

Alan Bryden et Boubacar N'Diaye (dir. publ.)

Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest
francophone : bilan et perspectives

Centre pour le contrôle démocratique
des forces armées – Genève (DCAF)

LIT

Alan Bryden et Boubacar N'Diaye (dir. publ.)

Gouvernance du secteur de la sécurité en
Afrique de l'Ouest francophone :
bilan et perspectives

LIT

(Bibliographic information here)

Table des matières

<i>Préface</i>	<i>vii</i>
<i>Avant-propos</i>	<i>ix</i>
<i>Liste des abréviations</i>	<i>xiii</i>
1 Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : état des lieux <i>Alan Bryden et Boubacar N'Diaye</i>	1
2 Le Bénin <i>Théodore C. Loko</i>	19
3 Le Burkina Faso <i>Jean-Pierre Bayala</i>	47
4 La Côte d'Ivoire <i>Raphaël Ouattara</i>	75
5 La Guinée <i>Dominique Bangoura</i>	99
6 Le Mali <i>Mahamadou Nimaga</i>	129
7 La Mauritanie <i>Boubacar N'Diaye</i>	155
8 Le Niger <i>Auteur anonyme</i>	181
9 Le Sénégal <i>Niagale Bagayoko-Penone</i>	211
10 Le Togo <i>Comi M. Toulabor</i>	235

11	Points d’ancrage pour la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l’Ouest francophone <i>Alan Bryden et Boubacar N’Diaye</i>	261
	<i>Liste des coauteurs</i>	283
	<i>A propos de DCAF</i>	287

Préface

L'Afrique est à un tournant de son histoire. En Afrique du Nord, le « printemps arabe » a renversé plusieurs régimes au pouvoir depuis des décennies. Ailleurs dans la région, des autorités ont été contraintes d'adopter des modes de gouvernance plus participatifs. Et la violence s'est encore déchaînée, causant d'immenses souffrances et se terminant dans le sang. S'il est vrai que cette dynamique se retrouve dans tout le continent, il est en revanche impossible de présager l'évolution de l'environnement politico-sécuritaire en Afrique de l'Ouest. Depuis que ce projet de recherche a commencé, les paysages politiques de la Guinée et du Niger ont complètement changé, passant de régimes autoritaires bien ancrés à des régimes militaires d'exception, puis maintenant (à la suite de succès électoraux) à de nouveaux ordres démocratiques. A l'inverse, des élections censées apaiser les divisions en Côte d'Ivoire ont eu l'effet contraire, Laurent Gbagbo ayant essayé de se cramponner au pouvoir illégitimement jusqu'à ce qu'il ait été forcé de se retirer. Même dans des environnements « stables » en apparence comme c'est le cas au Burkina Faso, des citoyens et des soldats protestant contre la hausse des prix des produits de base se sont insurgés et se sont regroupés face à l'autorité de l'Etat. Ce dernier événement devrait servir à la fois d'avertissement et de signal d'alarme aux autres pays de la sous-région et même au-delà. Cela corrobore tout à fait les analyses présentées dans cet ouvrage, qui montrent bien l'état de précarité de la gouvernance du secteur de la sécurité dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest et l'urgence de remédier à cette situation grave par le biais de réformes proactives et axées sur la population.

Que faut-il en déduire en ce qui concerne la gouvernance du secteur de la sécurité ? Tout d'abord, ces événements sont la preuve du rôle que peut jouer la société civile pour apporter le changement. Individuellement ou en groupe, des citoyens courageux réagissant face à leur marginalisation ont, par leur action, changé complètement les modèles de gouvernance nationaux et régionaux. Ensuite, il ne suffit pas d'éliminer les élites politiques et les responsables de la sécurité de « l'ancien régime ». Nous savons d'expérience que pour être réussies, les grandes transitions politiques doivent être soutenues par des secteurs de la sécurité soigneusement mis en place, efficaces, bien gérés et soumis au contrôle démocratique. C'est pourquoi il est si important d'examiner à fond la dynamique de la gouvernance du secteur de la sécurité dans les pays où la sécurité est souvent restée une

« chasse gardée ». Bien comprendre les questions et les points de vue qui divisent l'Etat, le secteur de la sécurité et les citoyens est le seul moyen de parvenir à mettre en place des processus de réforme légitimes et durables au plan national. Le présent ouvrage s'efforce d'apporter sa contribution en analysant la gouvernance du secteur de la sécurité dans chacun des neuf pays francophones de l'Afrique de l'Ouest.

Nous tenons à remercier les différents intervenants, si motivés, qui nous ont permis de mieux comprendre la gouvernance du secteur de la sécurité dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. En tout premier lieu, les neuf auteurs des études de pays sans lesquels cet ouvrage n'aurait pu voir le jour. Nous sommes également reconnaissants à la Mission de la gouvernance démocratique qui, dans le cadre du ministère français des Affaires étrangères et européennes, nous a généreusement offert son soutien financier et prodigué ses conseils éclairés. Nous remercions nos collègues du DCAF, Heiner Hänggi, Fairlie Chappuis, Nicole Schmied, Lynda Chenaf et Maria Lisiakova pour leur précieux concours, ainsi que les traductrices Aviva Proville et Sroda Bedarida-Gaveh pour leur excellent travail.

Nos conclusions provisoires ont été présentées lors d'une réunion tenue à Dakar en février 2010, fruit du partenariat stratégique entre l'ASSN (Réseau africain pour le secteur de la sécurité) et le DCAF. Cette réunion a été organisée conjointement avec la Commission de la CEDEAO et le Bureau des Nations Unies pour l'Afrique de l'Ouest. Nous tenons à remercier tous ceux qui ont contribué à nos travaux en nous faisant part de leurs observations et idées pertinentes.

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage n'engagent que les auteurs et ne représentent en aucun cas ceux des organisations (ou de leurs représentants) ayant participé à ce projet.

Les directeurs de publication
Genève, septembre 2011

Avant-propos

Si l'on devait chercher une convergence entre les événements de natures bien différentes qui ont récemment secoué la Guinée, le Niger ou la Côte d'Ivoire, la question de la sécurité figurerait sans doute en bonne place, apparaissant comme la pierre angulaire de ces transitions démocratiques toutes confrontées, d'une manière ou d'une autre, à une question essentielle : comment réformer leur système de sécurité ?

Mosaïque traversée à la fois par des tensions multiples et des dynamiques complexes, encadrée par des acteurs régionaux qui prennent la mesure d'enjeux majeurs, l'Afrique de l'Ouest nécessite tout à la fois une étude contextualisée de chaque pays qui la compose et une appréhension régionale, intégrée, des dynamiques politiques, sécuritaires, culturelles, économiques et sociales qui l'animent. C'est à cet exercice indispensable que se livre ce recueil d'étude de cas pour dessiner les contours et les perspectives d'une « *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : bilan et perspectives* », en analysant les défis et les points d'ancrage pour la Réforme des systèmes de sécurité (RSS) dans chacun des pays concernés, et en replaçant constamment le propos dans un contexte régional.

Processus politique situé à l'interface des questions de sécurité, de gouvernance et de développement, la RSS vise une action cohérente et coordonnée de l'ensemble des acteurs impliqués, tant du côté des pays concernés que des partenaires au développement qui apportent leur appui à ce processus. Il ne s'agit pas seulement de réformer l'armée, la police ou la justice, mais de réformer tout le système de sécurité, compris ici au sens large, et de soumettre toutes ses composantes à un contrôle démocratique (opéré par l'Etat, le Parlement, la société civile, les médias, etc.). Il s'agit bien, en somme, de traiter la question fondamentale du monopole légitime de la violence exercé par l'Etat, et de placer – ou replacer – les forces de défense et de sécurité, indispensables à la stabilité d'un Etat, sous un contrôle civil. Dans cette perspective, la France tente d'ailleurs souvent de promouvoir une approche permettant d'articuler la RSS avec d'autres processus de la transition ou du développement (programmes de désarmement, démobilisation et réintégration, processus de justice transitionnelle, par exemple).

Le document d'orientation français sur la RSS, qui décline cette vision, se caractérise par l'accent mis sur la nécessaire appropriation de cette démarche par les autorités du pays en question, la reconnaissance explicite de la nature politique d'un tel processus ainsi que son inscription dans un contexte de réforme plus large de la gouvernance du pays ; les objectifs d'intervention, déclinés en actions concrètes, devant avant tout être adaptés aux contextes locaux.

C'est dans cet esprit que la France, par le biais de la Mission de la gouvernance démocratique de la Direction générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats, a souhaité s'associer à cette initiative du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées de Genève (DCAF), qui mène un travail d'analyse précurseur sur ce thème depuis sa création en 2002. Fruit d'un protocole d'accord entre la France et le DCAF conclu en 2007, ce travail commun visait ainsi principalement à favoriser la recherche et la réflexion sur les systèmes de sécurité dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, région dont les spécificités en la matière restent peu connues. Ainsi, en fournissant une analyse complète, menée par des experts de la région, de la situation du système de sécurité de ces pays, ce projet permet de lancer des pistes concrètes concernant les initiatives qui visent à l'améliorer. Car ce recueil s'est avant tout basé sur un constat : la question de la RSS est, d'une part, souvent résumée aux seules questions sécuritaires et, d'autre part, largement abordée par un prisme global qui, bien que pertinent, nécessite d'être adapté et détaillé afin de répondre aux systèmes et traditions administratifs, législatifs et juridiques spécifiques des pays francophones.

A partir d'un état des lieux de la situation dans ces neuf pays francophones de l'Afrique l'Ouest, le projet cherche donc à fournir des enseignements sur les dispositifs existants avec leurs faiblesses et atouts, sur les capacités locales et sur d'éventuelles initiatives en cours pour améliorer la gouvernance dans le domaine de la sécurité. En recourant à des praticiens, à des chercheurs et à des acteurs locaux, ce projet a aussi permis de regrouper une expertise francophone sur la RSS.

La France, aux côtés de ses partenaires nationaux, régionaux et internationaux, espère donc que cette publication ambitieuse sera utile à tous ceux qui, malgré la complexité de ces situations, travaillent à la réforme des systèmes de sécurité. Il semble en effet que la mise en commun des expériences sur les moments, les acteurs et les stratégies de mise en œuvre soit déterminante pour mener des processus de RSS qui nécessitent, en toutes circonstances, une appropriation stratégique et une conduite politique forte par les décideurs et acteurs nationaux.

Car si elle vise en premier lieu à l'enracinement d'une culture démocratique au sein des forces de sécurité simultanément à leur restructuration, la RSS tend également, *in fine*, à l'amélioration de l'efficacité et de la légitimité des institutions publiques et à la possibilité, pour le citoyen, d'exercer librement ses droits.

Serge Tomasi

Directeur de l'Economie globale et des stratégies du développement

Direction Générale de la Mondialisation, du développement et des partenariats

Ministère des Affaires étrangères et européennes

Liste des abréviations

ANDDH	Association nigérienne pour la défense des droits de l'homme, Niger
APG	Accord politique global
APLC	Armes légères et de petits calibres
APMT	Association professionnelle des magistrats du Togo, Togo
AQMI	Al-Qaïda au pays du Maghreb islamique
BAC	Brigade anticriminelle, Bénin
BASEP	Bataillon autonome de protection présidentielle, Mauritanie
BPLP	Brigade de protection du littoral et de la lutte antipollution, Bénin
CAED	Commission des affaires étrangères et de la défense, Burkina Faso
CDR	Comités de défense de la révolution, Burkina Faso
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEMGA	Chef d'état-major général des armées, Sénégal
CENI	Commission électorale nationale indépendante
CFA	Communauté financière africaine
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CMIS	Compagnie mobile d'intervention et de sécurité, Guinée
CMJD	Comité militaire pour la justice et la démocratie, Mauritanie
CMRN	Comité militaire de redressement national, Guinée, Mauritanie
CNDD	Conseil national pour le développement et la démocratie, Guinée
CNDH	Commission nationale des droits de l'homme
CNOSCG	Conseil national des organisations de la société civile, Guinée
CNSP	Conseil national de salut public, Côte d'Ivoire
CODDHD	Collectif des organisations de défense des droits de l'homme et de la démocratie, Niger

CONASCIPAL	Coalition nationale de la société civile pour la paix et la lutte contre la prolifération des armes légères, Mali
COS	Centre d'orientation stratégique, Sénégal
CRIFF	Centre de recherche d'information et de formation pour la femme, Togo
CRS	Compagnies républicaines de sécurité, Bénin
CSM	Conseil supérieur de la magistrature, Togo
CSPC/ECPF	Cadre stratégique de la CEDEAO pour la prévention des conflits
DDM	Démarrage du désarmement, démantèlement des milices, Côte d'Ivoire
DDR	Désarmement, démobilisation et réintégration
DGPN	Direction générale de la police nationale, Togo
DGSN	Direction générale de la sûreté nationale, Sénégal
DIC	Division des investigations criminelles, Sénégal
DIRPA	Direction des relations publiques des armées, Sénégal
ECOMOG	Brigade de surveillance du cessez-le-feu de la
EMIA	Ecole militaire interarmées de Conakry, Guinée
ENAM	Ecole nationale de l'administration et de la magistrature, Niger
ENVR	Ecoles nationales à vocation régionale, Niger
FAN	Forces armées nigériennes, Niger
FANCI	Forces armées nationales de Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
FAT	Forces armées togolaises, Togo
FNIS	Force nationale d'intervention et de sécurité, Niger
FPI	Front populaire ivoirien, Côte d'Ivoire
GF2D	Groupe de réflexion et d'action Femme, démocratie et développement, Togo
GRAD	Groupe de réflexion et d'action pour le dialogue, Togo
GSPC	Groupe salafiste pour la prédication et le combat, Mauritanie
GSS	Gouvernance du secteur de la sécurité
JUDA	Jeunesse unie pour la démocratie en Afrique, Togo
LTDH	Ligue togolaise des droits de l'homme, Togo
MALAO	Mouvement contre les armes légères en Afrique de l'Ouest, Sénégal
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance, Sénégal
MNJ	Mouvement des Nigériens pour la justice, Niger

OGA	Organisation des gendarmeries africaines, Sénégal
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
OMP	Opérations de maintien de la paix, Sénégal
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations Unies
OPJ	Officiers de police judiciaires, Niger
OUA	Organisation de l'unité africaine, devenue l'Union Africaine
PARJ	Programme d'appui aux réformes judiciaires, Niger
PDG	Parti démocratique de Guinée, Guinée
PDS	Parti démocratique sénégalais, Sénégal
PPG	Parti du peuple de Guinée, Guinée
PUP	Parti de l'unité et du progrès, Guinée
RADDHO	Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme
RAID	Groupe recherche, action, intervention et dissuasion, Bénin
RASS/ASSN	Réseau africain pour le secteur de la sécurité
RPG	Rassemblement du peuple de Guinée, Guinée
RPT	Rassemblement du peuple togolais, Togo
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
UA	Union africaine, anciennement Organisation de l'unité africaine
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UFDG	Union des forces démocratiques de Guinée, Guinée
UFR	Union des forces républicaines, Guinée
UPG	Union pour le progrès de la Guinée, Guinée
UPR	Union pour le progrès et le renouveau, Guinée

Chapitre 1

Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : état des lieux

Alan Bryden et Boubacar N'Diaye

Introduction

La résurgence du fâcheux phénomène des coups d'Etat en Afrique de l'Ouest met l'accent sur l'importance de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) dans les transitions vers un système politique plus démocratique. La transition depuis un système autoritaire vers un système de gouvernance participative et plus transparent ne se fait pas forcément sur le même modèle dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest. Le processus se déroule pour chacun des pays dans le contexte qui lui est propre et à son rythme. Etant donné le caractère autoritaire de bien des régimes (qu'ils soient civils ou militaires), les secteurs de la sécurité sont souvent devenus des instruments destinés à renforcer la sécurité desdits régimes. La relation entre le secteur de la sécurité et la population est alors marquée par l'exploitation, la répression et parfois même la violation des droits de l'homme. La région compte toutefois de nombreux exemples de systèmes politiques pluralistes et de plus en plus tolérants contrôlant un mécanisme assez bien géré, même si les efforts déployés pour améliorer la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité sont encore loin derrière les progrès réalisés dans d'autres secteurs des politiques publiques. Si cette situation est sans doute inévitable sous des régimes autoritaires, elle se produit également dans des pays où la transition a commencé.¹

Tandis que les Etats africains ont fait l'objet de nombreuses études de cas approfondies sur divers aspects de la gouvernance démocratique, il existe en revanche peu d'études portant sur les caractéristiques de la GSS dans la sous-région ouest-africaine considérée comme un tout. Plus précisément, les événements, les difficultés à surmonter ainsi que les leçons à tirer propres au contexte francophone n'ont pas été suffisamment analysés. Ces lacunes sont

dues à un certain nombre de causes et ont certaines conséquences. D'un côté, elles montrent la réticence généralisée parmi divers acteurs nationaux à examiner d'un œil critique le secteur de la sécurité ainsi que son lien avec les autorités de l'Etat et les citoyens. Cette réticence est parfois même exacerbée par des pressions venant d'en haut de la part de personnes ayant tout intérêt au *statu quo*. Ou alors, c'est le manque de capacités, de ressources et d'espace public à l'échelle nationale qui empêche d'alimenter la discussion sur les questions de gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. D'un autre côté, les lacunes reflètent bien la nature anglo-saxonne du débat sur la réforme du secteur de la sécurité (RSS). En Afrique de l'Ouest, les grands programmes de RSS – considérés explicitement en tant que tels – n'ont concerné jusqu'ici que les situations d'après-conflit dans des pays anglophones comme le Libéria ou la Sierra Leone. Par conséquent, les études publiées sur la question en Afrique de l'Ouest se sont tout naturellement inspirées de ces cas. La tendance anglophone étant en train de changer, notamment avec les efforts déployés pour soutenir la RSS en Guinée-Bissau lusophone et sans doute bientôt en Côte d'Ivoire et en Guinée francophone, il devient de plus en plus urgent d'entreprendre des études approfondies et systématiques sur la GSS et la RSS dans les pays ouest-africains non anglophones.

Nous nous proposons dans cet ouvrage de combler une partie de ces lacunes en promouvant une vision plus claire de la dynamique de la GSS dans la région. Forts de savoir et d'expériences autant personnelles que variées, les différents auteurs analysent la GSS dans chacun des neuf Etats ouest-africains francophones. Cette étude, qui examine ces contextes séparément, permettra de se faire une idée générale de la situation, laquelle est indispensable pour élaborer des recommandations pertinentes et participer aux efforts soutenus de RSS aux plans national et régional.

Dans ce chapitre d'introduction, nous commencerons par présenter un résumé succinct des principaux problèmes traités en consacrant un chapitre à chaque pays, ce qui permettra de mieux comprendre la diversité des contextes nationaux en Afrique de l'Ouest francophone. Puis, nous expliquerons les notions de GSS et de RSS ainsi que leur évolution au sein de cette région très particulière. Nous étudierons certains événements récents qui aident à cristalliser un cadre régional pour la RSS en Afrique de l'Ouest. Pour finir, nous dégagerons quelques uns des objectifs politiques susceptibles d'être améliorés grâce à une meilleure connaissance des contextes nationaux étudiés dans cet ouvrage.

L'importance du contexte

La compréhension des contextes nuancés dans les différents Etats ouest-africains francophones nous permet d'identifier les différents problèmes spécifiques à chacun et donc de déterminer les points d'ancrage susceptibles d'accueillir la RSS. Une analyse critique tenant compte de la diversité des situations dans la région est indispensable pour combler le fossé entre des cadres d'orientation normatifs régionaux bien établis et l'encouragement des efforts sur le terrain. En guise de préambule, voici un bref résumé des différentes dynamiques de GSS dans chacun des pays.

Bénin

Partant d'un contexte particulièrement difficile marqué par des relations civilo-militaires tumultueuses, le Bénin a fini par reconnaître, grâce à son passage vers la démocratie, que le principe directeur du secteur de la sécurité et de sa gouvernance devait être la sécurité humaine. Dans la réalité cependant, les problèmes sécuritaires exogènes et endogènes, la prolifération de la criminalité sur le sol national et celle des menaces transfrontalières exacerbées par la situation géopolitique compromettent considérablement la sécurité. D'après Théodore Loko, ceci engendre des problèmes de trois ordres. Pour améliorer la GSS, il faudrait tout d'abord que les institutions sécuritaires se préoccupent davantage des menaces stratégiques et s'efforcent d'assurer la sécurité, de la gérer et de la contrôler en utilisant une approche holistique. Ensuite, il faudrait prioriser les actions nécessaires et coordonner les efforts sur le terrain. Enfin, il faudrait encourager la population à participer davantage à la prise de décision sur les questions de sécurité, une participation minimale perpétuant les scissions entre les responsables de la sécurité et les citoyens.

Burkina Faso

Le Burkina Faso doit lui aussi faire face à des défis sécuritaires, tant externes qu'internes : ils vont de la corruption et de taux de criminalité sans cesse croissants au trafic transfrontalier de drogue, pierres précieuses et autres denrées. Il y a en outre l'opacité des rôles de la défense nationale et de la sécurité publique, les problèmes posés par le développement actuel des sociétés de sécurité privées ainsi que l'absence généralisée d'une culture de transparence et de responsabilité. Selon Jean-Pierre Balaya, pour trouver des solutions durables, il va falloir préciser les rôles respectifs de l'Etat, du

secteur de la sécurité et des différents acteurs chargés du contrôle démocratique – notamment l'Assemblée nationale, la justice et la société civile.

Côte d'Ivoire

Le cas de la Côte d'Ivoire montre combien il est difficile d'améliorer la GSS par le biais de la RSS au lendemain d'un conflit. Le pays a connu des événements dramatiques après les élections présidentielles en 2010 qui, censées mettre un terme à la crise, n'ont fait qu'exacerber les difficultés existantes. Raphael Ouattara fait ressortir le contraste entre la stabilité et la prospérité qu'a connues le pays juste après son indépendance et les pressions politiques qui ont mené au coup d'Etat de 1999, puis à la guerre civile. Lorsque ce dernier conflit postélectoral aura été résolu, il faudra absolument trouver le juste équilibre entre les activités – indissociables – de DDR et de RSS, qui permet de mener de front la reprofessionnalisation du secteur de la sécurité et le rétablissement de la confiance entre les forces armées et les citoyens. Revenir à un contrôle effectif du secteur de la sécurité et à un contrôle plus strict de l'utilisation de la force sera une tâche particulièrement ardue compte tenu des crispations et violences engendrées par la crise postélectorale et du nombre élevé de parties prenantes au conflit.

Guinée

Dominique Bangoura analyse la longue histoire de la politisation du secteur de la sécurité en partie responsable de la crise actuelle. Deux problèmes sont identifiés : l'indiscipline dans les rangs des forces armées et la répression envers les civils. La détermination croissante de la population, renforcée par le soutien de la communauté internationale, pourraient préparer le terrain en vue d'un changement positif. Il est toutefois primordial de mettre en place un programme de RSS exhaustif si l'on veut promouvoir un changement politique plus important. La Guinée est un bon exemple du rôle joué par la RSS et la GSS lors de transitions politiques de plus grande ampleur.

Mali

Le processus de démocratisation du Mali démontre l'importance de renforcer le consensus national. Certes, le contexte politique se prêtait bien à la mise en place d'un nouveau cadre national en matière de politique de sécurité, lequel a été marqué par une large participation de la société civile. Sans nul

doute, le Mali offre un environnement propice à l'instauration de la RSS. Mais Mahamadou Nimaga insiste sur la différence entre les réformes institutionnelles superficielles existantes et l'absence de véritables réformes profondes requérant davantage de volonté politique pour être mises en œuvre. Aux fins d'assurer la légitimité et la durabilité du processus de réforme, le Mali doit donc s'efforcer d'obtenir de la part d'intervenants autres que les forces de sécurité qu'ils s'engagent à nouer le dialogue sur les questions de GSS.

Mauritanie

Les nombreux coups d'Etat et tentatives de coup d'Etat qui ont marqué l'histoire de la Mauritanie à partir de l'indépendance prouvent à quel point la gouvernance du secteur de la sécurité pose problème dans le pays. La cause principale est les mauvaises relations qui existent entre les forces de sécurité, les institutions du secteur public et les citoyens. D'après Boubacar N'Diaye, comprendre où en est la GSS en Mauritanie aujourd'hui passe nécessairement par une analyse des mécanismes historiques de politisation et d'ethnisation du secteur de la sécurité qui ont conduit à la situation actuelle. Ce n'est qu'en trouvant une solution à ces divisions profondément enracinées que la réforme pourra s'installer durablement. L'exemple de la Mauritanie montre les possibilités et les limites de la RSS dans un contexte de résistance politique au changement.

Niger

Le coup d'Etat militaire de février 2010 a mis un terme à une autre situation inextricable dans laquelle la classe politique nigérienne a plongé le pays. Il a rappelé à tous que les interventions militaires n'appartiennent pas forcément au passé et que le système politique nigérien ainsi que son secteur de la sécurité ont de sérieux obstacles à surmonter. L'auteur décrit les problèmes inhérents à tous les domaines de l'appareil sécuritaire. Selon lui, même si le secteur de la sécurité n'a pas vraiment besoin d'être réorganisé, il ne sera pas si facile de mettre en place une véritable réforme qui intègre judicieusement la participation d'acteurs jusqu'ici exclus. Le Niger a maintenant achevé sa transition vers une nouvelle République et a élu démocratiquement un nouveau président. Le passage à un nouvel ordre constitutionnel pourrait bien être l'occasion rêvée pour les nouvelles autorités d'entreprendre la réforme du secteur de la sécurité tant attendue et de revoir ses liens avec la gouvernance démocratique.

Sénégal

Le Sénégal est le seul pays de l'Afrique de l'Ouest francophone à ne jamais avoir connu de coup d'Etat. Contrairement à de nombreux autres, l'armée occupe une place importante dans la vie nationale et jouit d'une image positive auprès de la population. Niagalé Bagayoko-Penone relève cependant des faiblesses dans d'autres parties du secteur de la sécurité, notamment la gendarmerie, le judiciaire et la police. La réforme de la police apparaît comme une priorité, vu la relation gênante entre une police inapte à assurer la sécurité publique et les sociétés privées qui se développent de plus en plus dans le même secteur. Plus globalement parlant, il va falloir faire en sorte que ces institutions regagnent la confiance de la population.

Togo

Comi Toulabor montre comment le cadre de gouvernance du secteur de la sécurité au Togo a été transformé depuis bon nombre d'années par les impératifs de la sécurité du régime. La politisation et l'ethnisation des institutions de sécurité empêchent la gouvernance démocratique de se consolider. Malgré le nombre sans cesse croissant des campagnes en faveur de la RSS, le fait qu'il n'y ait aucun mécanisme efficace de supervision ni de justification des actions menées sape considérablement l'espoir de voir un jour émerger un secteur de la sécurité qui soit transparent, responsable vis-à-vis des autorités publiques et en lequel tous les citoyens togolais pourront avoir confiance.

En conclusion, il ressort que chacun des secteurs de la sécurité étudiés dans cet ouvrage a été constitué dans des circonstances nationales très différentes. Chaque cas reflète ses propres dynamiques culturelles, politiques et socio-économiques. On peut toutefois constater plusieurs traits communs : premièrement, la très faible participation de la population aux activités relatives à la sécurité. Ceci se traduit par un manque de confiance généralisé de la part du public et un manque de compréhension vis-à-vis des acteurs de la sécurité. Deuxièmement, et en rapport direct avec le premier point, il existe très peu d'exemples de processus visant à instaurer une véritable vision de la sécurité à l'échelle *nationale*. On constate un réel déséquilibre entre la prépondérance de la capacité externe et la faiblesse de la capacité intérieure (déséquilibre d'autant plus exacerbé par le rôle croissant des sociétés de sécurité privées dans la sécurité publique). On remarque également que certaines réformes sectorielles (armée, police ou gendarmerie

par ex.) n'ont pas vraiment été menées dans une optique de gouvernance du secteur de la sécurité. Même là où des programmes de RSS sont déjà en place, les efforts risquent d'être compromis par l'insuffisance de la gestion, de la supervision et de l'obligation de rendre compte.

