverte à l'inefficacité et à la corruption. Le contrat social se délite. Ce n'est plus la raison, mais le pouvoir qui guide la politique nationale. Une telle situation affaiblit les fondements des institutions et risque de faire encore reculer la démocratie. L'absence de contrôle des dépenses militaires érode la confiance dans les institutions et fausse les relations entre civils et militaires.

#### Les mécanismes parlementaires de contrôle des dépenses militaires

Le contrôle parlementaire est essentiel pour garantir l'alignement des dépenses militaires sur les intérêts nationaux, les valeurs démocratiques et l'intérêt général. Les parlementaires exercent ces responsabilités de contrôle par différents moyens :

- **Affectation et approbation des budgets :** les parlements examinent, amendent et approuvent les budgets de la défense pour en garantir la transparence et l'alignement sur les priorités nationales. Cette responsabilité inclut l'examen des dépenses extrabudgétaires, en particulier lorsque celles-ci sont justifiées par des motifs d'urgence, de secret ou d'exception.
- **Examen sensible au genre :** il apparaît que les budgets ou les décisions d'acquisitions militaires qui sont examinés sous l'angle de leur différence d'impact sur les femmes et sur les hommes ont tendance à promouvoir une sécurité plus inclusive et à réduire les risques de préjudices involontaires.
- **Commissions de la défense :** l'étude des politiques, des projets d'acquisition et des dépenses de défense par des commissions spécialisées favorise un processus décisionnel informé, piloté par des spécialistes.
- **Audits et rapports :** la collaboration avec des institutions supérieures de contrôle (ISC) aide à évaluer les dépenses militaires, à éviter le gaspillage et à renforcer le contrôle parlementaire et la reddition de comptes.
- **Enquêtes et auditions :** lors des enquêtes législatives et des auditions publiques, les parlementaires ont la possibilité d'interroger des responsables de la défense ainsi que des spécialistes, ce qui favorise la transparence. L'adoption d'une perspective axée sur le citoyen permet de garantir la prise en compte des priorités humaines et sociétales dans les décisions de sécurité nationale.
- **Cadres législatifs :** les lois prévoyant des comptes rendus réguliers et posant des directives claires en matière de dépenses militaires promeuvent un engagement et un contrôle parlementaires de long terme.
- **Examens et rapports officiels :** l'analyse systématique des documents officiels permet de fonder les décisions parlementaires sur les faits, les données probantes et les besoins de sécurité nationale.
- **Diplomatie parlementaire :** les parlementaires n'ont sans doute pas les mêmes responsabilités internationales que les gouvernements et sont moins impliqués dans la coopération internationale. Ils ont néanmoins un rôle à jouer dans la réduction des tensions internationales, notamment au travers de la diplomatie parlementaire. Par ce moyen, ils peuvent agir sur les dépenses militaires mondiales en promouvant des mesures de désarmement, de non-prolifération et de renforcement de la confiance.

Ces mécanismes sont autant de moyens dont disposent les parlements pour superviser efficacement les dépenses militaires et exercer un contrôle démocratique sur les forces armées.

En bref, le défaut de contrôle n'est pas seulement une défaillance technique, il s'accompagne de risques politiques qui sapent la confiance, favorisent dissimulation et abus, et peuvent affaiblir la démocratie elle-même. À l'inverse, un examen parlementaire efficace accroît la confiance des citoyens, maintient l'équilibre entre sécurité et liberté, assure le contrôle civil des armées et garantit l'ancrage des décisions de sécurité nationale dans les valeurs démocratiques.

## 4. Modèles de réussite

Les exemples ci-dessous montrent comment, de par le monde, des assemblées ont réussi à influencer, limiter ou réorienter le budget de défense de leur pays pour garantir la transparence et l'alignement sur les priorités nationales : ils révèlent que des cadres légaux solides, une bonne culture institutionnelle et un engagement inclusif sont les éléments clés d'un contrôle efficace.

- **Canada : l'analyse indépendante au service de l'efficacité**

Au Canada, le Bureau du directeur parlementaire du budget effectue des analyses financières et économiques, indépendantes et non partisans, qui font autorité. Créé en 2006, cet organisme emploie 40 personnes. À sa tête, le Directeur parlementaire du budget est un responsable indépendant qui a pour mission d'aider les parlementaires à remplir leur rôle constitutionnel d'examen de l'emploi des fonds publics par le gouvernement. En mars 2011, ce bureau a publié un rapport de 65 pages, revu par les pairs, portant sur l'acquisition d'avions de combat F-35, qui en évaluait le coût à un montant trois fois supérieur à celui officiellement annoncé par le Ministère de la défense nationale<sup>6</sup>. Une motion de censure initiée par l'opposition a provoqué la chute du gouvernement, le report de l'achat des avions de plusieurs années et l'ouverture d'un grand débat sur le mode de passation des marchés nationaux.