Des connaissances lacunaires

Des progrès ont déjà été accomplis en Afrique de l'Ouest pour réduire le fossé entre les régions anglophones et francophones en matière de GSS et de RSS. Le consensus croissant sur la nécessité d'instaurer la RSS en Afrique de l'Ouest a été corroboré par des événements survenus dans le monde francophone. La France a publié son propre document stratégique sur le concept : *Réforme des systèmes de sécurité : approche française*.² En adoptant les principes et objectifs élémentaires de l'approche RSS et en en faisant « un élément clé de l'action stratégique de la France », elle a permis d'éliminer de nombreux doutes concernant l'application du concept en Afrique francophone. L'*Organisation internationale de la Francophonie* (OIF) a elle aussi adopté le concept de la RSS. Les membres de l'OIF se sont notamment engagés à s'impliquer sans tarder dans les débats sur la question. En évoquant à nouveau l'étroitesse des liens existant entre la stabilité, la démocratie et la paix déjà soulignés dans la Déclaration de Bamako, la Déclaration de Québec d'octobre 2008 a mis l'accent sur la nécessité de soutenir la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité dans les pays du monde francophone. L'OIF peut être un trait d'union entre les procédures internes des Etats membres et le soutien de la communauté internationale. Ces récents événements ont eu pour effet d'accroître l'importance des débats publics consacrés aux pays francophones en Afrique de l'Ouest et d'imprimer un élan aux débats régionaux, lesquels intègrent de plus en plus les questions de GSS et de RSS.

Bien que la RSS soit considérée comme un concept anglo-saxon, la notion de RSS en Afrique de l'Ouest a en fait vu le jour lors des conférences nationales organisées au Bénin et au Mali au début des années 90. Comme le montrent les études de cas correspondantes, ces conférences ont œuvré davantage pour la réorientation des relations civilo-sécuritaires que pour favoriser les réformes spécifiques qui ont suivi dans ces deux pays. Néanmoins, bien que l'on constate un accroissement manifeste des activités de RSS (avec ou sans soutien extérieur) dans des pays francophones comme le Mali ou le Sénégal, il n'en reste pas moins que les connaissances ainsi que le dialogue en matière de secteur de la sécurité et sa gouvernance restent

limités. Ne pas comprendre les dynamiques culturelles, politiques, économiques et sécuritaires et ne pas les replacer dans leur contexte peut avoir des conséquences considérables. A l'extrême, ne pas intégrer les éléments contextuels de la RSS peut donner lieu à des réformes plus néfastes que bénéfiques, celles-ci ne prenant pas en compte les facteurs-mêmes qui exacerbent les tensions et les dysfonctionnements existants.

Le fait qu'il n'y ait pas vraiment de débats sur la RSS ni sur la GSS dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest démontre la nécessité d'élaborer un langage standard regroupant les principaux concepts. Bien qu'il n'existe aucune définition universellement acceptée du secteur de la sécurité, de la GSS ou de la RSS, les paragraphes suivants se proposent d'analyser un certain nombre de principes communs que l'on retrouve dans les cadres de travail mis en place par les principaux acteurs internationaux, régionaux et nationaux de ce secteur.³ Le thème commun à toutes ces approches est certainement le besoin de dépasser la simple perspective d'un impératif sécuritaire national pour pouvoir atteindre les objectifs sous-jacents articulés autour des besoins des individus et des communautés.

Le secteur de la sécurité

Le principe de gouvernance démocratique joue un rôle primordial dans notre analyse de la nature du secteur de la sécurité et de la nécessité d'instaurer la RSS dans divers pays ouest-africains francophones. Cette approche requiert naturellement une bonne compréhension du secteur de la sécurité.⁴ Dans sa variante gouvernementale, le secteur de la sécurité se compose de trois parties prenantes :

- *les organisations légalement habilitées à faire usage de la force* : les forces armées, la police, la gendarmerie et autres forces paramilitaires, les gardes-côtes, les gardes-frontière, les unités de réserve ou celles chargées de la sécurité locale (forces de défense civile, garde nationale, garde présidentielle, milices officielles), les services de renseignements militaires et civils, les douanes et autres organes en uniforme tels que les services secrets.
- *les organisations chargées de la justice et de l'application de la loi* : le judiciaire, les services correctionnels, les services d'enquêtes criminelles et de poursuites, les organes de justice coutumière et traditionnelle.
- *les organes civils de gestion et de contrôle* : le président/le premier ministre, les organes de sécurité consultatifs, les législatures les

comités législatifs, les ministères de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice, le cabinet du président/du premier ministre, les organes chargés de la gestion financière (ministères des Finances, bureaux du budget, bureaux du vérificateur général), les organes consultatifs chargés de la sécurité nationale, les autorités régionales/provinciales et locales concernées, y compris les autorités traditionnelles, les organisations de la société civile telles que les médiateurs pour la défense des droits humains, les commissions de police, les commissions des plaintes du public.

Deux autres catégories de parties prenantes – des organisations de sécurité non étatiques et des organes de la société civile non étatiques – sont l'expression d'une vision plus large, axée sur la gouvernance du secteur de la sécurité :

- *les organisations de sécurité non statutaires* : les armées de libération, les troupes de guérilla, les milices traditionnelles, les milices appartenant à des partis politiques, y compris celles formées sur la base d'affiliations régionales, ethniques ou religieuses, les sociétés de sécurité privées.
- *les organes de la société civile non statutaires* : les organisations professionnelles, y compris les syndicats, les organisations de recherche/d'analyse politique, les organisations de sensibilisation du public, les médias, les organisations religieuses, les organisations associatives, d'autres organisations non gouvernementales, le public concerné.

Comprendre les rôles ainsi que l'influence des différents acteurs privés de la sécurité est particulièrement important si l'on veut mettre en œuvre la GSS dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. Les acteurs privés posent un certain nombre de problèmes qualitativement différents. Dans toute la région, des organisations de sécurité non statutaires ont émergé afin de combler les vides causés par l'incapacité (ou la réticence) de l'Etat à assurer la sécurité. Ceci est un problème pour l'Etat dans la mesure où des groupes non étatiques armés s'approprient le monopole officiel de l'usage de la force. Dans le même temps, la prolifération des sociétés de sécurité privées fait douter de la capacité de l'Etat à contrôler et réglementer efficacement les activités de ces organisations. Si l'on considère la situation du point de vue de la population, le fait – pas nouveau mais sans cesse croissant – que les fonctions sécuritaires sont de plus en plus souvent

assurées par des sociétés commerciales privées est la preuve gênante que la sécurité est le privilège des riches plutôt qu'un service public. Parallèlement, on constate que l'incapacité de l'Etat ou sa réticence à assurer la sécurité font que cette fonction est souvent assurée par des organisations auto-organisées non étatiques comme par exemple des groupes de vigilance de voisinage n'ayant pas toujours la compréhension et le respect des droits de l'homme nécessaires.

La gouvernance du secteur de la sécurité

Si par « gouvernement » on entend l'autorité politique chargée de prendre les décisions qui relèvent de l'Etat, alors « gouvernance » recouvre une notion plus large qui comprend toutes les institutions et les processus liés à la manière de prendre les décisions politiques. La gouvernance comprend donc un grand nombre d'acteurs – privés et publics – ce qui montre bien à quel point l'autorité politique est fragmentée, état de chose très différent de la répartition théorique des pouvoirs aux niveaux local, national et international.⁵ Du fait de ce changement d'orientation, la « gouvernance » plutôt que le « gouvernement » devient un bon moyen d'aborder la dynamique sécurité/insécurité dans les pays ouest-africains francophones.

Toute façon de concevoir le secteur de la sécurité faisant appel à la gouvernance témoigne de l'importance des rôles joués par les différentes parties prenantes au-dessus et en dessous du niveau de l'Etat. Ainsi, envisager la RSS sous l'angle de la gouvernance montre que les efforts de réforme doivent aller bien au-delà des agences du secteur de la sécurité et de ses interactions avec l'exécutif, le législatif et le judiciaire. D'un côté, ceci fait ressortir le rôle des intervenants régionaux et internationaux. De l'autre, cela souligne l'importance d'inclure des acteurs non étatiques, notamment la société civile, qui sont non seulement les principaux participants mais aussi les bénéficiaires ultimes des processus de réforme. Mettre en place un processus de réforme exhaustif fonctionnant à tous les niveaux (national, régional et international) et regroupant une grande diversité d'acteurs illustre bien l'avis général selon lequel une vision de la RSS fondée sur la gouvernance est essentielle.

Si la gouvernance de la sécurité se révèle utile pour analyser les questions sécuritaires sous divers angles, toute approche fondée sur la RSS s'articule spécifiquement autour des intervenants habilités à employer la force par délégation du monopole légitime de l'Etat. Lorsque ces pouvoirs ne sont pas réellement exercés, c'est qu'il n'y a pas de cadre solide assurant une supervision et un contrôle civils et démocratiques. Ainsi, la RSS se

concentre sur les questions de GSS en s'efforçant de trouver des solutions aux insuffisances tant sécuritaires que démocratiques responsables de l'insécurité au niveau de l'Etat et à celui des citoyens. L'efficacité des services de sécurité est donc étroitement liée à la problématique du contrôle et l'obligation de rendre compte. Cette relation primordiale engendre deux sortes de tensions. Premièrement, si la réforme des institutions de sécurité ne contribue pas à améliorer le contrôle démocratique, cela risque de mener à une situation dans laquelle les acteurs de la sécurité peuvent faire un usage certes plus efficace de la force, mais deviennent dans le même temps indépendants de l'Etat et ses citoyens, pouvant aller jusqu'à représenter une menace pour eux. C'est là un véritable problème dans de nombreuses régions du monde où les réformes ont lieu mais ne constituent pas une « RSS » selon la définition holistique mentionnée ci-dessus, puisqu'elles se polarisent sur l'efficacité sans référence aucune à l'impératif de gouvernance démocratique. En effet, un rapport publié récemment sur l'étude du comportement des donateurs en matière de RSS a révélé que l'aspect « gouvernance » était souvent négligé, notamment le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité, entravant ainsi les efforts internationaux visant à instaurer la RSS.⁶ Il faut également mentionner que dans cette approche, les actions individuelles sont par définition d'ordre technique, mais que le programme de RSS est lui intrinsèquement politique puisqu'il a pour objectif de modifier la hiérarchie de l'autorité politique en ce qui concerne l'usage coercitif de la force. Par conséquent, les efforts déployés pour encourager les passages progressifs vers la démocratie dans ce domaine si sensible de la sécurité engendrent inévitablement des « gagnants » et des « perdants », et la résistance au changement devient ainsi un facteur important à ne pas négliger.

La réforme du secteur de la sécurité

Fondamentalement, une « bonne » GSS s'entend comme la fourniture de services efficaces et bien gérés visant à assurer la sécurité de l'Etat et des personnes dans un cadre de gouvernance démocratique, alors que la RSS consiste plutôt à déployer des efforts en vue d'atteindre cet objectif.⁷ La définition de la RSS utilisée tout au long de cet ouvrage englobe cette vision en examinant le secteur de la sécurité dans divers contextes nationaux sous l'angle de la gouvernance démocratique. Le concept de RSS se trouve ainsi étroitement lié au débat sur la sécurité humaine, tous deux reposant sur l'hypothèse d'une sécurité articulée autour des individus. On comprend mieux alors l'intérêt d'étudier la façon dont ces individus et la communauté

vivent la sécurité. Lors de la planification de la RSS, se contenter de réorganiser des institutions sans intégrer complètement cette approche risque de ne pas tenir suffisamment compte des besoins et des points de vue, différents pour les hommes et les femmes, les jeunes gens et les jeunes filles. Permettre aux communautés et aux groupes de la société civile de s'exprimer dans le cadre de débats nationaux sur des questions de GSS remplit deux fonctions : d'une part, prendre en compte des intérêts divers lors de l'élaboration et de la mise en œuvre des réformes ; d'autre part, démystifier le secteur de la sécurité et sa réputation auprès de la population, dans le but de rétablir la confiance.

La sécurité humaine est mentionnée de plus en plus souvent dans les cercles d'organisations régionales africaines ; ainsi, l'un des objectifs de la Politique de reconstruction et de développement de l'Union africaine est de faire en sorte que la promotion de la sécurité humaine fasse partie intégrante de toutes ses activités.⁸ De même, dans le cadre de sa nouvelle vision stratégique, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) envisage de transformer la région « CEDEAO des Etats » en « CEDEAO des Peuples ».⁹ Ce changement d'attitude envers la sécurité peut être considéré comme une reconnaissance méritée du rôle qu'ont joué dans le passé et jouent encore aujourd'hui les nombreuses forces de sécurité africaines en tant qu'agents de l'*insécurité*.

Une meilleure compréhension de la nature du secteur de la sécurité et de sa gouvernance dans des contextes différents est un atout indispensable pour pouvoir identifier les problèmes ainsi que les éventuelles opportunités de les résoudre par le biais de la RSS. C'est la raison pour laquelle nous insistons tout au long de cet ouvrage sur l'importance de décoder clairement les déterminants spécifiques de la dynamique de la GSS.

Toutes sortes de questions se posent quant aux relations qui existent entre l'Etat, le secteur de la sécurité et les acteurs chargés du contrôle démocratique (le parlement, le judiciaire, le public, etc.). Comprendre les rôles joués *de facto* par ces parties prenantes est essentiel si l'on veut repérer les points d'ancrage possibles pour introduire la réforme. Etablir un organigramme des divers intervenants (qu'ils soient étatiques ou non) jouant un rôle dans la prestation de services de sécurité représente un premier pas vers la formulation de mesures de RSS susceptibles d'améliorer l'efficacité et le caractère professionnel d'un secteur de la sécurité responsable de ses actions et respectueux des autorités civiles.

Comme dans le cas d'autres secteurs de la vie politique en Afrique de l'Ouest francophone, la RSS a l'obligation de choisir entre des priorités concurrentes lorsque les ressources deviennent rares. Il est donc primordial

d'établir un ordre de priorité des problèmes à traiter. Parallèlement, les coûts financiers et politiques de la réforme doivent être estimés avec soin. En outre, il faut se mettre d'accord sur la façon de mesurer les efforts de réforme et leur succès. S'il existe de nombreux cadres d'orientation décrivant en détails les bonnes pratiques générales en matière de RSS, il est primordial de finaliser des critères ou des indicateurs pertinents destinés à évaluer la performance au niveau national et au niveau local. Là où un « programme » de RSS tel que défini ci-dessus n'est pas possible, il faut alors envisager des mesures progressives.

La RSS étant un sujet politiquement délicat, il est particulièrement important de considérer clairement les questions pertinentes avant de proposer des recommandations pour la mise en œuvre. Il faut procéder avec tact et comprendre comment entamer le dialogue sur des points extrêmement sensibles comme la politisation ou l'ethnisation du secteur de la sécurité. On pourra ainsi repérer les « détracteurs » potentiels. Face à la résistance au changement, il faut également tenir compte des conséquences entraînées par le refus ou le report d'une réforme nécessaire.

Un cadre régional de RSS en constante évolution

En ce moment, plusieurs grandes campagnes de promotion de la RSS sont en cours en Afrique de l'Ouest. Elles reflètent le consensus de plus en plus répandu selon lequel une GSS mal gérée peut avoir des conséquences dangereuses telles que des crises politiques à répétition et des conflits débordant des frontières nationales. A l'échelle du continent, l'Union africaine (UA) s'est engagée à encourager ses Etats membres à mettre en œuvre les RSS nécessaires en établissant un plan-cadre.¹⁰ Fait révélateur, ce plan-cadre établit un lien direct entre la RSS en tant que moyen de promouvoir une culture de GSS démocratique et la nécessité de contrer la vague de changements de gouvernements inconstitutionnels en Afrique.¹¹ La CEDEAO a totalement adhéré à cette approche, en proclamant qu'il y aurait pour les Etats membres « une tolérance zéro à l'égard du pouvoir obtenu ou conservé par des moyens inconstitutionnels ». ¹² Ainsi, le développement de capacités au sein de l'Union africaine et de stratégies communes applicables à des communautés économiques régionales si différentes les unes des autres sont des objectifs prioritaires si l'on veut concrétiser un jour tous ces efforts.

Parmi les communautés économiques régionales, la CEDEAO a fait un grand pas en établissant une série complète de normes relatives à la GSS. Certes, reconnaître la relation existant entre la sécurité et la gouvernance

démocratique est à la base du Cadre normatif régional pour la paix, la sécurité et le développement mis en place par la CEDEAO. Le Protocole de Dakar de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au mécanisme de prévention de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité adopté en 1999 est particulièrement important à cet égard. Ce protocole traite des principaux problèmes de GSS lorsqu'il inscrit la nécessité de trouver des acteurs du secteur de la sécurité qui soient bien formés, apolitiques, démocratiquement gouvernés dans le cadre plus large des droits humains et de l'Etat de droit. Un autre élément à ne pas négliger est l'élaboration et l'adoption d'un Code de conduite à l'usage des forces armées et de sécurité en Afrique de l'Ouest, qui établit un certain nombre de normes communes concernant le traitement et le comportement des forces armées et de sécurité dans la région et constitue une preuve supplémentaire de l'engagement de la CEDEAO dans cette zone. Mais il ne faut pas oublier l'objectif général, tout aussi important que les dispositions spécifiques, à savoir utiliser le code pour établir la confiance et renforcer les liens entre les civils et les responsables de la sécurité dans la région.

La dernière composante des progrès accomplis pour améliorer la GSS dans la région est le Cadre stratégique de la CEDEAO pour la prévention des conflits, adopté par les Etats membres en janvier 2008 et qui valorise la GSS démocratique en lui accordant une place de choix dans l'organigramme de la sécurité humaine de la région. Le cadre stipule notamment que « les Etats membres devront adopter et mettre en œuvre les réformes relatives à la gouvernance du secteur de la sécurité afin d'assurer que les agences de sécurité et les services pénitentiaires sont en stricte conformité avec les prescriptions respectant les droits humains et l'Etat de droit et sont soumis au contrôle démocratique ». ¹³ Ceci a donné lieu à l'ébauche d'un concept et d'un plan d'action de la CEDEAO pour la RSS. Le fait que la CEDEAO mette autant en avant la mise en œuvre de la composante gouvernance de la sécurité du cadre stratégique place ce processus au cœur des efforts de RSS déployés dans les différentes régions d'Afrique de l'Ouest. Atteindre les objectifs fixés par le cadre stratégique ne pourra se faire sans la volonté politique des Etats membres. Elargir la base de données sur la dynamique de GSS dans toute la région est donc un excellent point de départ pour motiver des Etats dont les stades d'avancement dans ce domaine politiquement sensible sont très différents.

Dans l'ensemble, l'approche des Nations Unies sur la RSS est largement inspirée des expériences et du savoir-faire africains. Ceci a été souligné lors de l'atelier international organisé au Cap en novembre 2007 sur

le renforcement de l'appui apporté par les Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité en Afrique et les perspectives d'avenir.¹⁴ Le séminaire traitait de la difficulté et des opportunités pour l'ONU de promouvoir la RSS dans les pays de la région et a directement abouti à l'élaboration du premier rapport du Secrétaire général des Nations Unies sur la RSS.¹⁵ D'après ce rapport, la relation entre les Nations Unies, l'Union africaine et la CEDEAO est essentielle pour que l'ONU puisse continuer à offrir la large gamme de ses programmes de soutien et encourager les processus de RSS nationaux en Afrique.

Dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest, plusieurs approches de la RSS se côtoient, très différentes les unes des autres. Il existe des exemples positifs de processus de RSS générés spontanément. Mais même dans les meilleurs des cas, on constate une certaine apathie pour entreprendre les réformes nécessaires.¹⁶ A l'inverse, les régimes autoritaires offrent peu d'occasions de mettre en place des actions de RSS favorisant la gouvernance démocratique. Et contrairement à ce que l'on pourrait penser, il est parfois arrivé que l'effondrement d'un Etat en raison d'un conflit et les efforts ultérieurs de consolidation de la paix soient à l'origine des tentatives de RSS les plus abouties.

Au-delà des Etats africains et des institutions multilatérales, certains experts ont joué un rôle primordial dans l'orientation du débat sur la GSS/RSS en Afrique de l'Ouest. Il est révélateur que la société civile africaine, forte de ses compétences techniques, s'intègre de mieux en mieux dans les réseaux d'experts en RSS aux niveaux national, régional et international. Si des réseaux comme le Réseau africain pour le secteur de la sécurité¹⁷ et le Réseau ouest-africain pour la sécurité et la gouvernance démocratique peuvent imprimer un élan aux réformes au niveau national, ils peuvent également – en encourageant la RSS – contribuer au renforcement des capacités au sein des institutions multilatérales et parmi les donateurs bilatéraux concernés. Ils peuvent aussi servir de plate-forme régionale pour lancer des débats sur d'importantes questions de GSS lorsqu'elles sont trop sensibles au plan national.

Un autre exemple important de la concentration de savoir-faire en matière de RSS est l'Association pour l'éducation et la formation à la RSS,¹⁸ qui regroupe des experts dans le domaine de la formation à la RSS et du renforcement des capacités. Les organisations ayant l'expérience de l'Afrique sont largement représentées dans cette association bénévole qui prône l'adoption d'approches plus cohérentes concernant le renforcement des capacités en matière de RSS au sein des gouvernements, des institutions du secteur de la sécurité, des parlements, de la société civile et des

organisations multilatérales. Ce sont autant d'occasions de s'assurer que les processus de RSS puisent dans la diversité des compétences propres à la région dans laquelle ont lieu les activités. Ceci est une bonne réponse à la critique fréquemment formulée selon laquelle une RSS générée de l'extérieur ne laisse aucune place à la participation locale, et en même temps une garantie que les efforts déployés au niveau national bénéficient de ces échanges Sud-Sud d'expériences.

Conclusion

Dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, il n'est pas possible de concevoir un programme de RSS viable, tel qu'envisagé par la CEDEAO dans son Cadre stratégique pour la prévention des conflits, sans avoir une bonne connaissance préalable des dynamiques de la GSS dans la région. De même, il n'est pas possible d'évaluer les progrès accomplis sans prendre en compte les dynamiques culturelles, sociales et politiques propres à chacun des pays ainsi que leurs origines historiques profondes, car ce sont là des forces importantes qui ont contribué à forger le secteur de la sécurité et sa gouvernance dans différents contextes nationaux. Ainsi, les études de cas présentées dans cet ouvrage ont pour objectif d'ajouter à l'état des connaissances sur la GSS dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest aux fins de promouvoir la mise en place d'un programme de RSS à long terme dans toute la région.

Il est évident que les cadres stratégiques deviennent de plus en plus reconnus et que de plus en plus de capacités sont créées pour contribuer au programme de RSS dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest. La mise en œuvre de la composante gouvernance de la sécurité du Cadre stratégique de la CEDEAO pour la prévention des conflits par le biais d'un plan-cadre et d'un plan d'action régionaux pourrait représenter un progrès considérable si les parties prenantes pouvaient être convaincues de se mettre d'accord sur une stratégie de RSS commune. Cependant, toutes les mesures ci-dessus mentionnées se trouvent confrontées à un même obstacle : comment les mener à bien au niveau national. Il faut aussi dire à cet égard que si les normes et principes relatifs à la gouvernance démocratique ont gagné du terrain en Afrique de l'Ouest, la plupart du temps, leur application est bien plus limitée. Ainsi, les analyses présentées par les auteurs des études de cas par pays sont importantes car elles repèrent les points d'ancrage susceptibles de contribuer à combler le fossé entre la théorie et la pratique.

La principale contribution de cet ouvrage est probablement de susciter de vigoureux débats et polémiques sur la GSS en Afrique de l'Ouest non seulement à tous les niveaux (local, national, régional et international) mais aussi entre les communautés francophones, lusophones et anglophones. Sortir le secteur de la sécurité de l'ombre et dissiper les idées profondément ancrées à propos de la *grande muette* sera un pas énorme accompli pour enfin émuler la volonté politique au niveau national et mener à bien les réformes tant attendues du secteur de la sécurité.

Références

- ¹ Bryden, A., N'Diaye, B. et Olonisakin, F. « La gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : passer des principes à la pratique », *Document d'orientation politique DCAF*, n° 8 (2005). Disponible à l'adresse : www.dcaf.ch
- ² Le guide, élaboré par le Comité interdépartemental de coordination sur la RSS, peut être consulté à l'adresse : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/RSS.pdf>
- ³ Par exemple : OCDE-CAD, *Manuel de l'OCDE-CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : soutenir la sécurité et la justice* (Paris : OCDE-CAD, 2007) ; Conseil de l'Union européenne, *Réflexion de l'UE sur l'appui apporté dans le cadre du CSPC à la réforme du secteur de la sécurité*, 12566/4/05 REV 4 (Bruxelles, 13 octobre 2005) ; Commission européenne, *Concept pour le soutien de la Communauté européenne à la réforme du secteur de la sécurité*, COM (2006) 253 final, (Bruxelles, 24 mai 2006) ; Conseil de l'Union européenne, *Conclusions du Conseil relatives au Cadre d'orientation pour la réforme du secteur de la sécurité*, 2736^e session du Conseil Affaires générales (Luxembourg, 12 juin 2006) ; Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, « *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité* », S/2008/39, 23 janvier 2008.
- ⁴ Cette description du secteur de la sécurité et de la communauté concernée est intégralement tirée des définitions données dans : Nicole Ball et Kayode Fayemi (dir. publ.), *Security Sector Governance in Africa : A Handbook* (Lagos : Centre pour la démocratie et le développement, 2004).
- ⁵ Heiner Hänggi, « Approaching Peacebuilding from a Security Governance Perspective » dans *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding*, dir. publ. A. Bryden et H. Hänggi, 7 (Munster, Lit Verlag, 2005).
- ⁶ Voir Alan Bryden et Rory Keane, « Security System Reform : What Have We Learned ? » OCDE, 2009. Disponible à l'adresse : www.oecd.org/dataoecd/63/44/44391867.pdf
- ⁷ Voir Heiner Hänggi « Security Sector Reform » dans *Post-Conflict Peacebuilding : A Lexicon*, dir. publ. Vincent Chetail, 337 (Oxford : Oxford University Press, 2009).
- ⁸ *Cadre de l'Union africaine pour la reconstruction et le développement post- conflit*. Doc. EX.CL/274 (IX) adopté à Banjul, Gambie, juin 2006. L'objectif du Cadre stratégique de la CEDEAO pour la prévention des conflits est de « servir de modèle au système et aux Etats membres de la CEDEAO dans leurs efforts pour renforcer la sécurité humaine dans la région ». CSPC, Section II (5).
- ⁹ Cadre stratégique de prévention des conflits de la CEDEAO (CSPC), paragraphe 4.

-
- ¹⁰ En février 2008, l'Assemblée de l'Union africaine a invité la Commission de l'Union africaine à mettre en place un cadre d'orientation sur la RSS (Assembly/AU/Doc.117 (X)).
- ¹¹ « Towards an African Union Policy on SSR ». Discours prononcé par Son Excellence M. Ramtane Lamamra, Commissaire à la paix et la sécurité de la Commission de l'Union africaine lors de l'atelier régional africain sur la réforme du secteur de la sécurité, Addis Abeba, 23 mars 2009.
- ¹² Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001), article 1(c).
- ¹³ CSPC, article 57(1).
- ¹⁴ Atelier international sur comment « améliorer l'efficacité de l'aide apportée par les Nations Unies en vue de la réforme du secteur de la sécurité en Afrique : perspectives d'avenir », organisé conjointement par l'Afrique du Sud et la Slovaquie, Le Cap, 7 et 8 novembre 2007.
- ¹⁵ Rapport du Secrétaire général des Nations Unies, *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui apporté à la réforme du secteur de la sécurité*, A/62/659 - S/2008/39, 23 janvier 2008.
- ¹⁶ Voir *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, dir. publ. Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et 'Funmi Olonisakin (Munster : Lit Verlag, 2008).
- ¹⁷ Voir www.africansecurity.org
- ¹⁸ L'Association pour l'éducation et la formation à la RSS regroupe des organisations professionnelles visant à encourager le renforcement de capacités applicables à la RSS au sein des gouvernements, des institutions du secteur de la sécurité, des parlements, de la société civile, des organisations internationales et régionales et parmi les donateurs. Ses membres appartiennent à diverses régions du monde : les Amériques, l'Afrique, l'Asie, l'Europe et le Moyen-Orient. Voir www.asset-ssr.org

Chapitre 2

Le Bénin

Théodore C. Loko

Introduction

La République du Bénin occupe une position géographique privilégiée dans la sous-région ouest-africaine. Par conséquent, tout événement survenant dans son environnement peut affecter la stabilité du pays. Ce contexte socio-politique détermine les opportunités et les contraintes liées à l'instauration de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). En effet, la géostratégie replaçant l'Etat dans son contexte politique, économique et social, les questions de défense et de sécurité ne peuvent se concevoir que dans une optique globale qui requiert la participation de tous les acteurs de la vie nationale. Cette évidence amène à reconsidérer l'approche traditionnelle, selon laquelle la défense nationale n'est analysée que sous l'angle militaire. De même, la sécurité, qui va de pair avec la défense nationale, doit, elle aussi, être examinée sous plusieurs aspects en intégrant la sécurité humaine dans ce nouveau cadre de compréhension.¹

Cette nouvelle façon de concevoir la RSS est en théorie assez largement partagée au Bénin tant par les fonctionnaires du secteur de la sécurité que par les autres strates de la société. Preuve en est le forum géostratégique organisé par le ministère de la Défense nationale en février 2003, auquel ont participé non seulement les militaires mais de nombreux autres groupes sociaux. Ainsi, on a pu noter la présence de députés, d'agents de l'administration, d'ingénieurs, d'universitaires, de responsables d'organisations non gouvernementales, de juristes, de sociologues, d'historiens, d'autorités religieuses, de commissaires de police, etc. Outre cette participation très représentative de la société à divers niveaux de responsabilité, la façon d'aborder le travail se voulait elle aussi holistique. En effet, le forum s'est inscrit dans le cadre des Etudes nationales de perspectives à long terme (dont le rapport officiel a été soumis au chef de l'état le 23 août 2001), qui avaient décrit l'aspiration profonde des Béninoises et des Béninois, toutes catégories et conditions confondues, à un avenir de bonheur et de prospérité pour le pays ainsi que leur foi dans la réalisation de ces objectifs. Preuve en est leur adhésion massive au scénario ALAFIA (la paix) qui vise à faire du Bénin, à l'horizon 2025, un pays bien

gouverné, uni et pacifique, à l'économie prospère et compétitive, un pays phare en matière de rayonnement culturel et de bien-être social. L'allocution d'ouverture du forum a montré que l'objectif était de mieux saisir l'ensemble des aspects de la sécurité au Bénin ainsi que ses multiples facettes, et surtout de sensibiliser les acteurs des différents secteurs de la vie sociale nationale.²

Cette optique est en phase avec le nouveau paradigme en gestation dans la sous-région. En effet, vu l'ensemble des mesures prises par les différents Etats, on constate depuis la fin des années 90 une évolution du concept de sécurité, qui a transformé les armées du monde entier tant du point de vue structurel qu'organisationnel. Les militaires sont investis de nouvelles missions et exercent différemment leurs fonctions habituelles. Le regain d'intérêt pour l'analyse des réformes du secteur de la sécurité et de la défense n'est pas seulement lié aux évolutions géopolitiques qui conduisent les Etats africains à revoir leur système sécuritaire, il est aussi lié à la place centrale que le dispositif de sécurité et de défense occupe dans la bonne gouvernance des Etats africains au sud du Sahara.

En outre, la RSS en Afrique francophone s'inscrit dans le cadre général de la refonte du service public. Sa réévaluation ne pourra se faire qu'après une réorientation de l'administration en vue d'améliorer les relations entre les citoyens et l'Etat par le biais des services publics. Cette amélioration devra remplir deux objectifs :

- mieux répondre aux besoins collectifs (la satisfaction des populations faisant partie des missions de l'Etat) au moyen de services mieux adaptés et mieux gérés dans le cadre des ressources disponibles ;
- établir le lien entre les citoyens et les services publics au plan des principes de l'Etat de droit.

Dans ce sens, les réformes du secteur de la sécurité à l'œuvre dans les pays francophones d'Afrique sub-saharienne sont limitées, mais elles commencent à refléter l'institutionnalisation de la gouvernance du secteur de la sécurité et de la défense dans les pays d'Afrique de l'Ouest.³

Au Bénin, la réforme a été l'occasion d'inscrire le secteur de la sécurité dans un cadre global, intégrant le concept de sécurité humaine. Reconnaissant l'absence d'une politique et d'une stratégie en matière de sécurité, le gouvernement, a décidé de s'atteler à corriger les faiblesses et les dysfonctionnements. Pourtant, une analyse de la situation (cf. la récente série de braquages) ainsi que le contexte, qu'il soit national ou régional, montrent bien que la tâche à accomplir reste immense. Les défis à relever sont la capacité du secteur de la sécurité à faire face à la criminalité transfrontalière organisée, une meilleure compréhension des menaces, ainsi que la

coordination des forces sur le terrain. Ils soulèvent en fait trois séries de questions qui sont d'ordre institutionnel, civilo-militaire et stratégique. Alors que les questions institutionnelles et administratives relèvent du droit administratif et plus spécifiquement de l'organisation des services publics, les relations civilo-militaires renvoient à l'analyse systémique du secteur de sécurité. Quant aux questions de stratégie, elles posent des problèmes d'administration et de gestion. Le présent chapitre commence par présenter brièvement le contexte de la RSS ainsi que l'appareil sécuritaire, avant d'examiner les nombreux défis qu'il faudra relever, pour finalement proposer des solutions de réforme efficaces.

L'environnement sécuritaire

Le Bénin est le premier pays africain à être passé pacifiquement d'une dictature à un système réellement multipartiste. La Conférence nationale de 1990 a non seulement abouti au référendum par lequel le peuple béninois a adopté la Constitution du 11 décembre 1990, elle a aussi et surtout rendu possible le retour à la démocratie. Son impact direct sur la RSS a été le retrait des militaires de la scène politique, qui a permis fort heureusement de ralentir l'effort de réarmement militaire dans le cadre de la sécurité d'Etat. Cependant, face au phénomène des braquages et vu la lenteur des réformes policières, une question se pose qui relance la problématique du lien entre la sécurité d'Etat et la sécurité humaine : l'appareil sécuritaire est-il capable de protéger les biens et les personnes ? Quand un Etat est faible ou fragile, il n'est pas capable de protéger ses ressortissants d'une manière efficace, et quand il est trop fort et qu'il cherche à provoquer d'autres pays, il peut être source d'insécurité.

Les menaces, faiblesses et dysfonctionnements internes

L'appareil sécuritaire béninois a du mal à juguler l'insécurité. Ceci est dû aux dysfonctionnements d'un système sécuritaire⁴ marqué par l'inadéquation des organes de gestion et de commandement ainsi que par l'insuffisance des moyens humains, matériels et financiers. Le caractère obsolète des missions et des méthodes de travail ne fait que souligner l'inefficacité de la gestion de la sécurité, de même que le manque de motivation des personnels, découragés par les difficultés de carrière, les mauvaises conditions de travail et les maigres salaires. La corruption, les déviances et l'indiscipline prennent le pas sur l'éthique et la déontologie chez grand nombre d'entre eux⁵ et font ressortir l'impossibilité pour l'arsenal juridique de combattre l'insécurité. A

ces difficultés s'ajoutent le manque de collaboration de la part de la population, déçue par les mauvaises prestations des forces de sécurité, l'absence d'une politique de sécurité claire et efficace, le poids des pressions politiques et les luttes d'influence entre les forces armées et les forces de sécurité publique.

Du fait de ces dysfonctionnements, à l'intérieur du pays, les populations continuent d'être les cibles faciles d'une délinquance devenue presque endémique. Il y a deux niveaux de criminalité au Bénin : à grande échelle, il existe des réseaux transnationales de criminalité organisée, caractérisée par des vols à main armée de jour comme de nuit dans les centres urbains, des braquages sur les axes routiers avec pertes en vies humaines, le recel et le trafic de véhicules volés vers les pays de la sous-région et autres trafics illicites (enfants, drogue, armes, devises étrangères, crânes humains, médicaments illicites, produits pétroliers, etc.). A une échelle plus modeste, la délinquance est marquée par les cambriolages et autres types de vols, les accidents de la circulation et l'exploitation anarchique des plans d'eau.

La mise en œuvre de la politique nationale de sécurité publique relève de la responsabilité du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique. Le Conseil national de sécurité intérieure donne des directives en fonction de l'évolution de la situation sécuritaire globale. Une évaluation, réponse probablement pertinente au problème de la gouvernance, jouera également (en plus de son aspect stratégique) un rôle de médiation, en facilitant l'échange d'informations et la coordination des acteurs autonomes engagés dans une action publique partenariale.

Le contexte régional

Sur le plan régional, l'insécurité est principalement due à la menace terroriste, à la prolifération des armes légères et de petit calibre et à une cybercriminalité grandissante. La participation du Bénin aux travaux du Comité de l'information, de la science et de la technologie pour le développement de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique pourrait permettre de contrer ce dernier phénomène.

La menace terroriste qui pèse sur la région, notamment en raison de la faiblesse générale des gouvernements centraux et de la corruption, explique l'intérêt sans cesse croissant de l'organisation terroriste Al-Qaïda pour l'Afrique sub-saharienne. D'autres facteurs contribuent à exacerber cette situation : les différences culturelles et ethniques au-delà des frontières géographiques ainsi que les intérêts concurrents (parfois convergents) des divers groupes islamistes aux objectifs, forces et faiblesses différents.

Par ailleurs, l'Afrique reste un marché intéressant pour les armes légères et de petit calibre, même s'il est pauvre et apparemment marginal par rapport au marché global des armes. Dans le continent, les armes circulent, attirant les pays et les producteurs qui veulent se débarrasser du surplus de la guerre froide ou d'armements dépassés par les progrès technologiques. Certains n'hésitent pas à placer sur le marché africain des armes de production récente. D'après les experts, le trafic d'armes continue d'être un problème sécuritaire majeur en Afrique subsaharienne, qui a déjà connu tant de conflits sanglants.

Sur le plan maritime, les pays du golfe de Guinée doivent faire face à divers fléaux, tels que la piraterie (y compris l'enlèvement de pêcheurs dans les eaux territoriales par des bateaux pirates), la surpêche, le braconnage, la pollution et les trafics de toutes sortes, notamment de produits pétroliers. En effet, plus de 70 000 barils de pétrole sont volés dans le golfe chaque année, soit 1,5 milliard de dollars de perte par an.⁶ Pour pallier ce problème, il va falloir que les responsables des différents Etats fassent preuve d'une volonté politique et qu'ils organisent une concertation régionale.

Les menaces maritimes doivent amener les Etats à améliorer la gouvernance avec l'aide des organisations sous-régionales et internationales en vue d'obtenir une meilleure harmonisation et une meilleure coordination des mesures de lutte contre l'insécurité. Le ministre de la Défense nationale suggère d'inscrire les mesures de lutte contre l'insécurité maritime dans un contexte opérationnel régional solide sous-tendu par des instruments adaptés et des capacités juridiques et institutionnelles efficaces. Aussi faudra-t-il identifier les préoccupations sécuritaires ainsi que les moyens de contrer les menaces avant de définir les instruments de mise en œuvre. Le ministre recommande de prendre des mesures d'application visant à renforcer la législation nationale et à mettre en place des moyens institutionnels.

En outre, la privatisation de la guerre a elle aussi des conséquences paradoxales, non seulement au niveau sous-régional mais encore au niveau continental, comme le montre la diminution progressive de la capacité des armées régulières africaines. Redoutant des coups d'Etat et des révoltes militaires, de nombreux présidents africains (souvent arrivés au pouvoir précisément grâce à un coup d'Etat) ont transformé les unités régulières en « armées de parade », en gardes prétorienne bien équipées et en milices privées destinées à assurer leur propre sécurité. Ces corps sont composés d'hommes fidèles appartenant à la même ethnie que celle de l'homme fort du pays. Il est clair que cette méthode sape les fondations de l'Etat au bénéfice d'entités existant au-delà (ethnie, région, etc.) ou en dehors de l'Etat (réseaux criminels, multinationales minières et agricoles, etc.). En Afrique de l'Ouest, les groupes armés sont très variés, allant des milices pro-

gouvernementales aux groupes rebelles. Instables, leurs motivations, leur loyauté ainsi que le champ de leurs missions changent constamment. Ils ont tendance à perdurer au-delà de leur utilité politique et sont capables de se réinventer s'ils sont assez motivés. En fin de compte, les victimes sont les communautés locales. Au Bénin, comme ailleurs dans la région, ce phénomène contribue à l'augmentation de la criminalité (principalement des braquages). L'étendue du problème montre que les Etats ouest-africains n'ont pas pris la mesure exacte de ces menaces.

L'appareil sécuritaire

Au Bénin, il est vrai que l'avènement de la démocratie a eu un impact positif sur les réformes institutionnelles. Des audits ont été effectués au sein d'organismes gouvernementaux, l'administration a été décentralisée afin d'amener le service public au plus près de la population, permettant aux organismes de la société civile de monter en puissance. D'autres réformes sont en cours bien que leur portée ait été considérablement limitée par les difficultés dues au manque de ressources financières.

En ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité en particulier, la clé de voûte des textes qui régissent le système sécuritaire au Bénin demeure la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, établissant la Constitution de la République du Bénin. Chacune des forces fait cependant l'objet de textes spécifiques qui s'appuient sur les provisions sur les droits de l'homme et la sécurité humaine, et surtout, la notion (plus vague) de gouvernance. La constitution énonce les principes qui gouvernent l'organisation, l'emploi et la supervision des forces armées. La violation de ses dispositions entraîne contrôles et sanctions de la part de la cour suprême et de la cour constitutionnelle. Mais l'analphabétisme et l'ignorance des textes expliquent que tout cela reste purement théorique.

L'organisation du secteur de la sécurité au Bénin est très complexe. Malgré la multiplicité des forces, la question de gouvernance la plus importante est de déterminer comment elles seront déployées et contrôlées. Il y a aussi la question subsidiaire du grand nombre des centres de commandement et des organes de contrôle. La meilleure façon de passer en revue ces forces ainsi que leur structure de commandement est donc de les examiner du point de vue de leurs missions. Les forces de sécurité, légalement constituées pour veiller sur les intérêts nationaux, sont composées des corps suivants :

- les forces armées ;
- la gendarmerie nationale ;
- la police nationale ;
- le service des douanes ;
- les gardes forestiers ;
- la brigade du feu ;
- le service des renseignements (invisible, il est perçu comme étant rattaché au palais de la république, car son rôle est lié à la sécurité de l'Etat ; il a laissé un mauvais souvenir dans la mémoire des Béninois depuis la période révolutionnaire).

Les autorités habilitées à mettre en œuvre le système sécuritaire national

La conférence nationale des forces vitales de la nation de février 1990 a institué le Conseil supérieur de la République, chargé de rédiger la Constitution adoptée par référendum le 11 décembre 1990. A la suite de cette conférence nationale, le désir de sauvegarder les institutions de l'Etat a été réaffirmé. Il a ainsi été décidé de réformer les forces armées afin de les recentrer sur leur rôle principal, à savoir la protection de l'intégrité du territoire national. Ce choix fondamental a été inscrit dans la Constitution. Conformément à l'article 62, le président de la république est le commandant en chef des forces armées, il nomme en conseil de ministres les membres du conseil supérieur de défense dont il préside les réunions.

L'organisation générale des forces armées

Les forces armées comprennent l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. L'armée de terre dispose de 8 000 à 9 000 hommes.⁷ On peut y ajouter la gendarmerie nationale, forte de 3 000 à 4 500 hommes, qui assure des missions militaires en temps de guerre. L'armée de l'air compte 500 à 800 hommes. Les forces armées sont cependant embryonnaires et sous-équipées.

Le ministre de la Défense est chargé, sous l'autorité du président de la république, de mettre en œuvre la politique de défense nationale. Il est responsable de l'organisation des forces armées, de leur équipement et de leur infrastructure, et doit s'assurer qu'elles sont en état d'être déployées. Il a par ailleurs la responsabilité de la coopération militaire avec les pays étrangers. Pour mener ces tâches à bien, il est assisté du chef d'état-major des forces armées, qui est également conseiller militaire auprès du gouvernement.

Le chef d'état-major général met à la disposition du haut commandement les différents commandants des forces et les chefs des unités

interarmées. Il est aussi en liaison avec ses homologues étrangers. Le haut commandement est alors composé d'un chef d'état-major général, d'un chef d'état-major général adjoint, de commandants de forces et de chefs des unités interarmées.

Les forces armées du Bénin ont acquis une expérience pratique sur un certain nombre de théâtres d'opération, par exemple:

- la défense de l'intégrité territoriale lors de la dispute entre le Bénin et le Niger concernant les îles de Lété en 1963 ;
- la protection du territoire national contre l'invasion d'étrangers lors de la guerre du Biafra (1967-70) au Nigéria (dans cet exemple, la majeure partie de l'équipement mobilisé s'était avérée défectueuse) ;
- les missions de maintien de la paix avec la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et avec les Casques bleus des Nations Unies (Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, etc.).⁸

Ces missions ont soulevé des questions relatives au commandement et au contrôle des composantes des forces béninoises. La fréquence des interventions à l'extérieur a suscité l'inquiétude des dirigeants, craignant que les soldats ne se mettent à envier les indemnités des soldats déployés sous des mandats internationaux. Il est en outre arrivé plusieurs fois que des actions infructueuses (pour la plupart imputables à l'insuffisance des équipements) montrent les limites opérationnelles de l'armée de terre.

La sécurité publique

Dans certaines circonstances exceptionnelles, les forces armées, qui sont sous l'autorité du président de la république, peuvent être appelées au renfort des forces de sécurité publique traditionnelles, la gendarmerie et la police nationale. La subordination des forces armées à une autorité civile a toujours été inscrite dans la constitution. Cela n'a toutefois pas empêché les militaires d'interférer dans le processus démocratique, comme le montrent les différents putschs des années 60-70.

L'exemple le plus récent d'intervention des forces armées sur le sol national est celle qui s'est déroulée dans le cadre des actions menées par la commission nationale chargée de lutter contre la vente illicite de produits pétroliers, et qui s'est soldée par des pertes en vies humaines.

La gendarmerie nationale

La gendarmerie est l'une des composantes principales des forces de sécurité. Petite sœur de la gendarmerie française, la gendarmerie nationale béninoise a été créée le 1^{er} août 1961. Elle est commandée par un général de brigade depuis septembre 2006 et compte 2 800 officiers, gradés et gendarmes, soit 30% des effectifs des forces armées du pays. Compétente sur 90% du territoire et 81% de la population, elle remplit des missions de police administrative, de police judiciaire et de police militaire. Elle contribue également à la protection de nombreux sites et points sensibles et met à la disposition des missions de maintien de la paix un contingent d'environ 250 hommes.

Pour accomplir ses missions, la gendarmerie dispose d'une direction générale implantée à Porto-Novo, de formations opérationnelles et d'instruction, de trois groupements régionaux (un groupement de gendarmerie mobile, un groupement pénitentiaire, un groupement des services) et d'une école nationale de la gendarmerie dans laquelle est intégré le Centre de perfectionnement de police judiciaire. Elle compte un quartier général dans chaque région ainsi que des brigades dans tous les districts ruraux et urbains. Dans les zones rurales, elle s'acquitte des diverses missions de la police nationale. Comme la police, elle assure la sécurité des personnes et des biens. Son champ d'action s'étend à la quasi-totalité du territoire, mais elle est surtout responsable de la sécurité dans les campagnes et sur les axes routiers. En temps de paix, elle est responsable de la surveillance du territoire, de la protection de la population, de la sécurité publique et de la défense civile. Elle est aussi chargée des enquêtes criminelles dans les zones rurales, sous l'autorité des instances judiciaires compétentes. La mission de sécurité publique pour laquelle elle peut occasionnellement être réquisitionnée est placée sous la supervision des autorités civiles et militaires que sont les maires, les préfets de région, le ministre de l'Intérieur ou le ministre de la Défense.

La police nationale

La police a à sa tête un directeur général et comprend plusieurs groupes spécialisés d'intervention rapide : la brigade criminelle, les compagnies républicaines de sécurité qui ont leur état-major à Cotonou, et leurs unités stationnées dans les capitales régionales.

La direction générale, placée sous l'autorité du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, centralise et coordonne toutes les activités des directions techniques (de l'administration de la police, de la sécurité

publique, de la police judiciaire, des renseignements généraux et de la surveillance du territoire, et de l'école nationale de la police) et des services extérieurs (directions départementales, commissariats centraux, spéciaux, et des localités, commissariats et postes frontaliers) ainsi que les compagnies républicaines de sécurité (CRS), la brigade anticriminelle (BAC), le groupe Recherche, action, intervention et dissuasion (RAID) et la brigade de protection du littoral et de la lutte antipollution (BPLP). Les compagnies républicaines de sécurité sont organisées pour opérer en formations constituées. Constituant des réserves mobiles susceptibles d'être employées sur toute l'étendue du territoire national, elles ont pour vocation : 1) de renforcer les corps de police urbaine pour le maintien de l'ordre ; 2) de porter assistance aux populations en cas de sinistre grave ou de catastrophe publique ; 3) d'assurer des missions de surveillance proprement-dite : police routière, motorisée, escortes officielles, surveillance de ports et d'aéroports, de voies de communication. La BAC, les CRS, le RAID et la BPLP sont des unités d'élite et les bras armés de la police. Leur création entre dans le cadre de l'adaptation du service public aux besoins nouveaux sur le terrain.

En principe, la police peut intervenir à la demande de tout individu qui requiert ou nécessite son assistance. En pratique cependant, nombreuses sont les atteintes à la sécurité des personnes en centre-ville qui témoignent des insuffisances des forces de police. Il faut espérer qu'avec la décentralisation, des mesures innovantes visant à mettre en place des services de police locaux seront prises. On constate un net intérêt pour la création d'une police municipale dans les nouvelles communes. Depuis janvier 1999, les maires sont chargés d'assurer la sécurité des personnes et des biens dans leur agglomération. Malgré leurs capacités limitées, ces communes sont néanmoins des entités légales jouissant d'une certaine autonomie qui les autorise à mettre sur pied des services de police municipale. Malheureusement, du fait de l'ampleur de la demande et de la modicité des moyens disponibles, il est à craindre que la réforme ne donne pas les résultats escomptés. Ces idées sont avancées dans l'hypothèse où des troubles persistants se produiraient, mais il n'y a jamais eu de véritable discussion sur la question. Pour l'instant il ne s'agit pas de décider entre centre et périphérie, c'est l'insécurité qui devrait être au centre des débats, surtout si les menaces se font de plus en plus réelles dans l'esprit des populations.

Pendant la période révolutionnaire, le Bénin s'était doté d'une « milice », organisation de police locale, très efficace mais politiquement endoctrinée. Toute la question est de savoir si le projet de police municipale sera calqué sur celui des milices révolutionnaires. Si on peut en douter dans la mesure où le système précédent visait à établir le contrôle politique des

autorités sur l'ensemble du territoire national tandis que la politique de décentralisation cherche à rapprocher la gouvernance des citoyens et donc à améliorer la sécurité au sens large. On note cependant l'existence de certains problèmes concernant le transfert de compétences et de ressources de l'Etat central vers les autorités locales décentralisées. Il n'est pas sûr que les textes réglementaires adoptés en 1990 en vue de réorganiser les services de police aient pris en compte les préoccupations actuelles relatives à la décentralisation.

Le service des douanes

Le service des douanes, présent tout le long des frontières, est chargé de faire respecter le paiement des taxes à l'importation et à l'exportation ainsi que les droits de douanes sur tous les biens qui transitent par le territoire national, et de faire en sorte que toutes les taxes et redevances soient versées au Trésor public. Les douanes contrôlent, protègent et régulent l'économie nationale, de même qu'elles font respecter les interdictions édictées par les autorités nationales compétentes d'importer, d'exporter ou de faire transiter certains biens. Les douaniers jouent un rôle important dans l'économie du pays car le budget national repose essentiellement sur la perception des taxes. De plus, étant donné la vocation régionale du port de Cotonou, il peut arriver que certaines maladresses de gestion posent problème au sommet de l'Etat. A ce point hypersensible s'ajoutent diverses questions transfrontalières qui relèvent elles aussi de la compétence des douanes.

En plus des douanes, les forces de police, et en particulier la police des frontières, sont responsables de la coordination de la sécurité ainsi que de la surveillance des activités liées aux flux migratoires le long des frontières terrestres, maritimes et aériennes du pays. Ces services centralisent et traitent les informations et les statistiques provenant régulièrement des divers postes frontaliers.

Il ne suffit pas de définir la mission du services des douanes, il faut aussi prendre en considération les questions de logistique et d'éthique. La nécessité de réformer est encore plus flagrante aujourd'hui, surtout depuis que le ministre de l'Economie et des Finances a organisé un séminaire au cours duquel les hauts fonctionnaires du ministère pourront formuler des recommandations, recommandations dont l'application pourrait grandement contribuer à la mise en œuvre du programme d'action du gouvernement.⁹

Afin d'améliorer l'efficacité du service des douanes, lesdites réformes devront prévoir l'installation de guichets uniques automatisés, ainsi que l'amélioration de la communication avec le public. A long terme, il faudra rénover progressivement le service public, renforcer les mécanismes de

contrôle au port de Cotonou et le long des frontières ainsi que le système des sanctions à l'encontre des douaniers dont le comportement pourrait porter préjudice à l'Etat. D'autres réformes établiront dans un cadre bien défini les exemptions et les récompenses accordées aux douaniers méritants (citations, primes, etc.).

Parallèlement à son rôle essentiellement fiscal et économique, la douane exerce un certain nombre de fonctions, qui lui ont été progressivement confiées en raison de sa présence permanente à la frontière et de l'efficacité de ses techniques d'intervention. Mis à part le concours qu'ils apportent aux autres administrations dans l'accomplissement de leurs missions, les services des douanes appliquent aux marchandises et aux personnes qui franchissent les frontières les diverses mesures de protection prévues par le législateur en matière de santé publique, de sécurité publique, de moralité publique, de protection du consommateur, de propriété industrielle et commerciale, de protection du patrimoine culturel, de protection des espèces en voie de disparition.

Les sociétés de sécurité privées

De nombreuses sociétés de sécurité privées ont récemment fait leur apparition au Bénin, surtout ces dix dernières années avec l'avènement du Renouveau démocratique. Environ 50 permis ont été accordés par le ministère de l'Intérieur. Ces sociétés ne sont pas toutes à la hauteur de leur mission, mais elles sont encadrées par les forces de sécurité publique. Elles ont néanmoins fait preuve d'utilité, puisqu'aujourd'hui, certaines institutions publiques font appel à leurs services.