- **Chili : réinstauration d'un contrôle démocratique sur les finances militaires**

Pendant des décennies, le Chili a financé près d'un quart de ses dépenses militaires par le biais d'un mécanisme extrabudgétaire opaque connu sous le nom de Loi Cuivre. Renforcée en 1973, cette loi disposait que la société publique des mines de cuivre Codelco devait verser à l'armée 10 % de ses ventes de cuivre, en dehors du budget ordinaire et donc à l'abri de tout contrôle par le parlement. En 2019, le Chili a lancé des réformes pour mettre un terme à ce manque de transparence et remplacer la loi en question par un nouveau cadre législatif mettant en place un fond stratégique pluriannuel et un fonds de réserve stratégique, tous deux intégrés au budget national et soumis au contrôle parlementaire. La transition vers cette nouvelle organisation s'étalera sur 12 ans, le but étant de restaurer l'unité budgétaire, la transparence et la prévisibilité.

- **Danemark : construction d'un consensus autour d'accords pluriannuels de défense**

Depuis les années 1990, le Danemark gère ses dépenses de défense sur la base d'accords pluriannuels généraux et transpartisans, approuvés par le parlement. Ces accords, qui définissent des plans de financement pluriannuels et fixent des priorités stratégiques, favorisent la stabilité de la politique de défense. À l'intérieur de ce cadre, des accords partiels détaillés sont négociés, ce qui permet au gouvernement d'ajuster les décisions d'acquisition tout en restant dans les limites arrêtées par l'ensemble de l'échiquier politique. Cette culture institutionnelle de négociation inclusive interpartis permet de réduire la volatilité, d'augmenter la transparence et de maintenir l'exécutif dans un cadre préapprouvé par le parlement. Comme ce fut le cas en 2024 pour le plan d'accélération visant à atteindre l'objectif de 2 % fixé par l'OTAN, les éventuels accords supplémentaires sont discutés et ratifiés par le parlement. Le contrôle parlementaire est encore renforcé par la supervision de la Commission de défense, résilience et préparation, tandis que la conformité est vérifiée par des institutions de contrôle.

- **République de Corée : réaffirmation des pouvoirs du parlement**

Fin 2024, l'Assemblée nationale de la République de Corée, dominée par l'opposition, a fait usage de son autorité pour modifier le budget 2025, réduisant notamment les dépenses prévues pour le Bureau de sécurité nationale du Président, les services de police et divers projets d'acquisitions militaires. Pour la première fois dans l'histoire constitutionnelle de ce pays, la loi de finances annuelle a été votée sans accord interpartis, le parlement ayant recouvré son pouvoir de contrôle budgétaire, y compris en matière de défense. Le Président a répliqué en cherchant à imposer la loi martiale, mais le parlement en a alors bloqué l'application par 190 voix contre 0, empêchant l'intervention de l'armée et démontrant sa résilience et sa capacité à contrôler l'action de l'exécutif.

- **Afrique du Sud : examen des dépenses de défense par des commissions spécialisées**

En Afrique du Sud, le parlement assure l'examen des dépenses de défense par le biais de la Commission ministérielle de la défense et des anciens combattants. Contrairement à la Commission permanente mixte de la défense, qui se limite à considérer globalement la stratégie et les opérations de déploiement, la Commission ministérielle examine les questions de financement, de performance et de reddition des comptes au niveau de la gouvernance au jour le jour. Elle recommande, par exemple, que des dotations soient fléchées pour des priorités précises (frigates ou capacités aériennes stratégiques, par exemple) qui sont alors bloquées et ne peuvent pas être allouées à un autre objet sans l'accord du Trésor national. Le parlement travaille également en étroite collaboration avec le vérificateur général d'Afrique du Sud à la détection de dépenses irrégulières ou superflues. En outre, lors des auditions parlementaires ordinaires, les parlementaires ont la possibilité de poser des questions au Ministre de la défense et à d'autres hauts fonctionnaires. Le Parlement invite également des représentants de la société civile, des associations d'anciens combattants et des universitaires à participer à des tables rondes pour débattre de la politique et des dépenses militaires.

Tous ces exemples montrent que lorsque les parlements disposent de l'autorité légale, des capacités techniques et de la volonté politique nécessaires, ils peuvent jouer un rôle déterminant dans l'orientation et le contrôle des budgets militaires. La réussite dépend souvent de l'existence d'institutions solides, d'une coopération entre diverses forces politiques et de l'accès à des informations transparentes.