Le secteur privé de la sécurité est réglementé par des textes qui régissent les activités des sociétés de gardiennage et de surveillance, ainsi que celles des sociétés privées chargées de la protection des personnes et des biens.¹⁰ Cette réglementation spécifie le champ d'application, les conditions d'obtention de l'accréditation, les modalités de recrutement et de formation, et organise la supervision de ce secteur. Pour être habilité à exercer ces activités de surveillance, de gardiennage et de protection ou à gérer une telle société, il faut être né au Bénin ou avoir acquis la nationalité depuis cinq ans au moins. Sont exclues les personnes qui se seraient rendues coupables d'actes immoraux ou répréhensibles, qui auraient porté atteinte à la sécurité des personnes et de leurs biens, ou qui auraient été condamnés ou même amnistiés. L'interdiction s'applique aussi aux faillis et aux personnes placées sous contrôle administratif ou judiciaire.

Le ministère de la Sécurité publique est l'organisme de contrôle dudit secteur. Devant la nécessité de le réformer, il faut réfléchir à la question de

savoir s'il convient ou non de renforcer la réglementation du secteur privé. Un autre problème est le fait que les compagnies privées sont responsables de la formation de leurs recrues : le budget alloué aux programmes risque d'être réduit à l'extrême et la formation bâclée, vu l'absence de contrôle. Néanmoins, le nouveau gouvernement a donné de la voix par l'intermédiaire de son ministre de la Sécurité publique, qui lors d'un entretien avec les responsables du secteur privé a déclaré vouloir mettre de l'ordre dans la situation. Une nouvelle politique se dessine.

Au Bénin, tout ce qui est lié à la sécurité publique est considéré comme confidentiel. Il est extrêmement difficile d'avoir accès aux documents, et comme les informations ne sont pas disponibles, les entreprises, les organisations et les individus ont du mal à faire respecter leurs droits. Le plus compliqué est d'arriver à avoir une vision globale de la sécurité publique, telle qu'elle est définie par le pouvoir exécutif, et de faire en sorte que le pouvoir législatif ainsi que la société civile adhèrent à cette approche.

La gestion et le contrôle du secteur de la sécurité

L'assemblée nationale

Les principales prérogatives de l'assemblée nationale sont le vote des lois, l'approbation et l'amendement de la loi de finances, ainsi que l'adoption du budget général de l'Etat. De ce fait, elle a plusieurs occasions d'exercer son contrôle sur le secteur de la sécurité. En ce qui concerne le budget général de l'Etat, le Parlement béninois peut amender la part allouée à ce secteur dans le sens positif ou négatif. Il peut réaffecter des parts de budget à des secteurs qu'il juge prioritaires. Il peut en tout état de cause décider du montant total affecté au secteur de la sécurité.

L'assemblée peut également exercer son contrôle sur les lois qui lui sont proposées dès lors qu'elles s'appliquent au secteur de la sécurité. Elle a aussi d'autres pouvoirs dans le domaine de la sécurité, notamment en ce qui concerne l'adoption des lois portant ratification des accords relatifs aux alliances et à l'aide internationale en cas d'agression. Enfin, toute intervention des forces armées hors du territoire national est soumise à l'aval de l'assemblée nationale.

L'assemblée nationale dispose de pouvoirs considérables. En temps de guerre, elle peut mobiliser des forces pour défendre le territoire national. De même, elle doit approuver toute nouvelle alliance ou éventuelle coopération

militaire. Sa commission de la défense nationale traite spécifiquement des questions se rapportant au système sécuritaire national.

Les commissions parlementaires permanentes

L'assemblée nationale dispose d'une commission permanente pour les questions de sécurité, qui reçoit les projets de loi du gouvernement et peut soumettre des propositions de loi sur les questions de sécurité. L'assemblée peut à tout moment mettre en place une commission *ad hoc* si une enquête parlementaire s'avère nécessaire au sein du secteur de la sécurité. Dans certains cas, ces enquêtes peuvent donner lieu à des questions orales, directement adressées aux autorités de l'exécutif chargées de la gestion de ce secteur. Dans d'autres cas, l'affaire peut être portée devant la cour constitutionnelle. Le plus souvent, il s'agit d'invalider certains décrets de l'exécutif.

Au Bénin, le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité n'est pas différent des autres formes de contrôle. Les enquêtes aboutissent rarement à des résultats concrets, et la séance des questions orales s'achève souvent par des recommandations, non contraignantes pour l'exécutif. Il est donc nécessaire de sensibiliser les membres de l'assemblée à l'importance du contrôle parlementaire dans ce domaine. Il est par ailleurs souhaitable de mieux informer la société civile, dans les centres urbains comme dans les villages. C'est pourquoi il serait préférable d'organiser des séminaires au Bénin – même avec compte rendu des expériences vécues à l'étranger, plutôt que d'envoyer des agents prendre part à des rencontres internationales sans remontée de l'information. Cela permettrait également d'échanger les points de vue avec les parlementaires d'autres régions et d'autres pays et de comparer les expériences.

Le rôle de la justice

La cour constitutionnelle est le principal gardien des droits fondamentaux et des libertés publiques. C'est l'instance de contrôle qui régit les fonctions et les activités des autorités publiques. Il est intéressant de noter que cette institution, véritablement stratégique au sein du système démocratique béninois, a émis un certain nombre d'avis concernant le fonctionnement de quelques uns des corps constituant le système sécuritaire national. Bien qu'elle soit compétente pour contrôler l'ensemble des décisions et actions des autorités, la cour constitutionnelle se limite principalement aux agences de sécurité. Elle a toutefois prononcé, à de nombreuses occasions, l'invalidation constitutionnelle de lois votées par les députés ainsi que

d'actes du gouvernement, protégeant ainsi les droits des citoyens. Des arrêts ont été rendus à l'encontre de la police et de la gendarmerie pour des cas de mauvais traitements.

La police est soumise à plusieurs formes de contrôle judiciaire exercé par les cours administratives, civiles ou criminelles. Le juge administratif est compétent pour les demandes de compensation en cas de dommages causés par l'intervention de la police et pour les affaires relatives à l'abus de pouvoir pour lesquelles il est possible d'obtenir un renversement de la mesure prise illégalement. Généralement très satisfaisant dans le cas des règlements, cette condamnation est souvent inefficace quand s'agit d'une mesure temporaire (par exemple, l'interdiction de tenir une réunion).¹¹ Les juridictions civiles ont une compétence générale en matière de faute individuelle ou de responsabilité personnelle engagée pour des actes de violence commis par un officier de police. Enfin, les cours criminelles sont compétentes pour recueillir les doléances relatives aux cas d'arbitraire et aux agressions commises par des policiers (agressions, violences verbales, meurtres, etc.).¹²

Les moyens de contrôle informels

Quelques organisations non-gouvernementales (ONG) locales et internationales étudient au Bénin, aux côtés des autorités, le fonctionnement du système sécuritaire national. Ces organismes ont très vite reconnu l'importance stratégique de ce domaine pour les processus démocratiques en cours sur le continent africain. Ils ont aussi réalisé que le fonctionnement harmonieux de ce secteur est d'une importance vitale pour la vie de la nation. C'est pourquoi, lorsqu'aucune disposition ne permet aux citoyens d'exercer une forme quelconque de surveillance sur le fonctionnement et l'efficacité du secteur, il est nécessaire d'encourager la participation des différentes composantes de la société civile. De cette façon, cet instrument puissant, qui pourrait aisément devenir destructeur et être utilisé pour ébranler la démocratie, n'est pas laissé entre les seules mains d'une autorité ou d'une institution. Par exemple, les rapports annuels d'Amnesty International sur les droits de l'homme, qui analysent la façon dont le secteur sécuritaire fonctionne dans chaque pays, sont très utiles. Ils dénoncent les violations des droits de l'homme commises par les différentes forces de sécurité et, à partir de là, tirent des conclusions sur les forces, faiblesses et dysfonctionnements dans les pays en question.

Le contrôle du secteur de la sécurité nationale par les ONG prend aussi la forme de séminaires de formation, organisés au bénéfice de diverses composantes du système. De plus, les communiqués de presse, qui

condamnent les abus et la mauvaise conduite des différents organismes de sécurité, sont un moyen d'attirer l'attention de la communauté nationale ainsi que celle du secteur lui-même sur ses propres erreurs. Par exemple, le Group d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique a créé une commission d'enquête indépendante chargée d'examiner le rôle joué par les différentes parties impliquées dans les événements tragiques du 18 août 2004 à Porto-Novo. Dans cette affaire, les efforts du gouvernement pour assainir l'industrie pétrolière ont provoqué des émeutes, qui se sont soldées par des pertes en vies humaines. L'enquête a mis en évidence la faiblesse du cadre réglementaire régissant le secteur pétrolier ainsi que certaines défaillances dans sa mise en œuvre. Elle a aussi démontré les inadéquations socio-économiques de ce secteur. Les résultats de l'enquête ont été publiés et transmis aux autorités afin de servir de guide pour toutes les initiatives à venir.

D'autre part, la société civile peut compter sur le soutien des institutions communautaires de la sous-région dans ses initiatives sécuritaires. Ainsi, dans le cadre du mécanisme de contrôle des armes de petit calibre, les Nations Unies ont lancé en mars 1999 un Programme quinquennal de coordination et d'assistance pour la sécurité et le développement. L'objectif du programme est de fournir une assistance technique à la CEDEAO dans ses efforts pour instaurer un climat de paix et la stabilité dans la sous-région par le biais de ses commissions nationales de lutte contre la prolifération des armes légères et de petit calibre. A l'exception du Libéria, tous les Etats membres de la CEDEAO ont mis en place de telles commissions. Celle du Bénin a été créée le 14 février 2003. Plusieurs coalitions sont à l'œuvre pour inciter les populations à appliquer le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes de petit calibre, signé par les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO le 31 octobre 1998 pour une période reconductible de trois ans.

Dans l'ensemble, la problématique de la RSS reste un débat d'experts. La police ne se montre pas très proactive, elle continue d'être réactive. Les populations et la société civile ne s'intéressent à la réforme qu'en période de crise. La presse et la population ne faisant, la plupart du temps, que commenter les faits, le contrôle judiciaire devient un luxe.

La société civile pourrait contribuer davantage à éduquer les individus en matière de sécurité, car rares sont ceux qui connaissent leurs droits. Diverses composantes de la société civile, les médias, les ONG nationales et internationales exercent une certaine forme de contrôle sur le secteur de la sécurité, à leur manière. Mais il n'en reste pas moins que le débat porte uniquement sur la crédibilité de la société civile elle-même.

Le contrôle exercé par les médias est limité à la publication d'articles, de reportages et de rapports d'enquête. Quelques organismes et groupes de presse organisent des débats qui mettent l'accent sur les échecs, les dysfonctionnements et les carences du système sécuritaire national, de même que sur ses crises internes. La presse orale comme écrite rend compte d'événements relatifs à la sécurité de l'Etat, des personnes ou des biens, qui permettent d'attirer l'attention de la population sur les diverses insuffisances du système sécuritaire national. Les différents départements ministériels disent vouloir renforcer le dialogue avec la presse, par simple stratégie de communication ou dans le but de renforcer la transparence.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Les défis qu'il faudra relever pour améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité dans les pays francophones africains sont tributaires de ceux qui devront être relevés par les pays africains en général. Il s'agit du phénomène du continuum conflictuel qui menace l'Etat lui-même. La sécurité de l'Etat en tant qu'objectif doit aller de pair avec une réforme privilégiant la sécurité humaine. Dans ce contexte, les défis sont polymorphes et les solutions proviennent de tous les horizons : du système des Nations Unies,¹³ des partenaires au développement,¹⁴ des organisations régionales¹⁵ et des Etats eux-mêmes.

Dès lors, la vision de faire du Bénin un pays de liberté et de sécurité est claire et sans ambiguïté. Les exigences à satisfaire seront les suivantes :

- rendre la sécurité prioritaire à l'aide d'une politique de développement déployée dans un espace de paix et de quiétude ;
- créer les conditions sécuritaires adéquates pour rassurer et attirer les investisseurs ;
- permettre aux populations et aux acteurs du développement de se consacrer à la création des richesses dans un environnement sécurisé ;
- promouvoir les valeurs civiques et citoyennes parmi les corps policiers et les populations ;
- promouvoir au sein du système de sécurité national la sécurité humaine comme organe de protection de la vie, du patrimoine et de l'environnement.¹⁶

Pour l'instant, cette vision semble être un vœu pieux face aux nombreux obstacles qui sont de plusieurs ordres et concernent, entre autres, le contexte régional, la méconnaissance des menaces, les besoins en matière

de renforcement des capacités et le manque de coordination entre les différents corps.

La nouvelle gestion et le nouveau rôle des forces de police

S'agissant de la RSS, le principe de mutabilité a une grande importance. Il a permis d'imaginer un nouveau concept pour la gestion et le rôle des forces de police, un plan directeur de l'évolution des personnels de la police nationale à partir de 2009 et la possibilité d'organiser des opérations conjointes. Dorénavant, les principes directeurs de la politique nationale de sécurité sont :

- définir un plan stratégique basé sur une évaluation de l'environnement géopolitique ;
- rationaliser les objectifs, les actions, les méthodes et la mise en œuvre des moyens, et les assortir de garanties éthiques et déontologiques ;
- améliorer les échanges et les synergies ;
- faire disparaître les chevauchements et les doublons d'activités ;
- prendre en compte les maillages territoriaux des différents services de l'Etat ;
- optimiser la gestion des personnels et des moyens ;
- mettre en place des formations communes ou à la limite convergentes.

Pour atteindre ces objectifs, le directeur général de la police nationale qui, sous la tutelle du ministre de l'Intérieur, représente la police devant la nation, les institutions de la république et à l'étranger, sera davantage un chef d'entreprise qu'un gestionnaire du quotidien. Aussi, en tant que visionnaire éclairé, choisira-t-il d'orienter les actions de la police vers une prévention de la criminalité et vers la recherche permanente de collaborations fructueuses dans tous les secteurs de la vie sociale où la police joue un rôle.

Le nouveau format des personnels de la police nationale à partir de 2009

Au moment d'écrire, les effectifs de la police nationale (direction générale, directions techniques, services centraux et unités spécialisées, à savoir les CRS, les BAC, le RAID, la BPLP) comptaient 2 143 fonctionnaires de police, dont 197 commissaires de police, 209 inspecteurs de police, 406 officiers de paix et 1 349 brigadiers et gardiens de la paix.

Avec les départs massifs à la retraite et d'éventuels décès, ces effectifs seront réduits à une peau de chagrin si rien n'est fait en urgence. Compte

tenu des moyens de l'Etat, du coût des formations et des dépenses et charges inhérentes à tout nouveau recrutement, il sera procédé progressivement à la correction du ratio de couverture sécuritaire à partir de 2009. Selon les prévisions, il y aura 500 à 1 000 recrutements en 2008 et 750 à 1 000 recrutements en 2009, avant que le taux ne se stabilise aux alentours de 500 par an sur la période 2010-2018.¹⁷

En outre, suite au problème croissant des braquages à Cotonou, le gouvernement va recruter 1 000 élèves gendarmes afin de renforcer l'effectif des forces de sécurité publique pour riposter contre la criminalité qui se propage dans le pays.¹⁸ Il est essentiel que ces mesures soient implémentées pour maintenir des standards de sécurité publique suffisants.

L'organisation des opérations conjointes

Le manque de coordination entre les différents corps de l'Etat en matière de sécurité et de défense est un véritable problème. Les trois forces, à savoir la police (sécurité urbaine), la gendarmerie (sécurité rurale ou périphérique) et l'armée (défense du territoire) n'ont jamais appris à travailler ensemble. De temps à autre, par nécessité, elles sont tenues de le faire sans y avoir été préparées. Or, s'il s'agit d'une intervention en ville, la police doit tenir le rôle principal, éventuellement soutenue par la gendarmerie et dans les cas limites par l'armée. Cette dernière, étant en plus grand nombre et mieux équipée, risque de prendre ce rôle, bien qu'elle ne soit pas forcément bien préparée à ce type d'activité.

Par ailleurs, les relations humaines difficiles entre les trois forces ne favorisent pas les opérations conjointes, notamment à cause du complexe de supériorité des militaires sur le plan opérationnel et du complexe de supériorité des policiers sur le plan intellectuel. Les policiers passent d'ailleurs aux yeux des militaires pour des agents corrompus.

Depuis plusieurs années, les cadres militaires béninois étudient la question et ont des réponses qui ne dépassent malheureusement pas le stade de l'élaboration. Une opération conjointe, organisée le 18 décembre 2008 avec l'appui des populations et surtout avec l'aide des conducteurs de taxis-motos appelés « zémidjan » pour mettre hors d'état de nuire les braqueurs de la banque Continental Bank sise à Cocotomey, montre bien que la chose est possible : cinq malfrats, deux charlatans arrêtés et environ vingt et un millions de francs saisis.

Cette collaboration correspond donc bien à un besoin. Pour illustrer son utilité, un scénario, inspiré de deux récents braquages (les plus sanglants jamais enregistrés) perpétrés en plein cœur du marché international Dantokpa de Cotonou, a été élaboré afin de permettre aux éléments des

forces armées béninoises et à leurs collègues des forces de sécurité publique de s'exercer dans un hôtel de Cotonou. Le chef d'état-major général des armées et le directeur général de la police nationale, avec le ministre d'Etat chargé de la défense nationale et plusieurs autres officiers des forces armées et forces de sécurité publique béninoises, ont suivi une intervention conduite conjointement par des éléments des forces navales, des forces aériennes, de l'armée de terre, de la gendarmerie et de la police nationales.¹⁹ « Nos dispositifs ont souvent échoué devant celui des malfrats parce qu'il n'existe pas une telle coordination entre les forces armées et les forces de sécurité publique » a confié, sous l'anonymat, un responsable de l'une des unités engagées dans un exercice encadré par des officiers des forces armées belges, américaines et néerlandaises. Pour le ministre d'Etat chargé de la défense nationale, ce type d'exercice permet au gouvernement de préparer ses forces à mieux réagir face à ceux que la police qualifie de « délinquants » et ceux que les militaires qualifient « d'ennemis ».

Les finances publiques et les aides extérieures

Le principe est le suivant : les dépenses de sécurité étant des dépenses de souveraineté, il est évident que la seule partie disposée à investir totalement dans la sécurité des Béninois est l'Etat lui-même. C'est un devoir régalien du gouvernement pour assurer sa survie, la paix et la tranquillité. C'est pourquoi il prend les dispositions nécessaires pour faire face au coût financier de l'opération.²⁰

Le pays peut toutefois compter sur l'appui de ses partenaires pour les transferts de technologie et de nouvelles méthodes. A titre d'exemple, on peut citer la coopération entre le Bénin et la France en matière d'appui au renforcement de la sécurité intérieure au Bénin. Le projet a pour objectif principal de lutter efficacement contre toutes les formes de criminalité en mettant à la disposition des forces de sécurité (gendarmerie, police nationale et douanes) un outil informatique moderne et performant, capable également de satisfaire les exigences de protection des données personnelles. Il comporte trois volets :

- la formation du personnel à l'utilisation de l'outil informatique et à l'exploitation du réseau, ainsi qu'à l'utilisation de nouvelles procédures prenant en compte les exigences éthiques de l'exploitation informatisée de données à caractère personnel ;
- la création d'une base de données informatique commune aux trois forces, s'appuyant sur un réseau d'une quarantaine de terminaux déployés sur tout le territoire, permettant ainsi l'établissement de

statistiques de criminalité fiables et l'élaboration d'un outil précieux d'aide à la décision ;

- la mise en place du cadre législatif et réglementaire nécessaire.

La sécurité publique et la décentralisation

Au Bénin, la politique de décentralisation a eu pour effet de transférer certaines compétences ainsi que les ressources correspondantes vers les collectivités territoriales. Ce transfert de pouvoir vers les élus locaux a permis à la démocratie de progresser. Les attentes des citoyens sont mieux formulées qu'auparavant, mais les réponses concrètes à des problèmes qui restent inchangés tardent ; ces problèmes sont inhérents au développement local.

Sur le plan de la sécurité publique, l'objectif est une police plus proche des citoyens et de ses attentes, travaillant de manière intégrée, c'est-à-dire complémentaire. La police municipale gagnerait à tirer les leçons de l'épisode des milices populaires au temps de la révolution en République populaire du Bénin. Appuyées par les chefs de quartiers des villes et les chefs de villages, ces milices populaires étaient de véritables gardiens et suivaient les moindres mouvements de jour comme de nuit dans le plus grand intérêt des populations. Les témoignages sont nombreux. Sur ce plan, on devrait prendre la peine de mieux comprendre les effets positifs (ainsi que négatifs) qui ont les acteurs de sécurité informels.

Par le décret n° 2009-027 du 4 février 2009 portant modalités d'exercice des pouvoirs de police administrative du maire dans les communes à statut particulier, le gouvernement a autorisé la création dans les trois communes concernées (Cotonou et Porto-Novo dans le sud et Parakou dans le nord) d'une police, placée sous la tutelle des maires, dénommée police municipale. Ces communes s'inscrivent dans le cadre du transfert progressif des compétences vers le plan communal.

L'adoption de ce décret renforce la mise en œuvre des dispositions de l'article 76 de la loi n° 97-029 du 15 janvier 1999 portant organisation des communes en République du Bénin, dispositions aux termes desquelles « le maire est responsable de la police administrative dans la commune. » Grâce à cette initiative, un programme pilote de police municipale pourrait être lancé dans les communes du Bénin, qui en compte soixante-dix-sept.

La police municipale étant placée sous l'autorité du maire, certains redoutent déjà les conflits de compétences entre la police nationale et la police municipale. Comme la police municipale est également chargée d'assurer l'ordre, la tranquillité et la sécurité, il faudrait définir clairement ses limites et la doter de moyens adéquats. Il faudrait aussi éviter de recruter

les policiers dans les « bras valides » de la formation politique dont est issu le maire, ceci pouvant fausser l'utilisation des forces de sécurité.

L'organisation du secteur privé

Les activités de surveillance, de gardiennage et de protection des personnes par les agences privées, sont réglementées par l'arrêté n° 101/MISAT/DC/DGPN/DSP/SA du 5 août 1997. Les entreprises concernées sont celles qui fournissent aux personnes physiques et morales, d'une façon permanente, exceptionnelle ou discontinue, des services de protection, quels qu'ils soient, pour les biens meubles ou immeubles et les personnes. Les grandes usines ou tous autres organismes employant à titre personnel plus de six gardiens tombent également sous le coup de cette réglementation dans la mesure où elles peuvent avoir leur propre service interne de sécurité dans les mêmes conditions que les entreprises spécialisées. En dehors des activités mentionnées ci-dessus, la fourniture par les entreprises spécialisées de toute autre prestation non liée à la sécurité est interdite. Il est également interdit à ces entreprises de surveiller les expressions d'opinions politiques, religieuses ou syndicales ; de même pour toute immixtion dans le déroulement d'un conflit de travail ou d'événements s'y rapportant.

L'exercice des activités de gardiennage et de surveillance par des agences privées est subordonné à une accréditation accordée par le ministre chargé de la sécurité. Les dirigeants et le personnel souhaitant exercer cette activité doivent également remplir certaines conditions. L'accréditation accordée à une entreprise peut être suspendue ou retirée en cas de :

- violation des dispositions de la réglementation ;
- de poursuite suivie d'une condamnation des dirigeants.

Seuls les employés chargés de missions de surveillance ou de gardiennage sont tenus de porter des uniformes et des insignes, qui ne doivent en aucun cas présenter une quelconque ressemblance avec ceux des forces de sécurité et des forces armées. En revanche, les employés chargés de la protection des personnes ne sont pas habilités à porter l'uniforme. Les caractéristiques de ces uniformes sont arrêtées par le ministère de l'Intérieur et sont communes à toutes les entreprises de surveillance et de gardiennage. Toutefois, l'usage de la tenue de campagne, dite treillis, et de la casquette verte de l'armée est interdit ; de même que les tenues et les insignes présentant une quelconque ressemblance avec celles des services de police et les forces armées.

Les agents chargés des missions de surveillance et de gardiennage peuvent porter des armes perfectionnées à condition qu'elles ne soient pas apparentes et dans les conditions fixées par le décret n° 61/39 PR/MI/AM du 7 février 1961 portant régime des armes, munitions et explosifs à usage civil en République du Bénin. Par contre, les agents chargés de la protection de personnes ne peuvent pas être armés. L'usage d'armes perfectionnées ainsi que de tout instrument tranchant ou perçant, ou encore de gaz asphyxiants ou fumigènes, n'est autorisé que dans les situations légales de légitime défense.

Le grand problème à résoudre est celui de la qualité du personnel recruté, surtout quand il s'agit de la moralité des agents et de la réorganisation de la profession, notamment des rémunérations. Le secteur est très sensible et l'administration tarde à en prendre conscience. Si l'on n'y prend pas garde, il risque de devenir très vite une « usine à malfrats », surtout dans le contexte actuel d'une insécurité généralisée.

Conclusion

Il existe deux niveaux d'action : le premier s'inscrit dans le cadre de la politique interne, et le second dans le cadre de l'interaction politique nationale/politique internationale. Au regard de ce qui précède, il y a lieu de prioriser les réformes. Plusieurs options se présentent. Le gouvernement du Bénin envisage de mettre en place un programme de réorganisation du secteur de la sécurité, qui comprend certaines actions urgentes relatives au vote de lois pertinentes et à l'adoption de règlements spécifiques ainsi que les grandes réformes relatives à la création de la police municipale. Toutefois, cette réorganisation ne changera pas grande chose sur le terrain si elle n'est pas précédée de mesures à l'échelle sous-régionale et internationale, qui tiennent compte du contexte sous-régional et des problèmes afférents. Ces mesures devraient porter sur l'efficacité de l'interaction entre les politiques nationale et internationale en matière de sécurité ainsi que sur l'application du système d'alerte précoce de la CEDEAO au domaine de la RSS.

La réorganisation du secteur de la sécurité sur le plan de la politique interne

Le programme gouvernemental prévoit plusieurs types d'actions : sensibiliser les élus locaux et les populations²¹ afin de les inciter à participer à la gestion de la sécurité ; organiser des patrouilles, des opérations « coups de poing » et démanteler les réseaux mafieux ; entreprendre la modernisation des grands textes et statuts ainsi que celle, progressive, des matériels et

équipements de sécurité ; créer des infrastructures sécuritaires adéquates (construction, réhabilitation et équipement de commissariats, construction et équipement de casernes) et augmenter les effectifs des forces de sécurité.

La réorganisation du secteur de la sécurité se devra faire en plusieurs étapes²² :

- définir un plan stratégique fondé sur une évaluation du contexte géopolitique ;
- rationaliser les objectifs, les actions, les méthodes et la mise en œuvre des moyens, sans oublier de les assortir de garanties éthiques et déontologiques ;
- réunir les différents acteurs afin d'améliorer les échanges et les synergies ; faire disparaître les chevauchements et les doublons ; prendre en compte les maillages territoriaux des différents services de l'Etat ; améliorer la gestion des personnels et des moyens ; mettre en place des formations communes ou, à la limite, convergentes.

Le parlement et les mesures à prendre en urgence

Un certain nombre de projets de lois et de règlements attendent d'être adoptés :

- la loi portant statut des personnels de la police nationale ;
- la loi portant orientation et programmation relative à la sécurité ;
- le décret portant code d'éthique et de déontologie policière ;
- de nombreux autres décrets à caractère purement administratif, relatifs notamment à la carrière, au logement, aux primes d'encouragement, de motivation, et de sujétion, etc.

La société civile

Il faut continuer à sensibiliser la société civile dans les centres urbains comme dans les villages. Dans cet esprit, il serait souhaitable d'organiser des séminaires au Bénin-même avec compte rendu des expériences vécues à l'étranger. De plus, ces activités pourraient être complétées par des échanges de points de vue avec les parlementaires d'autres pays et d'autres régions afin de comparer les expériences dans ce domaine.

L'interaction entre la politique nationale et la politique internationale

Elle dépend de trois facteurs : la conception d'un système sécuritaire global incluant la participation de l'ensemble des partenaires au développement ; la réactivation immédiate des cadres de coopération avec le Nigéria (voir en bas); la réactivation des créneaux existants et l'application du système d'alerte précoce de la CEDEAO à la lutte contre le grand banditisme et à la criminalité transfrontalière organisée.

La conception d'un système sécuritaire global incluant la participation de l'ensemble des partenaires au développement

Le Bénin a amorcé une coopération avec les partenaires au développement sur les questions de sécurité. Les partenaires travaillent de plus en plus en réseau, et opèrent souvent conjointement sur le terrain. Il serait donc opportun de proposer un forum stratégique mixte axé sur les questions sécuritaires essentielles afin de trouver rapidement des solutions adéquates. Cette mise en réseau devra faciliter d'une part, le fonctionnement du système d'identification automatique au niveau des forces navales (fruit de la coopération avec les Etats-Unis) et d'autre part, les activités du Conseil national de protection, de sécurité et de sûreté maritime, dont le rôle est très peu connu.

La réactivation immédiate des cadres de coopération avec le Nigéria

Les cadres de coopération concernent les patrouilles conjointes sur terre et sur mer et requièrent la participation des services de renseignements des deux pays. Du fait de la nature transfrontalière des problèmes à régler, le Nigéria est un partenaire à privilégier. Il existe plusieurs instruments pour ce type de partenariat :

- le mémorandum d'entente Bénin-Ghana-Nigéria-Togo relatif à la zone d'alliance de coprosperité du 13 février 2007 ;
- le mémorandum d'entente entre la République du Bénin et la République Fédérale du Nigéria relatif aux questions transfrontalières du 14 août 2003 ;
- le traité d'extradition entre la République du Bénin, la République du Ghana, la République Fédérale du Nigéria et la République Togolaise du 10 décembre 1984 ;

- le traité de coopération transfrontalière entre le gouvernement du Bénin et le gouvernement de la République Fédérale du Nigéria, paraphé mais non signé.

L'application du système d'alerte précoce de la CEDEAO à la lutte contre le grand banditisme et la criminalité transfrontalière organisée

Le système d'alerte précoce et de réponse rapide de la CEDEAO pour la prévention des conflits est né de la volonté des chefs d'Etats et des gouvernements, qui ont signé en 1999 le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits ainsi qu'au maintien de la paix et de la sécurité dans la sous-région, afin d'identifier plus facilement les causes profondes de l'instabilité dans les pays de la région. Dans le cadre du système d'observation, les quinze Etats de la CEDEAO sont divisés en quatre zones coordonnées depuis Banjul (Gambie), Cotonou (Bénin), Monrovia (Libéria) et Ouagadougou (Burkina Faso), le centre d'observation et de contrôle étant situé dans les locaux du secrétariat de la CEDEAO à Abuja.

Le système d'observation a commencé ses opérations en 2001 avec des fonds provenant de l'Union européenne. Depuis lors, il a recueilli et analysé des informations et des données sur la sécurité dans la région. Les discussions actuelles visent à améliorer sa capacité logistique grâce à la proposition américaine d'établir un secrétariat de planification militaire à l'intérieur du secrétariat de la CEDEAO, ainsi que deux bases logistiques. Celles-ci, situées, l'une dans un Etat côtier et l'autre dans un Etat de l'arrière-pays, auraient pour but de réduire le temps de réaction nécessaire pour le déploiement des troupes de l'ECOMOG en cas de crise.

Les braquages sont une cause grave d'instabilité. Il est donc urgent de faire en sorte que le système puisse être utilisé pour lutter aussi contre le grand banditisme, ce qui permettrait à la police et à l'armée d'être proactive et de fonctionner en partenariat.

Pour conclure, il est clair que le gouvernement du Bénin assume la responsabilité de la prévention en matière de sécurité et de criminalité. Cependant, la RSS est une œuvre à inscrire dans la durée et ses résultats dépendent des variables de l'interaction entre la politique nationale et internationale. Il n'est toutefois pas superflu de préciser que la RSS doit concerner le plan interne lui-aussi, dans le contexte général de la modernisation du service public en Afrique, qui prend en compte plusieurs éléments, notamment l'accès des citoyens aux services publics fondamentaux et la notion d'éthique en matière de participation populaire.

Au Bénin, après la Conférence nationale des forces vives de la nation en 1990 et la désaffiliation de la police par rapport aux forces armées, les missions spécifiques assignées à la police nationale se caractérisent par :

- le respect de l'ordre public, la sécurité et la protection des institutions de l'Etat ;
- le respect des libertés et la protection des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire national ;
- l'accomplissement par la direction générale de la police nationale de missions de renseignement, de sécurité et de protection de la population, en appui à la défense nationale.

Si ces missions assignées à la police nationale par les lois et les règlements sont exécutées « vaille que vaille », il reste à raviver dans le cœur des fonctionnaires de police, tous grades confondus, la flamme de la dignité, le devoir de loyauté, de patriotisme et de don de soi pour l'intérêt supérieur de la nation. En effet, le développement global ne deviendra réalité que si la population, mobilisée et galvanisée par les pouvoirs publics, participe aux tâches d'intérêt général. Dans cette perspective, le rôle de l'administration dépasse largement le domaine du service public tel qu'il est assumé par le personnel de la fonction publique.²³ Au Bénin, en matière de RSS, l'appel lancé en permanence par les forces de sécurité en direction des populations en témoigne. Le gouvernement en fait aussi sa priorité.

Références

- ¹ Ministère de la Défense nationale, *Rapport général du Forum géostratégique* (Cotonou : Imprimerie CACI), 34.
- ² Ministère de la Défense nationale, *Actes du forum* (Cotonou : Imprimerie CACI, février 2003).
- ³ Axel Auge, « Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique subsaharienne : Vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire », *Afrique contemporaine*, n° 218 (2006/2) : 49-67.
- ⁴ Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique *Politique et stratégie nationale de sécurité* (Cotonou: Imprimerie CACI, juin 2008).
- ⁵ Un séminaire sur la recherche de solutions durables au phénomène de rançonnement à la police nationale a eu lieu le 11 février 2009 à l'initiative du syndicat national de la police (Synapolice) avec l'appui du ministre de tutelle.
- ⁶ S'agissant de la lutte contre le terrorisme et la protection du commerce du pétrole, le Centre d'études stratégiques d'Afrique (CESA) s'efforce d'éveiller les consciences en Afrique. Les Etats-Unis d'Amérique, qui n'oublient pas leurs liens historiques profonds avec le continent, se disent prêts à apporter leur contribution.
- ⁷ Tiré du document de travail interministériel intitulé « Fondements, principes et objectifs », *La politique de défense du Bénin*.

-
- ⁸ La participation du Bénin aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies a commencé en 1985 avant de connaître un relâchement dû à la préférence des militaires pour la politique interne (période révolutionnaire). Reprise en 1994, après la Conférence nationale, elle a fourni la preuve que le pays pouvait être solidaire et elle a permis d'acquérir une expérience très riche et très variée puisque les forces armées ont mené de nombreuses missions employant près de trois mille militaires et gendarmes de toutes catégories, officiers de liaison, officiers d'état-major et observateurs, y compris plus d'une dizaine d'opérations dans quatre continents (Europe, Afrique, Amérique et Asie).
- ⁹ Voir *Lettre de mission du directeur général des douanes et des droits indirects*.
- ¹⁰ Décision n° 101/MISAT/DC/DGPN/DSP/SA, portant sur la Réglementation des activités de surveillance, de gardiennage et de protection des personnes et des biens par des entreprises privées.
- ¹¹ Jean Rivero, *Droit administratif* (Paris : Dalloz, 1996), 396.
- ¹² Rivero, 397.
- ¹³ Voir les résolutions du Conseil de sécurité et le PNUD (Programme des Nations Unies pour le Développement), *Le rapport sur le développement humain* (New York : Oxford University Press, 2002).
- ¹⁴ Voir les mesures prises par l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économique et l'UE (Union européenne) en matière de réforme sécuritaire dans les pays du Sud.
- ¹⁵ Voir les mesures prises par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en matière de marquage et de traçage des armes légères et de petit calibre.
- ¹⁶ Ministère de l'Intérieur et de la Sécurité publique (MISP), *Politique et stratégie nationales de sécurité* (document de vulgarisation), (juin 2008).
- ¹⁷ Ibid.
- ¹⁸ Récemment, en plein cœur de Cotonou, des bandits ont braqué un commerce dans lequel ils ont volé près de 2 millions F CFA. L'opération s'est soldée par deux morts et une dizaine de blessées.
- ¹⁹ Selon le scénario retenu, après leur tentative de braquage d'une banque à Cotonou, des bandits ont pris la fuite au large des côtes béninoises. Mobilisés, les éléments des forces aériennes les ont repérés en haute mer puis en ont informé les forces navales qui les ont ceinturés et les ont contraints à se diriger vers la plage où leur bateau a échoué avant qu'ils ne trouvent refuge dans un hôtel. Ils ont alors été pris en charge par des éléments des forces de première et de deuxième catégories (police et gendarmerie nationales) puis par l'armée de terre.
- ²⁰ Le recrutement et la formation d'un fonctionnaire de police sont évalués à 1 908 396 F CFA pour un commissaire de police, 1 605 312 F CFA pour un officier de police, 793 656 F CFA pour un gardien de la paix.
- ²¹ Toutes les opérations des policiers et des gendarmes menées avec succès, l'ont été grâce à la collaboration des populations. Les autorités des services de la sécurité publique mettent toujours l'accent sur ce point lors de la médiatisation des exploits des forces de sécurité. En outre, les populations ont pris l'habitude d'appeler les sapeurs pompiers dès qu'un accident de la circulation survient, preuve que la sensibilisation porte déjà des fruits.
- ²² MISP, *Politique et stratégie nationales de sécurité*, 13.
- ²³ Mamadou Dia déclarait à l'assemblée législative du Sénégal en 1959 que le « développement doit être total, c'est-à-dire s'appliquer à toutes les régions urbaines et rurales du pays, à toutes les classes de la société, à tous les secteurs de l'économie, à tous les niveaux de la vie individuelle et collective. »

Chapitre 3

Le Burkina Faso

Jean-Pierre Bayala

Introduction

Le Burkina Faso, anciennement Haute-Volta, dit « pays des hommes intègres », a accédé à l'indépendance le 5 août 1960. Il est limité au nord et à l'ouest par le Mali, au nord-est par le Niger, au sud-est par le Bénin et au sud par le Togo, le Ghana et la Côte d'Ivoire. Enclavé et donc dépourvu de tout débouché maritime, c'est une plaque tournante pour toutes sortes de trafics en direction ou en provenance des Etats voisins, notamment d'armes légères, de drogue, de pierres précieuses, de bétail, de bois, de café et de cacao. Outre ces trafics favorisés par sa position géographique centrale, le Burkina Faso se serait aussi impliqué à partir des années 1990, directement ou indirectement, dans certains conflits armés internes de la sous-région (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire). Les conflits ont sans aucun doute contribué (et contribuent encore aujourd'hui) à la montée de l'insécurité dans la sous-région.¹

Le Burkina Faso étant un pays sahélien, la saison des pluies va de mai à octobre. La structure de son économie n'a pratiquement pas changé depuis un demi-siècle, ses principales ressources demeurant l'agriculture et l'élevage, tributaires de la faible pluviométrie. Cette situation économique place le pays au rang des plus pauvres de la planète, et près de 43% de la population souffrent encore de pauvreté.²

Sur le plan éducatif et sanitaire, les systèmes (encore inefficaces) ne parviennent pas à valoriser le capital humain dont l'économie a tant besoin, engendrant ainsi du chômage à grande échelle, lui-même étant la source d'une insécurité grandissante.³ Néanmoins, la principale richesse du pays demeure le courage et la détermination de ses braves populations qui ont, jadis, constitué de riches réservoirs de main-d'œuvre pour les pays voisins comme la Côte d'Ivoire, le Mali et le Ghana.

Sur le plan politique, le Burkina Faso est l'un des pays de la sous-région où l'armée a joué et continue de jouer un rôle majeur dans la gestion des affaires internes. En effet, depuis son indépendance, le pays a connu

onze régimes dont quatre constitutionnels et sept d'exception, soit un changement de régime tous les quatre ans.⁴

En ce qui concerne les forces armées et de sécurité, la Révolution du 4 août 1983 a sérieusement remis en cause les valeurs militaires comme la discipline et l'ordre hiérarchique établi, par une forte politisation imposée et organisée. En effet, l'instauration de Comités de défense de la révolution (CDR) au sein des populations et de Comités de service révolutionnaires dans l'ensemble de l'appareil étatique a sapé les bases militaires et paramilitaires. Ce nouvel ordre politico-militaire, dicté par la défense de la révolution, a laissé des traces malgré la rectification intervenue le 15 octobre 1987 et les changements survenus dans lesdites forces depuis 1991 avec le retour à une vie constitutionnelle. Le célèbre slogan des CDR « un militaire sans formation politique et idéologique est un criminel en puissance » reste encore vivace dans l'esprit des militaires. Le militantisme ouvert de certains d'entre eux dans les partis politiques ou l'élection de certains autres à l'assemblée nationale en tant que députés ont pu susciter des émules politiques parmi les corps militaires et paramilitaires.

Outre cette politisation des forces armées et de police, la création des Bataillons populaires d'intervention rapide, issus du concept de « guerre populaire généralisée », a eu pour effet une distribution anarchique et massive d'armes de guerre incontrôlées, dont certaines alimentent, à n'en point douter, le grand banditisme qui sévit dans le pays, voire dans la sous-région.

Depuis la Constitution du 11 juin 1991, le Burkina Faso a renoué avec un régime constitutionnel de type semi-présidentiel, qui consacre la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ce régime est ouvert au multipartisme et à de nombreux médias privés, qui participent à l'animation politique et enrichissent fortement le débat démocratique.

Sur le plan ethnique, le pays compte une mosaïque d'ethnies dont les principaux groupes sont les Mossis, les Gourounsis, les Sénoufos et les Mandés. Bon nombre d'entre elles pratiquent ce que l'on appelle au Burkina Faso une « parenté à plaisanterie », source d'une vie harmonieuse et de paisible cohabitation interethnique. Des journées « parenté à plaisanterie », organisées de temps à autre sur le territoire national, sont l'occasion pour les nouvelles générations de connaître et de cultiver les vertus de cette tradition qui remonte à la nuit des temps. Pratique coutumière, elle s'impose à tous les groupes concernés. Cette « plaisanterie » fait dire du Burkina Faso qu'il est un havre de paix tant elle constitue un véritable régulateur des tensions sociales, permettant aux nombreuses ethnies de vivre en harmonie.⁵

L'appareil sécuritaire et son environnement

L'appareil sécuritaire, hérité de l'ancienne colonie, a peu évolué tant dans sa doctrine d'emploi que dans son comportement. Il est par nature toujours plus répressif que préventif. L'appareil sécuritaire burkinabé comprend : les forces armées, la gendarmerie, la police nationale, la police communale et la brigade des sapeurs pompiers.

Vu sur l'ongle de la gouvernance du secteur de sécurité, il devrait inclure la sécurité présidentielle, la justice, la garde pénitentiaire, la douane, les eaux et forêts, ainsi que les sociétés de gardiennage et de sécurité privées. La plupart des forces de l'appareil sécuritaire burkinabé n'arrivent toujours pas à se départir de leurs tares congénitales et/ou acquises, lesquelles se manifestent par des écarts de comportement qui les isolent des populations qu'elles sont censées protéger. C'est notamment le cas des forces armées, de police et de gendarmerie, dont l'intégration au sein de ces populations mettra encore du temps à se réaliser convenablement. Par ailleurs, ces institutions condamnées à travailler en synergie sont plutôt enclines à entrer dans des conflits de compétence ou de complexe de supériorité, susceptibles de mener à des affrontements.

L'armée nationale

L'armée nationale, créée le 1^{er} novembre 1961, comprend l'armée de terre, l'armée de l'air et la gendarmerie. Le tout constitue les forces armées nationales, organisées en régions militaires et de gendarmerie dans le cadre de la défense opérationnelle du territoire national. Outre leurs missions traditionnelles, elles assurent des missions de secours, de paix internationale et de développement. En tant que forces de troisième catégorie, elles participent également aux opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au renforcement des forces de sécurité en matière de lutte contre le grand banditisme au moyen de Compagnies militaires d'appui à la sécurité. A l'inverse des autres forces armées précitées, la gendarmerie constitue, en matière de rétablissement et de maintien de l'ordre, une force de deuxième catégorie agissant sur réquisition de l'autorité civile.

Le manque de ressources du pays ne permet pas aux forces armées d'assurer convenablement et régulièrement les entraînements nécessaires au maintien en condition de leurs hommes. Cela crée un relâchement dans la discipline, source de certains comportements potentiellement générateurs de troubles de l'ordre public.⁶

La gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale fait partie intégrante de l'armée. Outre ses missions de type militaire, elle remplit les mêmes fonctions que la police nationale. L'organisation de la gendarmerie est adaptée au découpage administratif et judiciaire du pays. Elle se subdivise en deux branches principales : la gendarmerie territoriale et la gendarmerie mobile.

La gendarmerie départementale comprend l'ensemble des brigades territoriales implantées dans le chef-lieu de chaque département du pays. Elle est chargée de missions de police administrative et judiciaire et est placée sous réquisition permanente des autorités compétentes en tant que force de première catégorie pour les opérations de rétablissement et de maintien de l'ordre public ; elle peut donc prendre des initiatives sans avoir à être réquisitionnée pour remplir ses missions. La gendarmerie mobile est, quant à elle, à la fois chargée de la défense du territoire et du maintien/rétablissement de l'ordre.

Le caractère militaire de la gendarmerie ne facilite pas toujours ses rapports avec les magistrats dans l'exercice de sa mission de police judiciaire. Certaines incompréhensions persistent malgré les dispositions légales clairement définies dans le code de procédure pénale.

La police nationale

La police nationale est chargée des missions de police administrative et de police judiciaire, ainsi que du maintien et du rétablissement de l'ordre public. Comme pour la gendarmerie nationale, son organisation correspond au découpage administratif et judiciaire du pays. Si les relations police/gendarmerie sont bonnes, il n'en va pas toujours de même avec le reste des forces armées.

Le concept de police de proximité constitue l'innovation majeure dans l'organisation de la police depuis le retour à la vie constitutionnelle. Amorcée depuis 2005, la mise en place de police de proximité sert comme une base pour de futures réformes. Mis à part le partenariat avec les populations au sein des comités locaux de sécurité, l'appareil sécuritaire lui-même se limite essentiellement aux forces de police et de gendarmerie. Quant aux dépenses nécessaires à la mise en place de la police de proximité, elles dépendent des faibles ressources budgétaires annuelles des trois départements ministériels censés être les principaux concernés, à savoir la défense, la sécurité et l'administration territoriale. Ceci semble expliquer pourquoi la mise en place des comités locaux de sécurité est si lente et

pourquoi le rapprochement entre les forces de sécurité avec les populations met tant de temps. En l'espèce, l'expérience montre que lorsque la mise en œuvre d'un tel dispositif se fait par à-coups, il favorise inéluctablement soit le déplacement de l'insécurité d'un point à un autre soit sa réorganisation, voire les deux à la fois.

Malgré ces quelques insuffisances, la police de proximité pourrait constituer une réponse, quoiqu'assez limitée, à l'insécurité du pays. En effet, la réduction des distances par l'implantation de services de police décentralisés à 60 kms de rayon environ les uns des autres, ainsi que l'abaissement du ratio de surveillance sécuritaire passé de 3 386 habitants par policier à 2 386 en 2010 grâce à l'appui des comités locaux de sécurité, pourraient faire baisser les tensions dues à l'insécurité. Encore faut-il signaler que le ratio optimal de surveillance sécuritaire est de 360 à 400 habitants par policier.

De ce fait, la mise en place d'une police de proximité est un processus de longue haleine qui a un coût financier très élevé. La police de proximité reconsidérée d'un point de vue systémique permettrait le vote par l'assemblée nationale de lois-programmes conséquentes, sans exclure le recours à l'aide au développement de certains partenaires s'intéressant particulièrement aux réformes des secteurs de la sécurité.

La justice

La justice est, avec l'armée et les services de police et de gendarmerie, le pilier du secteur de la sécurité. Malheureusement, elle n'apparaît nulle part dans la mise en place de la police de proximité alors qu'elle aurait un rôle majeur à jouer.

Sortie affaiblie de la révolution d'août 1983 et ses tribunaux populaires, la justice burkinabée se réorganise lentement depuis le retour à un régime constitutionnel en 1991. Ainsi, la création de juridictions dans chaque province et l'éclatement de l'ancienne cour suprême en quatre grandes structures (le conseil constitutionnel, le conseil d'état, la cour de cassation et la cour des comptes) donnent une nouvelle dimension au paysage judiciaire.⁷

A ces efforts s'ajoutent la relecture du code pénal et les recrutements et formations du personnel judiciaire, qui renforcent non seulement les effectifs des juridictions existantes mais assurent progressivement l'ouverture des juridictions provinciales nouvellement créées.

En attendant et malgré tous ces efforts, la justice burkinabée a besoin de convaincre. En effet, quelque peu gangrenée par la corruption et la

politisation à l'instar des autres appareils de l'Etat, elle ne rassure pas les justiciables. Des efforts restent à faire pour renforcer sa crédibilité.

Le régiment de la sécurité présidentielle

Le régiment de la sécurité présidentielle est un organe militaire chargé de la protection du chef de l'Etat et des infrastructures présidentielles. Institué par les régimes d'exception, il a progressivement remplacé l'ensemble des forces de sécurité autrefois responsables de cette tâche. Quelque peu sujette à des débordements sécuritaires, cette institution a besoin d'un cadre qui détermine clairement ses fonctions, ses responsabilités et ses rapports avec les autres composantes de l'appareil sécuritaire, dont elle fait partie intégrante. En raison de l'importance de ses missions et de leur sensibilité, il importe d'éviter les conflits de compétences et les doublons inutiles, voire nuisibles à la sécurité elle-même.

La garde pénitentiaire

La garde pénitentiaire, placée sous l'autorité du ministère de la Justice, est chargée de la surveillance des prisons. Hormis le manque de ressources omniprésent dans le secteur de la sécurité, elle ne rencontre pas de difficultés majeures dans ses rapports avec les autres services de sécurité. Cependant, la détention des condamnés des juridictions militaires dans les mêmes établissements que les condamnés de droit commun dont elle a la garde pourrait poser des problèmes. La construction de prisons militaires serait la meilleure solution pour prévenir toute menace pouvant survenir du côté militaire dans certaines situations de crise.

La brigade des sapeurs

La brigade des sapeurs est une entité militaire et est organisée en tant que telle. Elle est composée de compagnies implantées dans les principales villes du pays. Rattachée au ministère de la Défense, elle est mise à la disposition du ministère de l'Administration territoriale pour emploi. Elle assure des missions de protection civile en temps de paix. En cas de conflit armé, elle est censée rejoindre les autres composantes des forces armées dans la défense du territoire et priverait ainsi le pays de protection civile. Pour éviter ce cas de figure, l'Organisation internationale de la protection civile recommande aux Etats membres la création de corps de sapeurs civils. Le Burkina Faso y gagnerait.

Les services de douanes

Les services de douanes sont placés sous l'autorité du ministère des Finances. Ils sont répartis sur l'ensemble du territoire et principalement dans les grands centres urbains et aux frontières. Malgré la corruption qui la gangrène elle aussi, la douane demeure le grand pourvoyeur des ressources financières du pays. Toutefois, elle pourrait mieux faire si des mécanismes plus performants de lutte contre la corruption existaient.

Les services des eaux et forêts

Les services des eaux et forêts dépendent du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie. Ils assurent notamment la protection des forêts, des ressources fauniques et halieutiques du pays. Les plus grands fléaux dans ce secteur sont la coupe abusive de bois, la déforestation, le braconnage et les pratiques de pêche interdites. Ces maux constituent autant de questions à régler, nécessitant le concours des autres forces de sécurité qu'il reste encore à organiser.

Le service d'inspection ou d'audit interne de la sécurité intérieure

Il existe au sein du ministère de la Sécurité une inspection générale des services de police.⁸ Elle assure le suivi, le conseil et le contrôle du fonctionnement des services et des projets, ainsi que de l'application de la politique du gouvernement. Elle est notamment chargée de contrôler l'application des textes relatifs à l'emploi des forces de sécurité publique, de mener des enquêtes relatives à la gestion administrative, technique et financière des services de police et des projets, de recevoir et d'examiner les réclamations des agents et des usagers des services de police et des projets, de contrôler le caractère opérationnel des forces de sécurité et de proposer les ajustements nécessaires au renforcement de leurs capacités. Dans la réalité, cette institution, qui ne dispose pas des ressources nécessaires à son fonctionnement, s'avère être plutôt une sinécure pour ses animateurs.

Depuis 1976, la gendarmerie burkinabée ne dispose plus de service d'inspection interne, celui qui existait n'ayant jamais pu fonctionner. L'inspection des services et des unités fait partie de la chaîne de commandement. Chaque responsable l'exerce à son niveau de commandement selon des calendriers annuels préétablis et/ou de façon inopinée. Cette pratique, selon laquelle le chef hiérarchique est à la fois juge et partie, comporte ses propres limites. Les inspections annoncées donnent

généralement lieu à des festins qui remplacent ainsi l'objectif final des contrôles.

La gendarmerie, comme la police, dispose de pouvoirs exorbitants quant à leurs droits de garde-à-vue, de perquisition domiciliaire et d'arrestation. Ces services contribuant aux ressources financières de l'Etat, il faut mettre en place des organes d'inspection et de contrôle autonomes à même de renforcer leur crédibilité et leur sens de la responsabilité dans un état de droit.

Les sociétés de sécurité privées

La loi sur la sécurité intérieure burkinabée autorise l'Etat à accorder à des sociétés privées le droit d'exercer des activités de sécurité publique à condition qu'elles portent exclusivement sur la protection des personnes et des biens. Il leur est interdit de bénéficier de prérogatives d'ordre public, bien que leurs agents participent comme tout citoyen à la dénonciation des crimes et délits et, au besoin, à l'arrestation de leurs auteurs. En vertu de cette loi, plus d'une soixantaine de sociétés privées de sécurité contribuent au renforcement de la sécurité publique.

En dehors desdites sociétés, il n'existe pas de guérillas, de milices ni aucune forme d'organisation sécuritaire privée dans le pays. Ces types d'organismes sont propres aux Etats en situation de conflit armé interne ou en état d'instabilité avancée. Malgré ses nombreux régimes d'exception, le Burkina Faso a toujours connu une paix relative. Cette stabilité serait en partie due à l'esprit de tolérance des Burkinabés, induit par la pratique géniale et bienfaitrice de la « parenté à plaisanterie ».

L'importance croissante des besoins sécuritaires de par le monde incite les Etats à se tourner vers des acteurs de sécurité privés. Le concept de RSS en fait, du reste, des acteurs potentiels de la sécurité publique. La menace d'une privatisation de la sécurité publique n'est pas très perceptible dans un Etat comme le Burkina Faso. Toutefois, l'absence de réformes audacieuses visant à renforcer les capacités des forces de sécurité pour lutter contre l'insécurité pourrait se traduire par un recours excessif aux sociétés privées, hypothéquant ainsi la sécurité publique.