## 5. Recommandations en matière de contrôle parlementaire

Alors que les dépenses militaires atteignent des niveaux records, il est plus important que jamais d'en assurer un contrôle parlementaire efficace. Le contrôle n'est pas synonyme d'affaiblissement de la sécurité ; il a pour but de garantir des budgets de la défense transparents, bien réfléchis et alignés sur les priorités nationales et les valeurs démocratiques. Les recommandations ci-après exposent des moyens pratiques par lesquels les parlements peuvent renforcer leur contrôle des dépenses militaires :

<sup>6</sup> Bureau du directeur parlementaire du budget, *Estimation de l'impact financier du projet d'achat d'avions de combat interarmées F-35 Lightning II* (Ottawa, Bureau du directeur parlementaire du budget, 2011).

« Dans les conseils de gouvernement, nous devons nous garder de toute influence injustifiée, qu'elle ait été sollicitée ou non, exercée par le complexe militaro-industriel. Le risque de la désastreuse ascension d'une puissance égarée existe et persistera. Nous ne devons jamais laisser le poids d'une telle combinaison mettre en danger nos libertés et nos processus démocratiques. »

Dwight D. Eisenhower, 1961

- **Exiger des rapports réguliers sur le budget de la défense** – Les parlements se doivent de demander la présentation rapide de rapports sur toutes les dépenses militaires, y compris les financements hors budget. La transmission régulière de rapports est un gage de transparence. C'est le moyen de détecter des incohérences, des dépassements de coûts, voire des risques de corruption. Les rapports doivent être établis selon un format normalisé qui facilite les comparaisons dans le temps et entre les secteurs. Au Brésil, par exemple, la soumission régulière de rapports normalisés sur les dépenses de défense est obligatoire. Chaque année, des informations détaillées sont publiées sur la stratégie, la gouvernance, les résultats et l'exécution du budget, des données plus granulaires étant mises à disposition sur le site web du Ministère de la défense.
- **Faciliter les audits indépendants** – Les institutions supérieures de contrôle (ISC) et les organismes de surveillance indépendants doivent avoir un accès complet aux données relatives aux contrats et aux dépenses de défense. Les audits indépendants et les évaluations du risque en matière d'intégrité permettent de repérer les dysfonctionnements, les gaspillages ou les erreurs de gestion et fournissent aux parlementaires des analyses fiables, fondées sur des données probantes tout en renforçant le contrôle civil et la confiance des citoyens. Des outils tels que l'indice de Transparency International sur l'intégrité dans les services de défense gouvernementaux<sup>7</sup> sont des aides à la réforme qui mettent en évidence les zones de vulnérabilité. Au Royaume-Uni, le Bureau d'audit national effectue des audits des services ministériels, y compris ceux de la défense, qui portent sur l'aspect financier et la bonne utilisation des fonds. En tant qu'organisme indépendant de surveillance des dépenses publiques, ce bureau a un accès complet aux contrats et au détail des dépenses de la défense. Ses conclusions sont transmises pour information à la Commission des comptes publics ainsi qu'à l'ensemble du parlement.
- **Appliquer à la défense les principes d'unité budgétaire et de gestion des finances publiques** – Il faut que toutes les dépenses liées à la défense, y compris les services du renseignement, les fonds d'urgence et les financements hors budgets, suivent le circuit budgétaire normal, soient enregistrées dans le système financier et contrôlées selon les mêmes normes que les autres secteurs. Le parlement doit examiner les rapports d'audit (à huis clos, si nécessaire) et s'assurer de la prise de mesures correctives. Mettre un terme au traitement spécial des questions militaires, c'est améliorer la responsabilité, l'efficacité et la gestion des risques. En France, les dépenses en lien avec la défense et le renseignement sont détaillées dans la loi de programmation militaire, et sont de ce fait soumises aux mêmes cycles budgétaires, normes d'audit et règles que les autres secteurs. La loi de programmation militaire définit les priorités et les enveloppes financières tout en promouvant la transparence et la prévision des dépenses de défense à moyen terme.
- **Effectuer régulièrement des examens des dépenses publiques (EDP)** – L'examen des dépenses publiques évalue la façon dont le gouvernement alloue les ressources, en mettant l'accent sur l'équité, l'efficacité et la durabilité. En matière de sécurité et de justice, ces examens

montrent si les dépenses sont d'un niveau adéquat, sont adaptées à la modernité et équilibrées au regard des autres priorités. L'inclusion du financement de la sécurité dans le processus de budget national soumis à des EDP favorise la transparence et l'adoption d'une politique fondée sur des données probantes. En 2013, la Banque mondiale et la Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL) ont mené un EDP conjoint du secteur de la sécurité au Libéria, axé sur les scénarios de transition, les besoins essentiels en matière de sécurité et la marge de manœuvre budgétaire<sup>8</sup>. Un examen de suivi a été effectué après la fin du mandat de la MINUL en 2018, tandis qu'un plus large examen des dépenses publiques de justice et de sécurité a été mené en 2021.