Dans le cas du Burkina Faso, le recours aux sociétés de sécurité privées est une nécessité, qui le contraint à faire la politique de ses moyens. Par conséquent, elles sont un outil pour renforcer l'action des forces de sécurité dans la lutte contre l'insécurité. En tout état de cause, leur multiplication ne devrait en aucun cas créer un équilibre, encore moins un déséquilibre, en leur faveur par rapport aux forces de sécurité.

La sécurité est avant tout, comme déjà indiqué, une mission régaliennne de l'Etat. Au Burkina Faso, même si les sociétés de sécurité privées ne sont pas à la portée de tout citoyen, elles permettent aux forces de sécurité de concentrer leurs efforts sur les zones dangereuses où leur présence est plus nécessaire. Malgré l'absence de statistiques dûment établies sur les résultats sécuritaires obtenus par les sociétés de sécurité privées, il est permis d'avancer qu'elles ont un impact globalement positif et encourageant pour les pouvoirs publics. En effet, l'accroissement de leur nombre et le fait qu'aucune d'entre elles n'ait fait l'objet de sanctions constituent d'importants indicateurs de leur raison d'être.

L'environnement sécuritaire

Au Burkina Faso la composition de l'appareil sécuritaire est de toute évidence déterminée par son environnement. Dans la déclaration de politique générale du gouvernement du 10 octobre 2002, la situation sécuritaire du pays est décrite en ces termes :

« L'accroissement de la délinquance inquiète légitimement nos concitoyens. L'insécurité se manifeste sous des formes de plus en plus diversifiées. Dans les zones urbaines, la délinquance reste importante et concerne les jeunes, présentés de plus en plus souvent comme auteurs ou comme victimes. La grande criminalité s'est organisée et s'est internationalisée pour s'adapter aux évolutions économiques et sociales. L'insécurité est un défi pour notre société que nous devons relever tous ensemble. »

Cette constatation montre non seulement le niveau d'insécurité atteint dans le pays, mais aussi la prise de conscience du gouvernement quant aux mesures urgentes à entreprendre. Les manifestations de l'insécurité sont diverses et complexes. Parmi les facteurs endogènes de l'insécurité, le pays connaît principalement une délinquance induite par la misère et qui porte atteinte aux biens et aux personnes. Ce phénomène grandissant comprend entre autres des vols, des escroqueries, des abus de confiance, des détournements, des coups et des blessures. Le grand banditisme organisé est une autre préoccupation qui se manifeste par des attaques à main armée, des vols organisés et des viols. Ce désordre est propice aux fraudes et trafics en tous genres, notamment de drogue, d'armes légères, de pierres précieuses et d'enfants. La criminalité en col blanc, telle que le détournement des deniers publics et l'abus de biens sociaux par des fonctionnaires et autres agents de l'Etat, est également une source d'insécurité. La corruption gangrène

dangereusement l'appareil étatique, notamment les services de douanes, la gendarmerie, la police et la justice. Ces services semblent être les plus décriés par les citoyens mais, en réalité, le fléau n'épargne aucun secteur de la vie du « pays des hommes intègres ». L'enrichissement illicite et son corollaire, le blanchiment d'argent, aggravent la situation. Les infractions au code de la route tuent de plus en plus chaque année car l'Etat s'avère incapable d'agir ; le drame routier le plus récent, une collision entre un car de passagers et un camion de marchandises, date du 15 octobre 2008 et a fait 70 morts.

Les menaces endogènes semblent les plus faciles à combattre, mais la réalité est tout autre. En effet, elles requièrent soit d'importants moyens, soit une forte volonté et un engagement politiques, ou bien les deux à la fois. Ce sont notamment la gestion des foules lors du maintien et du rétablissement de l'ordre (qui devrait se faire dans le respect des droits humains), la politisation et la militarisation des forces de sécurité, le népotisme, le favoritisme, l'impunité, le manque de transparence dans la gestion des carrières, le peu de professionnalisme, l'absence d'équipements adaptés aux différentes missions dans le contexte d'un Etat de droit. En matière de professionnalisme, les efforts sont perceptibles ; en ce qui concerne les autres cas, il reste encore beaucoup à faire.

L'une des missions régaliennes de tout Etat démocratique est d'assurer aux citoyens, individuellement et collectivement, la protection à la vie, la sûreté et l'intégrité physique. Le titre I de la Constitution burkinabée garantit ces droits à tout citoyen. Mais est-ce une réalité pour autant ? Selon le journaliste indépendant Laurent La Plante « la Déclaration universelle des droits de l'homme demeure, soixante ans après son adoption, une utopie dans les Etats ». ⁹ Entre 2003 et 2007, la moyenne annuelle des agressions s'élève à 795, soit au moins 2 par jour. Pour l'année 2008, 423 cas ont été signalés au cours des six premiers mois. Le tableau ci-dessous indique le nombre d'attaques à main armée enregistrées ces dernières années :

Tableau 1. Statistique des attaques à main armée police/gendarmerie¹⁰

N° d'ordre	Institution	2003	2004	2005	2006	2007	2008 : 1 ^{er} semestre
01	gendarmerie	126	127	320	215	204	109
02	police	963	610	675	469	278	314
	Total	1089	737	995	684	482	423

Au Burkina Faso, le ratio de surveillance policière qui était de un policier pour 3 686 habitants en 2005 devrait retomber, grâce à la police de proximité, à 2 686 habitants en 2010.¹¹ Cette réduction, bien que significative, si elle était atteinte serait encore très loin d'assurer efficacement la sécurité individuelle, dont on estime que le ratio optimal se situe entre 360 et 400 habitants par policier. En attendant des jours meilleurs pour la sécurité individuelle et collective, les forces de sécurité gagneraient à proscrire les débordements et autres abus de pouvoirs et/ou de mandats.

En matière d'insécurité comme pour bien d'autres maux, il n'existe plus de frontières entre les pays. C'est pourquoi les menaces sécuritaires qui se dessinent dans l'environnement international doivent faire partie intégrante des préoccupations de tout Etat. Pour le Burkina Faso, sa position centrale en Afrique de l'Ouest l'expose à de nombreuses menaces, à savoir la corruption, le terrorisme, les prises d'otages, l'enrichissement illicite et le blanchiment d'argent, la prolifération des trafics de drogues et de pierres précieuses ainsi que la cybercriminalité. Tous ces fléaux qui ne peuvent être efficacement traités par le Burkina Faso viennent s'ajouter aux nombreux problèmes sécuritaires déjà existants, hypothéquant considérablement la quête par l'Etat de sa propre sécurité.

Relations entre les différentes composantes de l'appareil sécuritaire

La coordination et la coopération entre les forces armées, les forces de sécurité intérieure et la gendarmerie ne sauraient constituer à elles seules des conditions suffisantes et nécessaires pour créer un climat exempt de concurrence contre productive. Elles seraient même inopérantes sans la relecture de la loi sur la sécurité intérieure et l'adoption des différents textes juridiques évoqués à maintes reprises. Ces textes devront comporter des dispositions claires en ce qui concerne les attributions républicaines, les missions, les circonstances et les périmètres d'intervention de chacune des forces, en même temps qu'elles devront leur fixer les objectifs à atteindre. Il faudra aussi leur fournir les moyens nécessaires et adaptés à l'accomplissement de leurs missions afin de permettre à chacune de s'affirmer sur le terrain sans complexe vis-à-vis des autres. Au-delà de ces principes de précaution, demeurera toujours cependant l'épineuse question de la confiance que les décideurs politiques placent en chaque force, quant on sait que la politique y a acquis droit de cité. De ce point de vue, la concurrence constitue un enjeu majeur dans la gouvernance du secteur de la sécurité au Burkina Faso et reste intimement liée au rythme de l'avancée

démocratique en cours. En attendant, les pistes dégagées en matière de coordination et de coopération paraissent les plus aisées à explorer malgré leurs limites.

Coordination

Afin de mieux lutter contre l'insécurité dans le pays et parce qu'elles sont composées d'une grande diversité d'acteurs, les forces de sécurité ont été organisées comme suit sous l'autorité du ministère chargé de la sécurité :¹² la commission comprend le secrétaire général du ministère de la Sécurité, les chefs d'état major de la gendarmerie et de la brigade des sapeurs pompiers ainsi que le directeur général de la police nationale. Elle a pour vocation :

- d'élaborer la politique de lutte contre l'insécurité et de surveiller son application ;
- d'organiser et de coordonner les activités des forces de sécurité publique dans l'exécution de leurs missions de police administrative et de police judiciaire ;
- de coordonner les activités de prévention et de secours des forces de sécurité, notamment en matière de sécurité des infrastructures et en matière de sécurité et de gestion des foules.

Cette coordination a malheureusement un goût d'inachevé. De toute évidence, elle puise ses acteurs dans un appareil sécuritaire incomplet et confie aux quatre animateurs la lourde responsabilité d'élaborer la politique de lutte contre l'insécurité et de surveiller sa mise en œuvre.

En raison-même de sa nature, la politique de lutte contre l'insécurité ne saurait être ramenée à un simple niveau de spécialiste. Les acteurs devraient plutôt participer à son élaboration en tant que conseillers afin de mettre en place une autorité politique *ad hoc*. En ce qui concerne la surveillance de cette coordination, qui relève déjà de l'inspection générale de la police, elle s'avère inappropriée et est une source inutile de conflits de compétence et de doublons.

Coopération vs concurrence

Au sein de tout appareil sécuritaire, la coopération entre les différents acteurs des secteurs de la sécurité devrait être un réflexe tant l'accomplissement de leurs missions exige une synergie. Il en va généralement tout autrement.

Pour les services de police et de gendarmerie, la question de la coopération lors des missions des polices administrative et judiciaire ainsi que des opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre public est réglementée par le code de procédure pénale et le décret n° 5005-025 du 31 janvier 2005 portant organisation du maintien de l'ordre au Burkina Faso. Dans le cas précis du maintien de l'ordre, la question de la direction des opérations conjointes armée/police/gendarmerie déjà évoquée nécessite une relecture dudit décret. Quant aux rapports entre les autres acteurs de la sécurité, une relecture de la loi sur la sécurité intérieure et du décret relatif à la coordination des forces de sécurité intérieure devrait les déterminer.

Durant la période révolutionnaire, la confusion des rôles et des tâches au sein des différentes forces armées, des forces de sécurité et des comités de défense de la révolution a aggravé les rivalités, surtout entre la police et l'armée. Malgré les formations de base communes, organisées dans des centres d'instruction militaire pour créer un esprit de solidarité et d'appartenance à des forces complémentaires, cette concurrence négative perdure.

Les mesures préconisées pour renforcer la coordination et la coopération demeurent les mêmes remèdes que ceux utilisés pour lutter contre la rivalité entre les forces de sécurité intérieure. La question de la concurrence est essentiellement d'ordre politique.

En résumé, dans le cas du Burkina Faso, les textes ne suffiront pas à eux seuls pour régler la question de la coordination, de la coopération et de la concurrence entre les différentes forces. L'intrusion de certaines de ces forces dans l'appareil sécuritaire interne met en évidence les rapports de force du moment. Tout comme pour le cheminement démocratique et la bonne gouvernance, le temps fera œuvre utile.

Les rapports entre la police et la gendarmerie

Les rapports sont déterminés par le code de procédure pénale, la loi sur la sécurité interne et le décret portant organisation du maintien de l'ordre au Burkina Faso.¹³ Ces textes stipulent notamment leurs compétences territoriales et les attributions. Aux termes des dispositions de la loi sur la sécurité intérieure, la police et la gendarmerie ont compétence sur l'ensemble du territoire pour la conduite des activités de police. Toutefois, la gendarmerie exerce ses fonctions principalement dans les campagnes et sur les grandes artères, tandis que la police opère surtout dans les zones urbaines. En ce qui concerne la police municipale, elle se cantonne aux communes.

La police nationale et la gendarmerie nationale sont chargées de veiller au respect des mesures réglementaires en matière de sécurité, de salubrité et de sûreté, d'assurer le maintien et le rétablissement de l'ordre public, la surveillance du territoire, la protection des institutions, des personnes et des biens, et d'assumer les fonctions de police judiciaire conformément aux dispositions légales, notamment celles du code de procédure pénale de droit commun et du code de procédure militaire ainsi que celles du décret sur l'organisation du maintien de l'ordre.

Dans le cas précis du maintien et du rétablissement de l'ordre public, l'article 32 du décret n° 2005-025 du 31 janvier 2005 dispose comme suit :

« Lorsque plusieurs unités appartenant aux différentes catégories de forces sont appelées à l'exécution d'une même mission, il s'avère nécessaire qu'une liaison étroite s'établisse immédiatement entre les chefs. Il est créé à cet effet un état-major opérationnel composé de représentants de chacune des forces. Le commandement d'ensemble est assuré par l'officier militaire le plus ancien dans le grade le plus élevé. »

Ces dispositions appellent quelques commentaires : excepté en cas d'état de siège ou d'urgence, confier la direction des opérations de maintien et de rétablissement de l'ordre à un chef militaire autre qu'un gendarme ou un policier risque de compromettre dangereusement le bon déroulement de la mission. En effet, l'emploi de la force et l'usage des armes lors d'opérations de ce type reposent sur des règles fondamentales que le chef militaire connaît mal ou pire, ignore. Il s'agit notamment des principes de la légitime défense et de la proportionnalité dans l'usage de la force et des armes. Le militaire appelé en renfort et non spécialiste du maintien/rétablissement de l'ordre ne fait pas toujours la différence entre la notion d'ennemi au combat et celle de manifestant. Cette confusion ou grave méprise peut avoir des conséquences dramatiques, en particulier celle de troubler encore davantage l'ordre public. Les exemples de ce genre ne manquent pas à travers le monde.

La police municipale veille essentiellement à l'exécution des mesures relevant des fonctions de police attribuées au maire en matière de sûreté, de sécurité, de salubrité et de tranquillité publiques. Tous les acteurs de la sécurité doivent être placés sous contrôle constitutionnel, institutionnel et sous celui de la société civile afin qu'ils assument leurs responsabilités et répondent au mieux aux besoins sécuritaires du pays. Les inspections ou contrôles au sein-même des différentes forces se révèlent, quant à eux, souvent inopérants.

Distinction entre le niveau national et le niveau local

En ce qui concerne la sécurité intérieure, c'est-à-dire la police, la gendarmerie, la brigade des sapeurs pompiers et la garde de la sécurité pénitentiaire il faut faire une nette distinction entre le niveau central et le niveau local. La police nationale et la gendarmerie nationale se situent au niveau central. Au niveau local, elles ont des subdivisions, dont les pouvoirs sont limités en tant qu'organes décentralisés. Ceux-ci devraient pouvoir bénéficier d'une délégation de pouvoirs dans certains domaines et devraient pouvoir agir sans avoir à en référer au niveau central. Quant à la brigade des sapeurs pompiers et la garde présidentielle, bien qu'elles dépendent du niveau central, leurs institutions décentralisées sont habilitées à prendre des initiatives dans l'exercice de leurs missions puisqu'elles doivent trouver des réponses immédiates au niveau local.

En matière de sécurité, le moindre retard dans la prise de décision et dans la réaction peuvent entraîner des conséquences désastreuses. Il est important que les services nationaux comme la police et la gendarmerie soient véritablement décentralisés. Le concept et la mise en place d'une police de proximité répondent parfaitement à cette exigence, sans pour autant être une fin en soi.

Les débordements et les abus de mandats

Les forces de sécurité ont besoin d'évoluer dans un cadre juridique qui définisse clairement les tâches et les responsabilités de chacune d'elles. Dans l'exercice de leurs fonctions, le zèle et l'ignorance sont facilement sources de débordements et/ou d'abus de pouvoirs et de mandats. Les exemples suivants sont assez illustratifs :

- l'affaire David Ouedraogo (un chauffeur arrêté, détenu et torturé à mort par des soldats de la garde présidentielle pour vol de numéraire) jugée par le tribunal militaire de Ouagadougou, le 19 août 2000 ;
- les exécutions sommaires lors des opérations « coup-de-poing » de lutte contre le grand banditisme dans les localités de Boulpouré le 6 décembre 2005 et de Piéla le 28 octobre 2006 dans l'Est du pays ;
- les affrontements du 20 décembre 2007 entre militaires et policiers qui, suite à un simple contrôle de police et au refus d'un groupe de soldats de la garnison militaire de Ouagadougou de s'y soumettre, ont fait deux morts et sept blessés policiers ainsi que d'importants dégâts matériels pour la police, estimés à plus d'un milliard de francs CFA

(véhicules et locaux détruits au moyen d'armes de guerre). Le groupe de militaires a ensuite poursuivi sa campagne punitive contre la police en défonçant les portes de la prison civile, favorisant ainsi de nombreuses évasions de détenus.

Les droits de l'homme et les services de sécurité

L'existence d'un département ministériel chargé de la promotion des droits de l'homme présume de l'intérêt que l'Etat burkinabé accorde à la question des droits humains. Ce ministère a mis en place une Commission nationale des droits humains, qui a pour mission la diffusion d'informations et la protection desdits droits. Mis à part les efforts de cette commission, certaines organisations et associations non gouvernementales telles que la Croix-Rouge nationale, le Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples et le Comité international de la Croix-Rouge organisent des séminaires à l'intention des membres des forces armées et de sécurité. Au sein des forces armées, il existe un service chargé de la diffusion des droits de l'homme et du droit international humanitaire. Malgré tous ces programmes de formation, il reste encore beaucoup à faire pour que les droits de l'homme soient observés scrupuleusement par les forces de sécurité.

Gestion et contrôle du secteur de la sécurité

La Constitution du 2 juin 1991 a instauré un régime semi-présidentiel séparant nettement les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Ainsi, en matière de sécurité, l'organisation et la gestion du secteur dépendent du pouvoir exécutif, tandis que le pouvoir de contrôle revient aux pouvoirs législatif et judiciaire.

Les organes de gestion des forces de sécurité sont sous la direction générale de la police, de l'état-major de la gendarmerie et de l'état-major de la brigade des sapeurs pompiers. Chapeautés par leurs ministres respectifs, ils sont chargés de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion des différentes forces de sécurité. Ils assurent également le contrôle interne des services au moyen d'inspections techniques permanentes ou de circonstance.

Le contrôle constitutionnel et légal

Conformément à la constitution et au code de procédure pénale, le contrôle des forces de sécurité est exercé par l'assemblée nationale et par le pouvoir judiciaire. Aux termes de l'article 84 de la constitution, l'assemblée nationale vote la loi, consent l'impôt et contrôle l'action du gouvernement. En vertu des dispositions du code de procédure pénale, les cours et tribunaux dirigent et contrôlent les forces de sécurité dans l'exercice de la police judiciaire.

L'assemblée nationale et sa Commission des affaires étrangères et de la défense (CAED) constituent les principaux mécanismes de contrôle du pouvoir législatif sur les forces de sécurité. L'assemblée nationale exerce ses fonctions au moyen de questions orales, d'interpellations et d'enquêtes. La CAED traite des questions de relations internationales, de politique extérieure et de coopération relatives aux traités et accords internationaux, d'organisation générale de la défense et de la sécurité ainsi que de politique de coopération dans le domaine militaire.

Le contrôle judiciaire des forces de sécurité est exercé par les procureurs du Faso, les procureurs généraux et les chambres de mise en accusation. L'absence d'un lien hiérarchique entre les officiers et agents de police judiciaire desdites forces et les magistrats ne facilite pas toujours les contrôles. L'établissement de rapports de services et d'obligations réciproques pourrait aplanir les difficultés existant entre ces différents acteurs.

Dans l'arsenal juridique national, il n'existe pas d'instrument unique déterminant les fonctions, les droits et les obligations de l'appareil sécuritaire. Chaque acteur définit son champ de compétence sans se soucier de la question de la complémentarité. C'est dire que la sécurité n'est pas perçue comme s'inscrivant dans l'appareil national. La loi sur la sécurité intérieure, qui est censée fournir un cadre idoine, est restée muette sur les fonctions, droits et obligations des différents acteurs du secteur de la sécurité.

Pour assurer la coordination des forces de sécurité intérieure, il serait opportun d'établir un organisme légal chargé de la mise en œuvre des bonnes pratiques afin de renforcer les capacités des forces de sécurité et leur permettre d'assumer leurs responsabilités. Toutes ces lacunes demandent à être comblées dans le cadre d'une réforme holistique des secteurs de la sécurité.

Le contrôle civil

Le contrôle civil est exercé par l'assemblée nationale, le pouvoir judiciaire et l'inspection générale d'Etat. Le contrôle civil des forces de sécurité est, et demeure, une question extrêmement sensible pour les jeunes démocraties, surtout lorsque le pouvoir exécutif dispose d'une large majorité parlementaire. Ce type de contrôle devient alors très difficile, voire impossible, à exercer en raison des choix politiques des responsables. Les faits montrent que le Burkina n'échappe pas à la règle.

Le contrôle parlementaire

L'assemblée nationale est l'organe de contrôle du pouvoir exécutif, et par conséquent de celui des forces de sécurité. Ainsi, elle doit veiller au bon fonctionnement des services de sécurité, qui requiert des ressources importantes tant quantitativement que qualitativement. Elle est chargée de voter le budget et les lois visant à garantir la paix et la tranquillité publique pour tous les citoyens sur l'ensemble du territoire national. Par ailleurs, elle contrôle les activités des forces de sécurité et s'assure que celles-ci s'acquittent de leurs responsabilités dans le respect des droits de l'homme, en conformité avec les lois et règlements nationaux ainsi que des traités et conventions auxquels le pays a adhéré.

Les archives nationales ne comportent aucune trace d'enquêtes, d'audits ni de rapports relatifs au contrôle des forces de sécurité intérieure menés ou établis par les majorités parlementaires successives. Les forces armées et de sécurité semblent bénéficier implicitement du privilège d'auto-contrôle en la matière. Il convient cependant de noter les interpellations, par trois fois entre 2005 et 2008, du ministère chargé de la sécurité sur des questions relatives à la lutte contre le grand banditisme, l'impact de la mise en place de la police de proximité sur l'insécurité et l'état d'avancement de cette mise en place. On ne peut que l'en féliciter.

Pour jouer pleinement et efficacement son rôle de contrôle de l'exécutif, et en particulier des forces de sécurité, l'assemblée nationale doit disposer de mécanismes spécialisés et de moyens de fonctionnement adéquats.

Le contrôle judiciaire

Le contrôle judiciaire est assuré par un service d'inspection technique établi par le ministre de la Justice et dépendant de ce ministère. Il végète, à l'instar

des institutions étatiques similaires. S'agissant du contrôle judiciaire du secteur de la sécurité, il est réglementé par le code de procédure pénale, qui place son personnel sous la direction et le contrôle du parquet ainsi que de la chambre de mise en accusation dans l'exercice de son pouvoir de police judiciaire. La chambre, instituée auprès de chaque cour d'appel (Ouagadougou et Bobo-Dioulasso), est chargée du contrôle de l'activité des officiers de police judiciaire. En cas de poursuite pénale, ils peuvent se faire assister d'un avocat, et le cas échéant, il leur en est commis un d'office. Les services d'enquêtes criminelles et de poursuites judiciaires de la police et de la gendarmerie échappent totalement au contrôle judiciaire. Etant donné leur importance par rapport aux droits humains, un mécanisme de contrôle près les cours d'appel s'avère indispensable.

Le contrôle judiciaire sur les forces de sécurité intérieure doit être sans relâche. Dans la pratique, il n'est effectué que par le biais des procédures judiciaires préliminaires, en l'occurrence les procès verbaux de police et de gendarmerie. Il est rare, en effet, de voir les procureurs procéder à des contrôles dans les services de sécurité. Les descentes des procureurs et juges d'instruction sur le terrain ne se produisent pratiquement jamais. Il en est de même pour les visites des prisons et des gardés à vue dans les brigades de gendarmerie et dans les commissariats de police. Ce laxisme engendre des gardes à vue excessives pouvant parfois atteindre un mois, sinon davantage, et ce à l'insu du procureur du Faso.

L'inspection générale d'Etat

L'inspection générale d'Etat est chargée du contrôle de tous les services publics, paraétatiques, ainsi que de toutes institutions nationales bénéficiant de subventions de l'Etat. Pour améliorer son efficacité, il faudrait lui conférer un pouvoir de saisine directe de la justice. Nombreux sont ses rapports qui encombrement les bureaux de certains ministres du fait de leur sensibilité réelle ou supposée. La rigueur dans la gouvernance, affichée lors des récentes déclarations générales du gouvernement, devrait permettre d'octroyer à cette institution un droit de saisine des juridictions dans l'exercice de ses fonctions. Au demeurant, il est du devoir de tout citoyen de dénoncer les infractions pénales dont il a pu avoir connaissance.

Le contrôle public

Le contrôle public est le fait de la société civile. Au Burkina Faso, il est notamment exercé par un certain nombre d'ONG,¹⁴ ainsi que certains médias

et syndicats. Vu le climat général de méfiance et de suspicion entre la société civile et les acteurs de sécurité, le contrôle se fait au moyen de visites sporadiques et circonstanciées dans les commissariats de police et brigades de gendarmerie suite à des interpellations relatives à des cas de violation de droits humains, de corruption avérée, et/ou à des dénonciations.

Le contrôle public n'est pas facile à mettre en œuvre pour les institutions de la société civile car elles sont limitées en moyens et surtout confrontées au manque de coopération de la part des forces de sécurité qui font souvent obstacle en refusant de respecter certains droits : les droits de visite, de communiquer, d'informer les familles des personnes gardées à vue ou interpellées.

Le rôle de la société civile dans la RSS

Il ne peut y avoir de participation productive de la société civile à la réforme du secteur de la sécurité sans une bonne connaissance des enjeux. Malheureusement, au Burkina Faso, le concept de la RSS est loin d'être familier, faute de recherches avérées dans ce domaine.

La société civile peut néanmoins jouer un rôle positif en matière de contrôle démocratique. Pour y parvenir, elle devra mieux coordonner son action et montrer plus de détermination dans la lutte contre l'insécurité et les fléaux tels que la corruption, la politisation, l'impunité et tous les autres maux qui minent les forces de sécurité. Sa participation au processus de la RSS passe aussi par la sensibilisation et la formation des populations aux droits individuels et collectifs, et surtout par l'obligation pour les forces de sécurité et des gouvernants de rendre compte. Pour ce faire, la société civile doit s'impliquer davantage et faire preuve de plus de cohésion dans sa lutte pour la défense et le respect des droits humains, en ne cédant ni aux intimidations ni aux manipulations politiques.

Gouvernance dans le secteur de la sécurité : les défis à relever

Selon le constat fait par le gouvernement dans ses récentes déclarations de politique générale évoquées plus haut, les grands défis à relever sont la lutte contre l'insécurité grandissante et le grand banditisme organisé. Cependant, après analyse de l'environnement et de l'appareil sécuritaires du pays, il semble que d'autres défis non moins importants apparaissent : les réformes du secteur de la sécurité, de la gestion et du contrôle des forces de sécurité.

Relever ces défis, c'est avant tout définir les rôles respectifs de l'Etat, du secteur de la sécurité et des différents acteurs qui exercent un contrôle démocratique, en particulier l'assemblée nationale, la justice et la société civile.

Définition des rôles

En l'absence d'un contrôle effectif des forces de sécurité, il est nécessaire de mettre en place un cadre juridique approprié régissant l'ensemble des acteurs constitutionnels et institutionnels qui exercent un contrôle démocratique sur le secteur de la sécurité intérieure. D'une manière générale, les textes légaux et réglementaires actuels relatifs au secteur de la sécurité accusent des lacunes qu'il convient de combler. La loi sur la sécurité intérieure et les décrets portant plan d'action de la mise en place de la police de proximité, du maintien et du rétablissement de l'ordre public sont particulièrement concernés. S'agissant de la loi précitée, une bonne relecture devra définir non seulement l'appareil sécuritaire dans son ensemble, mais aussi le rôle de l'exécutif dans le contrôle de l'assemblée nationale, de la justice et de la société civile. Ce texte devra également préciser la notion – très sensible – de confidentialité, devenue pour les forces de sécurité un « fourre-tout » justifiant leur refus absolu de se voir soumis à des contrôles externes. Enfin, une harmonisation des textes sur la sécurité faciliterait la gestion et le contrôle dudit secteur.