- **Adopter des plans de préservation de l'intégrité** – Il convient de mettre en place dans les parlements des plans de préservation de l'intégrité pour lutter contre la corruption et promouvoir la transparence. Il s'agit par ce moyen de veiller à ce que le secret ne soit imposé que sur les points dont la confidentialité est effectivement nécessaire à la sécurité tout en ouvrant réunions et documents à l'examen public. En Slovénie, la loi sur la préservation de l'intégrité et la prévention de la corruption dispose que tous les corps d'État, du niveau local au niveau institutionnel, doivent adopter un plan de préservation de l'intégrité dont la teneur est soumise au Comité de prévention de la corruption. Cette loi établit un fondement législatif qui institutionnalise la transparence et l'intégrité dans l'ensemble des diverses structures de gouvernance et incorpore des mécanismes anticorruption à tous les niveaux du secteur public.
- **Organiser des auditions publiques** – La tenue régulière d'auditions publiques donne aux parlementaires la possibilité d'interroger des responsables de la défense et de débattre des priorités en toute transparence. Dans certains cas l'aspect ouvert des témoignages risquant de compromettre des opérations en cours, il est nécessaire de maintenir la confidentialité pour des raisons de sécurité nationale. Toutefois, la tenue d'auditions publiques, qui tend à promouvoir la confiance et à améliorer le processus de décision, est la preuve que la politique de défense n'échappe pas au débat public. Au Ghana, la constitution charge la Commission des comptes publics d'examiner les rapports du vérificateur général. Son contrôle s'exerce ouvertement, par le biais d'auditions publiques qui sont régulièrement télévisées et diffusées en direct sur les chaînes parlementaires et les stations de radiodiffusion nationales. Ces séances ont notamment donné lieu à l'audition de représentants du Ministre de la défense, permettant l'examen public en temps réel des dépenses militaires.
- **Débattre des dépenses militaires en commission** – Les commissions, qui réunissent des parlementaires de l'ensemble de l'échiquier politique, favorisent la construction d'un consensus sur les stratégies de défense à long terme et les grandes opérations de passation de marchés. Ce type de structure réduit l'esprit partisan, donne de la légitimité aux grands investissements et place la prise de décision à l'abri des pressions politiques de court terme. En Suède, la Commission de la défense réunit tous les grands partis à des fins d'évaluation des menaces futures et de recommandation de stratégies pluriannuelles.

<sup>8</sup> Banque mondiale et Mission des Nations Unies au Libéria (MINUL), *Liberia Public Expenditure Review Note: Meeting the Challenges of the UNMIL Security Transition*, Report No. 71990-LR (Banque mondiale et MINUL, 2013).

<sup>7</sup> Transparency International, *Government Defence Integrity Index (GDI)*.

- **Consulter la société civile et d'autres spécialistes** – La mise en place de procédures structurées de consultation de la société civile, notamment d'organisations de femmes pour la paix, d'associations d'anciens combattants et de défense de l'égalité des sexes, d'universitaires et d'organismes de surveillance permet d'approfondir le contrôle par la prise en compte de points de vue indépendants. La participation externe est un moyen de mettre en évidence les risques, de bénéficier de l'avis de spécialistes et de veiller à ce que la politique militaire et de défense tienne globalement compte des intérêts sociaux et des valeurs démocratiques, et que des comptes soient rendus à la société. En Afrique du Sud, par exemple, la commission ministérielle de la défense et des anciens combattants consulte régulièrement les associations d'anciens combattants ainsi que les organisations non gouvernementales de lutte contre la corruption.
- **Veiller à ce que le parlement ait le pouvoir de convoquer ministres et hauts fonctionnaires** – Lorsque des ministres sont convoqués, il est important qu'ils soient obligés de se présenter en personne sans avoir la possibilité de se faire remplacer. Il faut également que les parlements aient le pouvoir de convoquer les hauts fonctionnaires de l'administration, de l'armée, des forces de l'ordre et du renseignement. En Indonésie, la loi n° 27/2009 autorise la Chambre des représentants à adresser une "assignation forcée à comparaître" à tout fonctionnaire civil qui omet de se présenter. La loi a été modifiée pour s'étendre aux militaires et aux forces de l'ordre, ce qui a renforcé le pouvoir du parlement en matière de convocation.
- **Appliquer des clauses de caducité aux fonds d'urgence** – Il convient d'assortir les allocations spéciales de défense d'une limitation dans le temps pour éviter leur reconduction à l'infini et améliorer la transparence. L'utilisation de clauses de caducité garantit l'expiration automatique d'une dotation exceptionnelle non reconduite par le parlement. Cela permet d'éviter la pérennisation des mesures d'urgence, de garantir le contrôle démocratique et d'imposer une réévaluation régulière des besoins stratégiques. Au Kenya, la loi de gestion des finances publiques dispose que tout retrait effectué sur un fonds d'urgence doit être soumis à l'approbation du parlement dans un délai de deux mois et faire l'objet d'une affectation de crédit subséquente. Cette disposition permet d'éviter un recours illimité à de tels financements.
- **Prendre en compte des considérations sur les femmes et la paix et la sécurité dans les dépenses de défense et leur contrôle** – Il incombe aux parlements d'exiger des ministres de la défense qu'ils adoptent un mode de budgétisation sensible au genre sur l'ensemble du cycle budgétaire. Il convient de publier des déclarations d'impact femmes et paix et sécurité pour les principaux programmes, d'assortir les lignes budgétaires d'indicateurs clairs dans ce domaine et de fournir des données désagrégées par sexe. S'agissant de la mise en œuvre, il convient de réserver des fonds pour financer des services de conseil sur l'égalité des sexes ainsi que des systèmes de données et des installations et équipements assurant la sécurité dans ce domaine. On chargera l'institution supérieure de contrôle de mener des audits annuels de performance femmes et paix et sécurité, incluant les postes extrabudgétaires. Au Canada, l'application du Processus d'analyse comparative entre les sexes plus (ACS+) a eu un effet positif sur l'efficacité opérationnelle, l'intégrité et la confiance des citoyens, et a permis de veiller à ce que les ressources de défense servent à la protection de toutes et tous.

## Conclusion

Les budgets militaires évoluent en réaction au changement observé dans les dynamiques de sécurité à l'échelle mondiale comme à l'échelle nationale. Dans un tel contexte, les parlements ont un rôle essentiel à jouer pour garantir que les ressources soient affectées de manière transparente et efficace, dans le respect des priorités nationales. Leur fonction de contrôle requiert un juste équilibre entre le devoir de répondre aux besoins légitimes de sécurité et la nécessité de veiller tant à la responsabilité financière qu'à la reddition de comptes aux citoyens.

Quelles que soient les circonstances, et même en période de crise, les parlementaires sont idéalement placés pour poser des questions avisées, promouvoir le dialogue et favoriser la prise en compte de données probantes dans le processus décisionnel. Ce faisant, ils contribuent à veiller à ce que les budgets et politiques de défense restent soumis à des contrôles démocratiques tout en intégrant des valeurs communes plus larges, telles que la paix, la stabilité et la bonne gouvernance.

Le but d'un contrôle efficace n'est pas de s'opposer aux dépenses de défense, mais de garantir que ces dépenses sont guidées par des priorités claires, des données probantes et l'intérêt général. Les parlements ont ainsi le pouvoir d'éviter les risques de dérapage, d'inefficience ou de dysfonctionnement en recourant à l'analyse de spécialistes, en tenant compte de points de vue différents et en gardant fermement le cap sur la transparence et la responsabilité.

Même dans les périodes où les tensions et les incertitudes sont grandes, l'institution parlementaire peut avoir un rôle stabilisateur en veillant à l'ancrage des décisions de sécurité nationale dans une vision à long terme respectueuse des valeurs démocratiques. En posant des questions pertinentes, en insistant sur la transparence et le dialogue inclusif, les parlementaires s'assurent de l'utilisation responsable des moyens, de la bonne information des citoyens et de la prise en compte des principes de paix, de confiance et de gouvernance responsable dans les politiques de sécurité.

Publié par l'Union interparlementaire  
ISBN (impression) 978-92-9142-932-5  
ISBN (numérique) 978-92-9142-933-2

Union interparlementaire (UIP), Contrepoids démocratiques et équilibres militaires : le contrôle parlementaire sur fond de hausse des dépenses militaires. Bulletin thématique. (UIP, octobre 2025).

Veillez informer l'Union interparlementaire de toute utilisation du contenu de cette publication en écrivant à [press@ipu.org](mailto:press@ipu.org).