Au demeurant, il revient à l'Etat de mettre en place tous les mécanismes nécessaires au fonctionnement et au contrôle des forces de sécurité intérieure, dont il aura préalablement défini les fonctions et les tâches pour chacun de ses acteurs. De telles mesures permettront de poser les fondations pour établir un lien de collaboration et de confiance entre les différentes forces de sécurité.

Amélioration des rapports

Il faut reconnaître qu'il n'a jamais véritablement existé un climat de confiance entre les acteurs de la sécurité et la société civile. En effet, la perception classique des forces de sécurité comme outil de répression pour protéger les régimes politiques a toujours été une barrière empêchant les bons rapports entre lesdites forces et la société civile. Il n'existe pas de panacée universelle pour améliorer ces relations. Cependant, dans ce cas précis, il faut définir les droits et obligations de chacune des parties prenantes au moyen d'une législation complète et appropriée. Celle-ci devra

prévoir des mécanismes de concertation et de communication, indispensables pour instaurer un dialogue qui préparera le terrain en vue de changer les comportements.

En tout état de cause, un cadre national de réflexion sur la sécurité s'impose pour régler toutes ces questions. Il s'avère indispensable d'organiser un forum afin de réfléchir à tous les aspects sensibles de la sécurité.

Les points sensibles de la RSS

Les points sensibles qui pourraient être abordés dans le cadre de la réforme sont la corruption, l'affairisme, la politisation, la militarisation, l'ethnisation, le népotisme, le favoritisme et l'impunité qui minent dangereusement les forces de sécurité. Il est évident que les questions liées à la professionnalisation et au renforcement des capacités des forces de sécurité ainsi que la priorisation des réformes seront au centre des débats.

La réforme du secteur de la sécurité, bien que procédant d'une volonté politique, doit tenir compte de l'avancée démocratique, de la bonne gouvernance et de l'Etat de droit qu'elle vise à renforcer et à consolider. En effet, toute réforme traduit un changement brusque et imposé ; autrement dit, « elle chasse le naturel ». Un processus de RSS se dresse face à des enjeux et à des résistances de tous types, car réformer c'est aussi et surtout perdre des avantages ou plonger dans l'inconnu.

Dans le cas du Burkina Faso, la première résistance pourrait venir du pouvoir politique lui-même : mettre les forces de sécurité en priorité au service des populations dans une jeune démocratie et les dépolitiser entièrement n'est pas chose aisée. La seconde concerne les forces de sécurité qui craignent de perdre certains privilèges et avantages, notamment si elles sont obligées de se soumettre au contrôle civil et public avec les responsabilités qui en découlent et l'obligation de rendre des comptes.

Mettre en place une RSS au Burkina Faso, c'est aussi et enfin, supporter les coûts financiers et politiques et la mener à bien dans un contexte de crise économique et de consolidation démocratique. Engager un tel pari exige l'adoption d'une approche prudente, pragmatique et réaliste.

Les espaces de dialogue nationaux et régionaux

La gouvernance des secteurs de la sécurité est aujourd'hui au centre de tous les débats dans la communauté internationale. Cet intérêt croissant pour le sujet permet de l'inscrire au programme de toutes les rencontres nationales

ou internationales qui intègrent la sécurité dans leurs préoccupations. A ce titre, des institutions telles que l'assemblée nationale, le conseil économique et social, les partis politiques, les syndicats, les ONG humanitaires et de développement, ainsi que les organismes internationaux comme la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), le parlement de l'Union Africaine et l'Union Africaine (UA) elle-même sont autant de fora pour débattre de la gouvernance des secteurs de la sécurité.

Dans un pays à frontières multiples comme le Burkina Faso, la sécurité ne peut être assurée sans un minimum de coopération et de collaboration transfrontalières, voire internationales. Dans le cadre de la coopération sécuritaire, le pays a passé des accords avec la France. Au plan sous-régional, la CEDEAO dispose d'un mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité prévu par le Protocole de Lomé du 10 décembre 1999. Au sein de l'UA, le volet sécuritaire est réglementé par le Protocole de Durban du 9 juillet 2002 relatif à la création du conseil de sécurité et de paix. Le Burkina est partie à tous ces instruments qui viennent renforcer son dispositif sécuritaire interne. Des rencontres périodiques sont également organisées au niveau régional entre les responsables nationaux de la police et de la gendarmerie pour leur permettre d'échanger expériences et renseignements. Enfin au niveau international, la police nationale est membre de la Coopération internationale policière de lutte contre la criminalité.

A tous ces efforts de collaboration et de coopération s'ajoutent les échanges entre pays pour la formation. Ainsi, des membres des forces de sécurité burkinabées peuvent bénéficier de cet avantage dans certains pays comme la France, le Maroc, la Côte d'Ivoire, le Mali, le Sénégal ou encore le Ghana. A l'inverse, le Burkina reçoit des stagiaires du Niger, du Gabon, du Togo ou du Bénin. Quant à la formation aux opérations de maintien de la paix, le centre de Koulikoro à Bamako et le centre Kofi Annan à Accra donnent de bons exemples de coopération internationale.

S'agissant de la réforme du secteur de la sécurité, l'assistance extérieure est indispensable. Le Burkina Faso ne peut endosser ses réformes à lui tout seul. Il lui faut nécessairement recourir à l'aide au développement, mais dans le respect de sa souveraineté. Cette assistance s'appuie sur les Déclarations de Bamako et de Paris relatives pour la première, à la démocratie et à la bonne gouvernance et pour la seconde, à l'aide au développement. Les deux instruments, qui imposent aux pays assistants le respect des choix des pays assistés, sont des opportunités à saisir.

En l'absence d'études approfondies sur la réforme du secteur de la sécurité au Burkina Faso, il est difficile de tirer des conclusions, même

hâtives. Il s'agit plutôt ici de jeter un regard critique sur la pratique sécuritaire actuelle en y intégrant le concept de RSS, de dégager les besoins sécuritaires, et de proposer des solutions pour permettre à l'Etat d'entreprendre de véritables réformes (tant globales que ciblées sur la sécurité) qui serviront de levier au développement.

Le processus de RSS et les différentes options

Le Burkina Faso n'est pas un pays né au lendemain d'un conflit, comme c'est le cas pour la Sierra Leone, le Libéria ou la Côte d'Ivoire, pays dans lesquels les réformes du secteur de la sécurité se sont imposées ou s'imposent encore avec une urgence pressante. En ce qui concerne le Burkina Faso, les facteurs susceptibles de déclencher le processus de la réforme du secteur de la sécurité sont le long passé d'instabilité politique, l'état de pauvreté et la montée vertigineuse de l'insécurité déjà évoqués.

C'est pourquoi, il est impérieux de prendre en urgence les mesures suivantes :

- organiser un forum sur le secteur de la sécurité ;
- redéfinir l'appareil sécuritaire en incluant tous les acteurs de la sécurité ;
- définir les fonctions, droits et obligations ainsi que les responsabilités de chacun des acteurs de l'appareil sécuritaire, y compris le rôle des différents mécanismes de contrôle ;
- mettre en place de véritables mécanismes de contrôle et de coordination, qui soient fiables et viables ;
- adopter de véritables politiques (politique criminelle et politique de sécurité intérieure) ;
- adopter des stratégies et des plans d'actions pour la mise en œuvre desdites politiques.

Les mesures de lutte contre l'insécurité ainsi que la réforme du secteur de la sécurité s'inscrivent dans les court, moyen et long termes.

A court terme

Du fait de l'insécurité galopante, les mesures suivantes pourraient être envisagées :

- intensifier la lutte contre le grand banditisme en proscrivant les exécutions sommaires, qui aggravent incontestablement l'insécurité ;
- poursuivre et renforcer les mesures en cours : mettre en place la police de proximité en appliquant une approche holistique ; implanter des comités locaux de sécurité sur tout le territoire ;
- élargir le concept de la police de proximité en incluant les autres acteurs de l'appareil sécuritaire ;
- tenir des ateliers sur le concept de RSS ;
- mettre en place des programmes de formation pour sensibiliser les forces de sécurité au maintien et au rétablissement de l'ordre public ainsi qu'au respect des droits de l'homme et du droit international humanitaire.

La justice devra accompagner ces mesures par un traitement diligent des dossiers. Sans être expéditives, les juridictions devraient juger les affaires y afférentes avec l'urgence qui convient en matière de prévention et de dissuasion, et en toute égalité, légalité et indépendance.

L'amélioration des moyens pour la mise en place de la police de proximité devrait se poursuivre non pas grâce aux budgets des trois ministères comme il est stipulé dans le plan d'action, mais par l'adoption de lois programmes conséquents. Il s'agit aussi de réviser la loi relative à la sécurité intérieure de sorte qu'elle prenne en compte tous les acteurs de la sécurité, tant publics que privés.

Ainsi à court terme, il est impérieux d'organiser un forum national visant à poser les bases d'une réforme adéquate du secteur de la sécurité dans le cadre d'une approche national systémique et efficace. Ce forum permettra aussi de prioriser l'ensemble des réformes, qui se veulent toutes urgentes. Il indiquera quelles sont les mesures à prendre à moyen et long termes.

A moyen terme et long terme

A moyen et long termes, les mesures porteront sur :

- l'approfondissement du concept de RSS au sein du discours national sur la sécurité ;
- la relecture de la loi sur la sécurité intérieure résultant de politiques criminelles et de sécurité intérieure préalablement adoptées ;

- la définition de l'appareil sécuritaire et des fonctions et responsabilités de chacun des acteurs, y compris les différents mécanismes de contrôle démocratique des forces de sécurité intérieure ;
- l'adoption de stratégies et de plans d'action adaptés au concept de RSS ;
- la poursuite des recrutements et la formation des personnels des forces de sécurité intérieure ;
- l'amélioration de la couverture sécuritaire nationale grâce à la réduction du ratio de surveillance policière et du rayon d'action des forces de sécurité qui sera inférieur à 60 kms ;
- le renforcement des capacités opérationnelles des forces de sécurité ;
- l'harmonisation des textes sur la sécurité ;
- autres mesures de réforme du secteur de la sécurité identifiées pendant ce processus.

Cette étape nécessitera l'adoption par l'assemblée nationale de budgets et de programmes triennaux ou quinquennaux visant à renforcer l'état de droit et à assurer la sécurité du développement humain, qui reposent tous deux sur l'efficience et l'efficacité des forces de sécurité républicaines.

Conclusion

Vu le niveau d'insécurité au Burkina Faso, il est urgent de réagir et ce, en adoptant une approche systémique. Les mesures indiquées ci-dessus sont celles qu'il est recommandé de prendre en priorité. Toutefois, il ne faut pas négliger le caractère transnational de l'insécurité, qui ne pourra être combattue que très difficilement par un pays à lui tout seul, quels que soient ses moyens. En effet, la perméabilité des frontières, la globalisation, ainsi que les différentes crises économiques et financières qui secouent les Etats ne permettent pas de lutter isolément contre des fléaux mondiaux comme la corruption, la drogue, la fraude et les trafics en tous genres, le grand banditisme et la circulation des armes légères. Pour être efficaces, les Etats, surtout s'ils sont frontaliers, doivent mettre en place des cadres de coopération. D'ailleurs, ils devraient envisager de créer conjointement des écoles, des centres sous-régionaux ou régionaux et des modules pour former les forces de sécurité sous-régionales ou régionales. Les centres de Bamako et d'Accra sont des exemples sous-régionaux louables.

La sécurité étant l'affaire de tous les Burkinabés, elle ne saurait être confiée aux seules forces de police et de gendarmerie. Les acteurs externes ont un rôle important à jouer et il importe qu'ils le jouent réellement. Ce rôle revient en priorité au pouvoir exécutif chargé de la garantie des droits et des libertés individuelles et collectives, ainsi qu'au pouvoir législatif chargé de l'élaboration des lois et du contrôle du pouvoir exécutif, et par conséquent de la sécurité intérieure.

Le développement n'attend pas, l'insécurité non plus. Toute hésitation ou tout report des engagements pris pour lutter contre l'insécurité réduisent les chances de réussite, car ils favorisent sa prolifération et augmentent les coûts à y consacrer, qu'ils soient humains ou financiers. Il est urgent de mettre en œuvre les mesures suggérées ci-dessus de façon à endiguer le phénomène. Partant du fait qu'il n'existe au monde aucun Etat où l'insécurité est au niveau zéro, ces recommandations, loin de constituer une panacée universelle, devraient réussir à contenir l'insécurité dans des proportions non préjudiciables au développement. Le Burkina Faso peut y parvenir avec le courage légendaire qui le caractérise, la détermination de ses habitants et le soutien manifeste de la communauté internationale pour l'aider à mener à bien les réformes des secteurs du développement, y compris celui de la sécurité.

Références

- ¹ Déclaration de politique générale du gouvernement (4 octobre 2007).
- ² 42,6% de la population vivait en dessous du seuil de pauvreté en 2007 – « Tableau de bord social du Burkina Faso 2008 », Direction de la démographie, Secrétariat général, Ministère de l'Economie et des Finances, Institut national de la statistique et de la démographie (décembre 2008), 72. Disponible à l'adresse : www.insd.bf.
- ³ Déclaration de politique générale du gouvernement (4 octobre 2007).
- ⁴ Portail gouvernemental du Burkina Faso : www.primature.gov.bf/burkina/histoire/precoloniale.htm
- ⁵ Chaque manifestation a lieu tous les deux ans en année paire ou impaire.
- ⁶ Revendications collectives d'augmentation d'indemnités de logement des militaires de la garnison militaire de Ouagadougou de juin/juillet 1999 et événements militaires et policiers de décembre 2007.
- ⁷ Réorganisation de la Cour suprême, J.O. spécial n° 001 (14 août 2001).
- ⁸ Décret n° 2001-296 (25 juin 2001).
- ⁹ Laurent Laplante, *L'utopie des droits universels: l'ONU à la lumière de Seattle* (Montreal: Éditions Ecosociété, 2000).
- ¹⁰ Sources statistiques, Ministère sécurité/direction étude et planification.
- ¹¹ Déclaration politique générale du gouvernement (2 octobre 2002).
- ¹² Différentes groupes ethniques organisent des « journées à plaisanterie ».

¹³ Loi n° 032 portant sécurité intérieure (14 mai).

¹⁴ A savoir le Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples (MBDHP), la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), l'Association catholique pour l'abolition de la torture (ACAT), le Mouvement burkinabé pour l'émergence et la justice sociale (MBEJUS), le Mouvement de paix burkinabé (MPB) et le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC).

Chapitre 4

La Côte d'Ivoire

Raphaël Ouattara

Introduction

La Côte d'Ivoire a connu une stabilité politique sans pareille dans une sous-région secouée et fragilisée par de nombreux coups d'Etat militaires. Houphouët Boigny, père fondateur de la Côte d'Ivoire indépendante, jouissait d'une légitimité historique incontestée. D'ailleurs, au début des années 1980, le pays était l'un des rares de la sous-région à être dirigé par un régime civil. Considéré à raison comme un havre de paix, c'était aussi un pôle économique qui attirait les ressortissants des pays voisins en quête d'une vie meilleure. Le gouvernement du président Houphouët encourageait cette immigration de main-d'œuvre étrangère bon marché pour consolider son statut de locomotive économique, voire politique, de la sous-région. Mais cette main-d'œuvre allait par la suite devenir une arme électorale entre les mains du parti étatique contre les velléités d'une opposition de plus en plus pressante. Ainsi, dans les années 1980 et 90, les difficultés économiques conjoncturelles et la soif de démocratie des populations créèrent un climat miné par l'exacerbation de réflexes ethnocentristes et nationalistes, ouvrant la porte à toutes sortes de dérapages sectaristes et exclusionnistes. Bien évidemment, la cible désignée fut les étrangers, les frères, hier courtisés pour leur force de travail, aujourd'hui devenus de trop, et qui se retrouvèrent accusés d'être la cause de tous les maux. A l'image du tissu économique, le tissu social commença à se fissurer. Le banditisme et la délinquance vinrent troubler la quiétude des populations et s'exportèrent de la ville à la campagne. Les voies de faits passèrent progressivement de l'échelle individuelle à celle de petits groupes d'intérêts, puis à celle de communautés, voire d'Etats. La question de la sécurité des personnes, des biens et des frontières est devenue aujourd'hui une préoccupation centrale.

Le président Houphouët décède le 7 décembre 1993. La loi de succession régie par le très controversé article 11 de la Constitution du 3 novembre 1960 sème la confusion au sommet de l'Etat car cette succession

est convoitée par le président de l'Assemblée nationale, M. Henri Konan Bédié et le Premier Ministre du moment, M. Alassane Ouattara. Finalement M. Konan Bédié, escorté par la gendarmerie nationale, fait une déclaration à la télévision nationale dans laquelle il s'autoproclame président de la République. Par ce fait sans précédent dans l'histoire politique et constitutionnelle du pays, les forces de défense et de sécurité perdent leur unité et leur neutralité et deviennent désormais des acteurs et arbitres incontournables dans le jeu politique.

La méfiance s'installe donc entre le pouvoir en place et les forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI). La « Grande muette » a rompu le silence et a commencé à se faire entendre en osant poser certaines revendications corporatistes. En réponse, le pouvoir oppose une attitude qui frise l'autisme politique. Le 24 décembre 1999, ce qui semblait être une simple mutinerie s'avère être un coup d'Etat militaire : l'armée s'empare du pouvoir et met aux commandes le général de brigade Robert Guéi. Celui-ci suspend la constitution et dissout toutes les institutions républicaines par ordonnance le 27 décembre 1999. La transition militaire est alors instaurée avec une direction collégiale : le Conseil national de salut public (CNSP), présidé par le général lui-même.

Le CNSP se donne, entre autres tâches, de relire les textes fondamentaux et d'organiser les élections générales afin de remettre le pouvoir d'Etat aux civils. Mais les divisions entre partisans et détracteurs du régime déchu au sein des forces de sécurité persistent. De nombreux complots et pseudo-complots sont déjoués, suivis de vagues d'arrestations et d'exécutions sommaires. Des groupes armés, entraînés et affectés aux basses besognes, se forment.

Après le référendum constitutionnel de juillet 2000, lorsque Guéi décide, contre l'avis de ses principaux lieutenants et contrairement à la promesse faite aux Ivoiriens, d'être candidat à l'élection présidentielle, la fracture est nette et de nouveaux clivages apparaissent au sein du conseil, de la hiérarchie militaire et des hommes de troupes. Au lendemain du scrutin présidentiel qui suit le référendum, le chef du CNSP s'autoproclame « élu » président de la II^e République en lieu et place de la Commission nationale électorale chargée de l'organisation, de la centralisation et de la proclamation des résultats. Le candidat Laurent Gbagbo appelle la population à descendre dans la rue pour faire échec à l'usurpateur. La situation dégénère et les partisans du général sont vaincus par les armes et la rue. Laurent Gbagbo est « installé » à la tête de l'Etat *de facto*, avant la proclamation des résultats, par la gendarmerie nationale et quelques militaires acquis à sa cause. La commission nationale électorale finit par

proclamer Gbagbo élu.

Mais dès cet instant, les luttes intestines au sein des forces de sécurité et de défense sont relayées par les antagonismes politiques et *vice-versa*. C'est dans ce climat que s'installe une crise militaro-politique sans précédent, qui va déboucher sur une insurrection armée le 19 septembre 2002. Depuis lors, la Côte d'Ivoire est divisée en deux : le pouvoir d'Abidjan d'une part, qui contrôle la moitié sud du pays et la rébellion d'autre part, qui occupe et contrôle la moitié nord.

Aujourd'hui, le désarmement, le démantèlement et la réinsertion (DDR) des ex-belligérants sont au centre des débats sur la RSS de ce pays. A la suite des Accords de Pretoria, une commission nationale de DDR a été mise en place, soutenue par la communauté internationale. D'après négociations ont été engagées. Elles ont abouti à un accord en étapes qui devait culminer en un désarmement complet des milices proches du pouvoir et des Forces Nouvelles (ex-rébellion), à partir du 27 juin 2005 pour ces dernières. Des mesures d'accompagnement avec un volet financier (Fonds Sud de l'Union européenne) avaient été également prévues en vue d'assurer le succès du DDR et de préparer le terrain pour les élections. Depuis le 28 novembre 2010 l'élection présidentielle a donné son verdict mais il a fallu recourir aux armes pour que soit respecté le choix du Peuple souverain de Côte d'Ivoire : les deux armées qui étaient engagées dans le DDR se sont affrontées à l'arme lourde ce qui complique notablement l'équation sécuritaire.

Au cours de cette étude, nous commencerons par décrire l'appareil sécuritaire et son environnement, puis nous en examinerons les atouts et les faiblesses, et proposerons en conclusion quelques lignes directrices pour la mise en place de réformes à même d'assurer la gouvernance démocratique de ce secteur en Côte d'Ivoire.

L'appareil sécuritaire et son environnement

Selon la nomenclature traditionnelle, nous distinguerons les forces chargées de la protection et de la défense de l'intégrité territoriale et celles chargées de la sécurité intérieure. Ces différents corps ne sont pas organisés de manière formelle. Le chef d'état-major a autorité sur les FANCI, la gendarmerie, la police, la douane, la marine, les eaux et forêts sont placées sous des commandements séparés et autonomes.

Les forces armées nationales de Côte d'Ivoire

La défense est assurée par les forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI), qui comprennent l'armée de l'air, la marine nationale et l'armée de terre. Cette armée est souvent mêlée à la vie politique depuis le coup d'Etat militaire de décembre 1999. Les FANCI ont à leur tête un chef d'état-major nommé par le président de la république, chef suprême des armées de par la constitution (art. 47). Sous l'autorité du chef d'état-major, l'armée de l'air et la marine sont chacune commandées par des officiers supérieurs issus du corps.

Aujourd'hui, il est difficile de se faire une idée exacte des effectifs réels des FANCI, situation de guerre oblige. L'armée ivoirienne comptait, il n'y pas longtemps, environ 15 000 hommes. Il est possible que ce chiffre ait atteint 17 000 depuis le 19 septembre 2002, sans compter les supplétifs.¹

La gendarmerie nationale

Les FANCI sont épaulées par la gendarmerie nationale en cas de besoin. Elle est considérée comme un corps d'élite, bien équipé et bien entraîné. Sa principale mission étant le maintien de l'ordre public, son équipement ne comportait jadis que des armes légères. Cependant, vu le rôle qu'elle a été amenée à jouer récemment dans l'histoire du pays, la gendarmerie nationale dispose à présent de chars d'assaut et de canons, qui ont d'ailleurs mis en déroute les hommes de Guéi lors de sa tentative de « hold-up » électoral.

Le nombre de gendarmes présents sur l'ensemble du territoire peut atteindre 2 000 hommes. Presque toutes les circonscriptions administratives sont dotées d'un poste de gendarmerie ou d'une brigade. Ils sont recrutés par voie de concours et formés à l'Ecole de la gendarmerie située à Abidjan et dirigée par un officier supérieur. L'école assure aussi le perfectionnement et le recyclage des sous-officiers et des officiers en exercice. Militarisée à sa demande depuis les années 80, la gendarmerie nationale jouit du même statut spécial que l'armée. Elle est placée sous la responsabilité d'un commandant supérieur. Aujourd'hui, ce corps est vraisemblablement suréquipé.

La douane

La douane assure la surveillance des frontières terrestres et s'efforce de protéger l'économie nationale de la contrebande ou de la délinquance financière : sa fonction est essentiellement fiscale. Aux postes frontaliers, les douaniers sont équipés d'armes de poing pour faire face aux malfaiteurs qui

profitent de la perméabilité des frontières pour mener des activités préjudiciables à l'activité économique nationale. La douane reste au demeurant une force paramilitaire, dont les cadres sont formés à l'Ecole nationale d'administration d'Abidjan et les agents en uniforme à l'Ecole des douanes. Etant donné les avantages liés au statut militaire, la douane revendique depuis quelques années sa militarisation, comme l'ont fait la gendarmerie et la police nationale.

La police nationale

La sécurité intérieure est assurée par des forces publiques et des forces privées dont les missions ne sont pas toujours clairement perçues. Le principal agent de sécurité intérieure est la police nationale : elle assure l'ordre et la sécurité des biens et des personnes. En cas de besoin, la gendarmerie lui vient en renfort. La police a obtenu le statut militaire et bénéficie des prérogatives afférentes à leur poste (statut particulier à la fonction publique, fonds spécial de prévoyance militaire, gratuité du logement, etc.). Il y a des commissariats de police dans presque tous les principaux centres urbains. La police est placée sous la responsabilité d'un directeur général.

La police judiciaire est chargée des enquêtes et des poursuites ordonnées par le procureur de la république ou le tribunal d'instance pour ce qui concerne les délits de droit commun. La police économique assure la prévention et la répression des crimes économiques. Une direction de la surveillance du territoire est chargée du renseignement par l'intermédiaire d'un personnel civil, habilité cependant à porter des armes de poing. Ce personnel est placé sous l'autorité du directeur général de la sûreté nationale.

La marine nationale

La sécurité des mers et des lagunes est assurée par des éléments de la direction générale des affaires maritimes et portuaires : la marine est chargée de l'entraînement de la police de la navigation et de la police balnéaire dans les eaux maritimes et lagunaires sous juridiction nationale, elle contribue à la coordination régionale des activités de garde côtière et participe à la police des pêches, etc.

La sécurité de la faune et des forêts

Elle est assurée par une force paramilitaire appelée police forestière. Les gardes forestiers possèdent des armes de poing et des fusils. Ils obéissent aux ordres d'un directeur général.

La garde républicaine

Elle est en fait une milice chargée de la protection du palais et du président de la république. Jusqu'à ces dernières années, son armement se limitait aux fusils, aux mitrailleuses et à quelques canons pour la parade.

Les forces de sécurité privées

Cette situation date d'avant l'insurrection armée du 19 septembre 2002, mais elle montre bien les principaux problèmes qu'il faudra régler pour garantir la sécurité des personnes et des biens. Elle a conduit à la création, (parallèlement aux forces régulières présentées ci-dessus) de *milices d'autodéfense* dans certains quartiers populaires afin d'assurer la sécurité la nuit : ces milices étaient chargées de donner l'alerte et avaient donc une fonction de veille ; elles n'étaient que très rarement armées. Dans certains endroits, les populations avaient recours aux services de *chasseurs traditionnels* réputés avoir des pouvoirs mystiques : ceux-là portaient des fusils de chasse de fabrication artisanale. Il est impossible de donner un nombre pour les organisations de « sécurité » de ce type.

Cette prolifération « incontrôlée » de groupes paramilitaires, conséquence de la faillite ou de l'échec des forces mandatées pour assurer correctement la sécurité des biens et des personnes, était d'autant plus préoccupante que certaines armes de guerre sorties lors du coup d'Etat de 1999 ne sont jamais revenues, de même que d'autres en provenance du Libéria voisin s'achetaient à vil prix auprès des réfugiés. A ces groupes venaient s'ajouter les brigades de gardiennage, qui offraient des services de surveillance des locaux, bureaux ou autres habitations privées. La transition militaire avait mis sous l'étéignoir ces organisations plus ou moins structurées. Elles ont repris du service après l'instauration de la II^e République.

La problématique sécuritaire de la Côte d'Ivoire se redéfinit différemment suite à la crise politico-militaire du 19 septembre 2002. Qualifiés par les uns d'insurrection armée, par les autres de crise militaro-civile, et par d'autres encore de guerre civile ou d'agression, les

affrontements meurtriers du 19 septembre 2002 ont considérablement compliqué la situation. Ils ont très certainement profité de la déliquescence du tissu économique et social laxiste et corrompu, de la faiblesse des institutions de gouvernance démocratique et de la transposition des querelles politiciennes au sein de l'armée.

La conséquence directe de cette situation est que les organisations privées habilitées à user de la force se sont restructurées : certaines ont disparu, d'autres se sont formalisées, de nouvelles se sont créées. Après la reprise des hostilités en novembre 2004 et les scènes de violence qui se sont ensuivies à Abidjan contre les étrangers et les Français en particulier, le secteur de la sécurité s'est « enrichi » *d'agences de sécurité privées*, chargées principalement de protéger les ressortissants français, leur biens et leurs entreprises de la violence dont ils étaient la cible et parfois les victimes.

Cette tendance s'explique par l'incapacité ou le manque de volonté de la part des autorités ivoiriennes à assurer la protection de citoyens d'un pays qu'ils ont, tout au long de la crise, présenté comme hostile. La prolifération de ces entreprises de sécurité privées était aussi justifiée par les actions alléguées « d'escadrons de la mort » soupçonnés d'avoir sévi tout au long de la crise politique et sécuritaire en Côte d'Ivoire. De ces escadrons, on ne connaît que les actes qui leur sont imputés, à tort ou à raison. Quoi qu'il en soit, l'émergence de ces « agences de sécurité » contribue à compliquer l'équation sécuritaire dans la mesure où, s'ajoutant à une kyrielle de milices armées, elles sont autant d'acteurs potentiels dans l'utilisation de la violence dont l'Etat ivoirien a perdu le monopole depuis bien longtemps.

Ainsi, de plus en plus et surtout à Abidjan, la capitale économique, les milices de quartier se sont armées. Les chasseurs traditionnels se sont rangés, pour la plupart dans la rébellion armée, et ont pratiquement disparu d'Abidjan et des zones contrôlées par les forces loyalistes. Ils se trouvent surtout dans le Grand Nord et constituent des supplétifs des forces nouvelles. De nouvelles milices – dites patriotiques – se sont créées et se disent armées pour « défendre » le pouvoir légal en place et « libérer » la Côte d'Ivoire des « assaillants ».

Devant un tel tableau, on est bien obligé de se rendre à l'évidence : l'équation sécuritaire devient de plus en plus complexe et de plus en plus difficile à régler. En effet, la réforme du secteur de la sécurité devra s'appliquer non seulement aux « forces organisées » – loyalistes et rebelles – mais aussi aux « groupes armés » et autres « agences de sécurité » sans leaders fixes.

Des forces de sécurité sans dirigeants

Ainsi, du point de vue structurel, les forces de sécurité doivent faire face à une multiplicité de centres de commandement qui, si elle assure une division formelle des tâches, ne constitue pas moins un défi majeur en termes de gestion administrative et de coordination opérationnelle, surtout dans un contexte de « guerre civile ». La tâche est d'autant plus ardue que la séparation entre la défense de l'intégrité territoriale et la sécurité intérieure des biens, des personnes et des communautés n'est pas aussi nette sur le plan opérationnel dans un Etat failli dont l'autorité est contestée.

La donne se complique aujourd'hui avec une politisation à outrance de l'armée, politisation qui se nourrit des vestiges du coup d'Etat de 1999 et des velléités des chefs ou leaders de partis d'avoir « leurs hommes » dans les forces armées et de l'ordre. Aujourd'hui, l'indiscipline et l'insoumission se sont installées au cœur de l'armée, la transformant pratiquement en un monstre multicéphale. Dans un rapport d'évaluation de l'Etat de la démocratie en Côte d'Ivoire en 2001, le *National Democratic Institute for International Affairs* révélait « l'existence de rivalités personnelles au sein de l'armée, aggravées par la désobéissance et la formation de groupes d'allégeances diverses, surtout lors de la transition militaire ».² S'ajoute à cela l'amer constat que le pouvoir de la II^e République n'a pas réussi à rétablir entièrement le contrôle des militaires par les civils : on comprend très vite que les forces renégates continuent d'être une menace pour la stabilité du pays.

Ainsi, l'indiscipline, les frustrations liées à la mal-gouvernance, les positions partisans, les clivages ethniques et religieux, les sorties massives et incontrôlées d'armes de guerre en provenance des poudrières et/ou des pays voisins (Libéria, Sierra Leone), la désertion de plusieurs soldats ont fait voler en éclat la cohésion des forces de défense et de sécurité.

Aujourd'hui, l'échec des forces formelles de sécurité dans l'accomplissement de leurs missions de protection des biens et des personnes est évident. Un « homme en armes » suscite davantage la peur dans la population qu'il n'inspire confiance. Pire, la suspicion a fait son nid parmi les acteurs de la sécurité, non seulement entre les différents corps d'armes mais aussi à l'intérieur de chacun d'eux. Les communautés non plus ne se font plus confiance, la méfiance règne : les acteurs du secteur de la sécurité, dont la mission est d'assurer l'interface et de protéger tous et chacun, ne rassurent personne quant à leurs capacités à remplir ce rôle. Il faut dire, à leur décharge, que les moyens logistiques et les ressources ne sont pas à la mesure des exigences toujours croissantes de la tâche. De même, la trop

grande importance accordée à la menace extérieure ne permet pas une gestion équilibrée et lucide des ressources pour faire face aux nombreux périls intérieurs. Et tous ces déséquilibres ajoutent au sentiment des agents des forces (intérieur) de l'ordre d'être les enfants pauvres en face d'autres perçus comme des privilégiés. Ce malaise est né du dilemme angoissant d'avoir à choisir entre prioriser la sécurité aux frontières et garantir la sécurité intérieure.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Les canaux habituels par lesquels le civil contrôle les organes chargés de la sécurité des personnes et des biens sont, en démocratie, les institutions républicaines et le détenteur principal de la souveraineté qu'est le peuple par le biais des organisations citoyennes.

Le contrôle parlementaire

Au niveau du législatif, les 225 députés se répartissent dans seulement six commissions permanentes, qui ne disposent même pas de salles pour se réunir. L'absence d'une majorité parlementaire fait la part belle aux petits partis qui « vendent » leurs voix au parti au pouvoir, faussant ainsi le jeu démocratique et le débat d'idées à l'assemblée. Dans un tel contexte, il n'est pas étonnant que le contrôle parlementaire de l'exécutif soit quasiment inexistant.

En outre, le régime ivoirien est davantage de type présidentiel que parlementaire. Ainsi, le président est le détenteur exclusif du pouvoir exécutif (art. 41) et nomme aux emplois civils et militaires (art. 46) sans avoir besoin de l'avis du parlement. Il est le chef suprême des armées et préside le Conseil supérieur de la défense (art. 47). Cependant, la déclaration de guerre (art. 73), tout comme la prorogation de l'état de siège au-delà de quinze jours, doit être autorisée par le parlement. De même, le statut de la fonction militaire et du personnel de la police nationale est régi par la loi (art. 71). Le président peut réquisitionner les forces de défense et de sécurité sans en référer à l'assemblée nationale. Il peut également solliciter le stationnement de forces étrangères sur le territoire national dans les mêmes conditions.

Certes, le parlement vote le budget général de l'Etat, mais il faut dire que le budget réel des forces de défense est frappé du sceau « secret défense ». Il en va d'ailleurs de même de l'arsenal disponible, de la taille des

troupes et du salaire réel des officiers supérieurs. Cela étant, le ministre de la Défense, comme tout membre du gouvernement, peut être interpellé par l'assemblée nationale pour s'expliquer sur tel ou tel problème relevant de son département.

Il faut aussi dire que du strict point de vue de la gouvernance, comme dans tous les ministères en Côte d'Ivoire, le ministère de la Défense dispose d'un service d'inspection chargé de contrôler la bonne application des normes et procédures de gestion. Généralement confié à des officiers en fin de carrière, ce service est, à l'image de ses homologues dans les autres ministères, gangrené par l'incompétence et la corruption. L'inspection d'état, sorte d'inspection des inspections, n'échappe malheureusement pas à cette tare. Il faut cependant préciser que si le ministre de la Défense a souvent – sinon toujours – été un civil, il se retrouve vite « encadré » par des ministères de la sécurité intérieure et de la marine presque toujours dirigés par des gradés de ces corps d'armée (police nationale, gendarmerie et marine).

Le contrôle par le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est très controversé en Côte d'Ivoire à cause de la collusion avec l'exécutif. La justice ivoirienne est aux ordres et consacre, dans l'esprit du justiciable, le fait que l'impunité est la règle. Une justice à deux vitesses, une pour les gouvernants qui est permissive et laisse faire, et une pour le peuple qui doit être rigoureuse et exemplaire. Si les gouvernants sont « au-dessus de la loi », les agents des forces de défense et de sécurité le sont aussi. En effet, de nombreuses bavures et autres exactions sont imputées aux forces de sécurité, dont notamment une descente musclée des commandos dans une résidence universitaire nuitamment à Abidjan en 1990 au cours de laquelle de jeunes étudiantes ont été violées, des massacres de civils en 2000 lors des manifestations et contre-manifestations qui ont suivi l'élection présidentielle (charniers de Yopougon) et 2004 (tueries lors des marches de protestation de l'opposition en mars), sans compter les violations ouvertes des droits de l'homme, mais aucune sanction n'a été prononcée.³ Tout se passe comme si le fait de porter un uniforme militaire conférait un statut d'intouchable vis-à-vis de la loi. En réalité, le militaire est sous les ordres du procureur général ou du procureur de la république en matière de police judiciaire. Cependant, lorsqu'un militaire est compromis dans une procédure en relation avec ses fonctions, c'est le commissaire du gouvernement agissant au nom du parquet militaire qui est compétent. Le code pénal et le code militaire déterminent les champs d'application et les

limites des deux procédures. Toutefois, il est important de noter que le tribunal militaire est toujours présidé par un magistrat (civil) de la cour d'appel. Il en est de même de la haute cour qui est présidée par un magistrat (civil) de la cour suprême.

Cette structure consacre la prééminence du judiciaire dans la gestion du secteur de la sécurité en Côte d'Ivoire, en théorie. Mais quand on considère le poids des forces de sécurité dans la stabilité et le maintien des régimes, même civil, on comprend aisément que ce contrôle par l'appareil judiciaire n'est effectif qu'à l'extérieur de l'appareil sécuritaire et non à l'intérieur : l'esprit de corps ou la solidarité des « frères d'armes » entre parfois en conflit avec l'exigence de gouvernance vis-à-vis du peuple et le fait de devoir lui rendre compte, d'où le peu de confiance du justiciable en sa justice, surtout lorsqu'elle doit statuer sur des faits mettant en cause les forces de sécurité.

La société civile

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, depuis le coup d'Etat de 1999, les rapports faisant mention de violations des droits de l'homme par les forces de sécurité et de défense envers d'autres ou eux-mêmes ont augmenté de façon exponentielle. Pourtant, même dans les cas bien documentés de violence, de viols et d'assassinats, les auteurs jouissent d'une impunité qui a abouti à une nette détérioration de l'image de l'armée et de ses relations avec les populations. Devant cette situation, les partis politiques, sachant qu'ils doivent bénéficier des faveurs de l'armée pour espérer accéder au pouvoir, ne font pas ou très peu de déclarations pour dénoncer les abus.

La Ligue ivoirienne des droits de l'homme, le Mouvement ivoirien des droits de l'homme, le Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social – section Côte d'Ivoire, la section ivoirienne de l'Association internationale pour la démocratie en Afrique et quelquefois les cultes sont les seules organisations qui ont osé donner de la voix pour inviter le pouvoir à prendre ses responsabilités, car personne – pas même les hommes armés – ne devrait être au-dessus de la loi. Ainsi, des commissions d'enquêtes ont été diligentées pour calmer les défenseurs mais, soit elles n'aboutissent jamais, soit les sanctions se font attendre. En réalité, ces organisations de la société civile ivoirienne ne s'intéressent au secteur de la sécurité qu'occasionnellement, ce qui limite leur impact sur sa gestion. Aucune analyse sérieuse n'étant faite, les déclarations et autres « coups de gueule » restent sans suite car elles se bornent à traiter les « accidents » et non pas la dynamique.

La société civile ivoirienne manque de cohérence ; elle ne peut donc constituer un levier susceptible d'impacter la gouvernance. Ainsi, là où une certaine opinion publique dénonce, condamne et appelle à des sanctions, des voix s'élèvent pour essayer de justifier – voire légitimer – l'injustifiable, ou s'enferment dans un silence plus qu'approbateur. A titre d'illustration, l'on se rappellera les marches organisées par une certaine société civile pour soutenir l'assassin de Jean Hélène, journaliste de Radio France Internationale, abattu par un policier le 21 octobre 2003 alors qu'il faisait son travail d'information : c'était lors du procès du sergent de Police, auteur de ce crime, le 27 janvier 2004 à Abidjan.

Là où les organisations de la société civile ou les médias ont critiqué l'état du secteur de sécurité, il est d'ailleurs banal d'entendre ou de voir des forces de défense faire irruption dans tel ou tel siège d'ONG, dans telle ou telle rédaction aux fins de perquisition, sans mandat, au nom du maintien de l'ordre ou de la sécurité de l'état. Il est encore plus banal de voir d'honnêtes citoyens brutalisés, agressés ou humiliés par les agents des forces de sécurité pour un non moins banal contrôle d'identité : gare à qui parmi ces citoyens oserait porter devant les tribunaux de tels faits.

Nombre d'organisations de la société civile se sont complètement positionnées en bras séculiers des partis ou groupements politiques, foulant au pied les principes qu'elles sont censées défendre ou promouvoir, le Président Gbagbo se vantant d'avoir été l'instigateur sinon le parrain de certains mouvements. A côté, les médias ont choisi, pour la plupart, de faire de la propagande au lieu d'exercer le puissant pouvoir de l'information.

En se portant ainsi imprudemment sur le terrain partisan, associations et ONG de défense, de promotion de la démocratie et des droits de l'homme, médias et autres instruments non partisans d'expression des populations, réduisent considérablement leurs chances de jouer un rôle significatif dans la dynamique des acteurs de la gouvernance en Côte d'Ivoire. Ils se disqualifient chaque jour davantage par des déclarations mal à propos ou un mutisme coupable, qui font douter de leur intégrité et de leur légitimité.

Mais ce faisant, il faut considérer les nombreux obstacles que les journalistes et autres activistes doivent surmonter pour avoir accès aux informations relatives à la sécurité, secret défense oblige ! Comme si le droit à l'information et l'obligation de rendre compte ne s'appliquaient pas à ce secteur. Il y a des responsabilités propres aux uns et aux autres qui doivent être assumées solidairement.

Les syndicats et les associations professionnelles

Les organisations professionnelles, notamment les syndicats d'enseignants, ont été à l'avant-garde des luttes populaires qui ont obligé le parti-Etat à revenir au multipartisme intégral en 1990, tel que prévu par la Constitution. Les syndicats ont été pendant les années troubles des programmes d'ajustements structurels, les voix des populations, leur conscience et leur espoir : ils ont assumé avec courage et détermination les responsabilités et les attentes placées en eux.

Aujourd'hui, les intérêts politiques ont ébranlé les solidarités corporatistes entre travailleurs. Sinon comment comprendre que les revendications légitimes des syndicats des producteurs de cacao n'ont trouvé aucun écho chez les autres centrales jusqu'à ce jour ? Comment comprendre que les magistrats n'ont bénéficié d'aucune solidarité syndicale lorsqu'ils se sont mis en grève à la suite des brutalités et des violences perpétrées contre des juges sur leur lieu de travail par des « jeunes patriotes » mécontents des nouvelles nominations ?

Les groupes religieux

Les cultes n'échappent pas, hélas, à cette grave dérive. En effet, les fidèles de Dieu n'ont pas échappé aux clivages politiques qui minent le vivre-ensemble des citoyens. Certains lieux de culte et de prière, toutes tendances et dénominations confondues, sont devenus des tribunes pour la dissémination d'idées extrémistes. La plupart des chrétiens se sont vite identifiés au président Gbagbo et la plupart des musulmans se sont rangés derrière Alassane Ouattara. Ce phénomène de « similiarité » a fait dire aux observateurs non avertis qu'il y avait un aspect religieux dans le conflit en Côte d'Ivoire.

Ces raccourcis entretenus par les militants et supporters des deux meneurs ont atteint les forces de sécurité et les ont contaminées : le militaire ou l'agent en armes chrétien est d'office plus méfiant à l'égard du militaire, gendarme ou policier musulman et *vice-versa*. Souvent, ces catégorisations sont établies sur la seule base des patronymes ou des prénoms.

En résumé, l'on découvre une opinion publique particulièrement polarisée, sans fondements fiables, sans repères éthiques, intoxiquée plus que formée et informée, manipulée et tiraillée par une classe politique avide de pouvoir et peu soucieuse des périls qu'elle fait courir à la cohésion nationale. Certes, avant les événements du 19 septembre 2002, et de plus en plus après les accords de Marcoussis⁴ censés mettre un terme à la guerre, des

campagnes de sensibilisation et de formation en droits humains ont été menées au sein des forces de sécurité et de défense, mais les violences perpétrées contre les personnes et leurs biens continuent d'être impunies sinon niées, et la société civile ne semble pas avoir pris la mesure de son rôle dans la pression qui doit conduire aux réformes dans le secteur de la sécurité. Corruption, manque d'intérêt, manque de ressources ou démission ? Peut-être tout à la fois !

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

La crise militaro-civile déclenchée depuis le 19 septembre 2002 constitue, à n'en point douter, la clé de voûte de la situation sécuritaire en Côte d'Ivoire.

Comment sortir de la crise militaro-civile ?

Le DDR reste la pierre d'achoppement de tout le processus de réconciliation. Les accords passés n'ont pas été suivis d'effets puisque les Forces nouvelles ont toujours exigé des garanties solides avant de les mettre en œuvre. La mise en application du dernier en date semble être ralentie suite aux massacres perpétrés dans l'Ouest du pays en 2006 et à la présence persistante de milices armées proches du pouvoir dans la région. Mais tandis que le processus de DDR s'enlisait, l'Accord Politique de Ouagadougou, signé le 4 mars 2007 entre le pouvoir central et l'ex-rébellion, a fait renaître l'espoir d'un retour à la quiétude. Désormais pris en charge par le Centre de Commandement Intégré placé sous l'autorité des chefs d'état-major des FANCI et des Forces armées des Forces Nouvelles, le Programme National de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (PNDDR) a bien progressé, par exemple avec l'identification et l'équipement de sites pour le regroupement des ex-combattants, le début effectif des opérations de regroupement. Cependant, il reste encore beaucoup à faire.

En effet, le mardi 8 juillet 2008, le centre de commandement intégré a réuni, à son siège à Yamoussoukro au centre du pays, tous ses partenaires impliqués dans les programmes de désarmement et démantèlement des miliciens pour baliser les zones et examiner toutes les grandes lignes de l'opération. Cette rencontre rassemblait la majorité des groupes d'autodéfense du Grand Ouest ainsi que les préfets militaires de la région de l'Ouest, le Programme National du Service Civique, le Programme National de Réinsertion et de Réhabilitation Communautaire (PNRRC), l'Unité d'appui logée à la primature, l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire

(ONUCI), la Force Licorne et l'UNPOL. La « Compagnie Scorpions guetteurs », milice basée dans la capitale politique et administrative Yamoussoukro et proche du Front populaire ivoirien (FPI, parti au pouvoir), s'est affichée ouvertement contre le processus. Le commandant Bamba Dié, chef de ce groupe de mécontents, a déclaré à la presse, photos à l'appui, que ses éléments avaient combattu aux côtés des Forces loyalistes à Bouaké, M'bahiakro et Logoualé.⁵ Pour le commandant Dié, le démarrage du désarmement, démantèlement des milices (DDM) dans sa « zone » ne se fera que si le général Mangou et les cadres du FPI honorent les engagements pris vis-à-vis d'eux. Car, a-t-il martelé :

« La Côte d'Ivoire n'a pas été libérée par les FANCI : c'est nous, les miliciens qui avons pris les armes pour libérer le pays. L'opération « Dignité »⁶ a reposé sur nous. Mangou et les cadres du FPI nous ont fait des promesses. »

Ceci donne une idée de la difficulté de la tâche, car comment tenir des promesses – si promesses il y a eu – à des miliciens dont on ignore le rôle et le nombre exact ?

Il faut dire cependant que le regroupement des forces de sécurité est effectif depuis janvier 2008. Mais, au niveau du désarmement des ex-belligérants des FN, leur regroupement est très difficile ; il a débuté depuis le 2 mai 2008 seulement.

Des oppositions aux processus de DDR d'une part, et de DDM d'autre part, apparaissent ici et là et témoignent de la crainte qu'ont ces ex-belligérants de perdre les privilèges qu'ils se sont arrogés et auxquels ils s'accrochent depuis six ans. Pour eux, le désarmement sonne le glas de leur vie de « roitelet ». Depuis le déclenchement de la guerre, ils se nourrissent des rétributions tirées du prélèvement des taxes parallèles et du pillage des ressources minières et agricoles dans leur zone de compétence. Quant aux milices, elles non plus ne sont pas pressées d'aller au démantèlement.

Il va falloir dépasser cette mauvaise volonté qui plombe le processus et complique la situation, et s'atteler à appréhender toutes les oppositions au DDR et au DDM si l'on veut pouvoir entreprendre des réformes viables. Les acteurs de la crise ivoirienne, parmi lesquels figure en bonne place la communauté internationale, notamment l'Union africaine et surtout la CEDEAO, n'ont pas encore bien compris la nature des obstacles à surmonter.

Ces défis à la gouvernance du secteur de la sécurité ainsi que leurs solutions ont en effet une dimension régionale et sous-régionale évidente

comme en attestent les efforts déployés par ces organisations et leurs mandataires en vue d'aboutir aux accords et mettre un terme à cette crise. Mis à part son importance économique et financière (la Côte d'Ivoire représente 40% des échanges de la zone CFA), la proximité de foyers de tensions, comme la Sierra Leone et le Libéria malgré le récent règlement de leurs sanglantes guerres civiles et la Guinée qui traverse une période de forte turbulence avec le coup d'Etat suite au décès du président Conté, en fait un pays clé pour la sécurité en Afrique de l'Ouest. Effectivement, de nombreux combattants ayant participé soit à des combats entre milices armées soit à des massacres de population civiles dans l'Ouest ivoirien viennent du Libéria, de la Sierra Leone, voire de la Guinée, tous des pays limitrophes engagés, à des degrés divers, dans des programmes de DDR ou dans la refonte de leur appareil sécuritaire : la démobilisation de milliers d'ex-combattants désœuvrés et prêts à reprendre les armes à la moindre sollicitation est une menace permanente à la sécurité régionale et requiert donc une vision plus holistique des différents programmes de DDR.

Il faut dire également que la sous-région a été le théâtre de mouvements de population après chaque flambée de violence, et que des milliers de personnes ont été déplacées au tout début du conflit. D'où l'importance d'intégrer l'aspect sous-régional à la problématique de la Côte d'Ivoire pour refondre son système de sécurité si l'on veut que les solutions (notamment le DDR avec tous ses volets) soient bien conçues et appliquées dans cet esprit. Ceci implique la nécessité d'une coopération suivie avec ses voisins, qui concerne non seulement le DDR mais encore tous les aspects sécuritaires de prévention et d'intervention.

Le dilemme de la France

La Côte d'Ivoire est liée par des accords de défense à la France, ancienne puissance colonisatrice. Lors des événements du 19 septembre 2002, le chef de l'état aurait demandé l'intervention des forces françaises stationnées à Port Bouët, quartier d'Abidjan proche de l'aéroport. Les autorités françaises s'y seraient refusées, arguant que ces accords ne sont applicables qu'en cas d'agression extérieure. Les autorités d'Abidjan estimaient qu'il s'agissait bien d'une agression extérieure, pointant du doigt le Burkina Faso voisin. Ce fut là la première divergence d'appréciation, qui allait assombrir davantage le ciel des relations plutôt froides entre Abidjan et Paris depuis l'avènement de la II^e République.

En dépit des efforts des deux capitales pour normaliser leurs relations, la confiance est loin d'être rétablie. Marcoussis a été la première occasion du

chef de l'Etat ivoirien de se rendre en France depuis son investiture, expérience dont il ne garde pas le meilleur souvenir car les accords signés par les principaux partis politiques de la Côte d'Ivoire l'ont dépouillé de l'essentiel de ses prérogatives constitutionnelles. Sitôt revenu, le président Gbagbo s'est empressé de dénoncer ces accords que ses partisans ont qualifié de « coup d'Etat constitutionnel ».

Cette fâcheuse divergence dans l'analyse de la crise militaro-politique entre Paris et Abidjan doit être vue dans une perspective plus large car aujourd'hui, les forces de sécurité et de défense – ou du moins, ce qu'il en reste – sont instrumentalisées par le politique. Elles défendent la sécurité du régime et non celle de la République, serait-on tenté d'écrire. En contrepartie, le régime se retrouve otage de ces forces qui sont conscientes du rôle qu'elles jouent dans son maintien au pouvoir : un cercle infernal et vicieux qui ne rassure personne, surtout pas les pays voisins, dont de nombreux ressortissants vivent en Côte d'Ivoire. Ces derniers sont accusés de tous les maux et sont la cible privilégiée des éléments incontrôlés des forces de sécurité et de défense. Jusqu'à quand ces pays toléreront-ils ces abus, surtout s'ils peuvent exploiter le « désordre » au sein des forces de sécurité ?

Fort heureusement, aujourd'hui ces actions ont pratiquement disparu au nom de la réconciliation nationale et de la paix. Il a également été décidé de « fusionner » les forces nouvelles avec les forces de sécurité, plaçant ainsi sous un même commandement (le Centre de Commandement Intégré) des individus qui ont pris les armes les uns contre les autres. Avec le démantèlement du 43^e bataillon d'infanterie marine et l'intégration des forces à l'opération Licorne, ainsi que les problèmes auxquels sont confrontés les casques bleus de l'ONU, on ne prend pas la pleine mesure de la difficulté que représente ce mélange. Mais lorsque le processus DDR/DDM sera achevé, la restructuration des forces de sécurité risquera de devenir le défi prioritaire en Côte d'Ivoire.

Recommandations

Il est indéniable que les forces de sécurité et de défense ont leur place dans la démocratie. Le rôle de chacun des acteurs doit être clairement défini afin d'éviter qu'il ne devienne un obstacle à cette même démocratie. Et lorsque les forces de sécurité sortent de leur cadre traditionnel d'intervention (comme c'est le cas en Côte d'Ivoire), il s'agit de prendre un certain nombre de mesures pour sauvegarder l'intégrité de la démocratie.

Les forces de sécurité doivent se réconcilier avec elles-mêmes

Dans le langage courant, on dit des forces de sécurité qu'elles sont un « corps ». Cette métaphore traduit bien l'idée que l'armée est – ou doit être – une « unité », à l'image du « corps » : ses éléments constitutifs doivent tendre vers le même but, en coordination et en parfaite synergie. Il est donc capital que toutes les composantes soient mobilisées de concert pour atteindre le même objectif. Si elles n'ont pas la même compréhension de l'objectif, non seulement elles ne pourront pas le réaliser mais la situation engendrera des tensions internes incompatibles avec l'esprit de « corps ». Dans le cas de la Côte d'Ivoire, il faut :

- inscrire la mission des forces de sécurité dans le cadre de la République et la redéfinir, les forces devant être au service de l'Etat et des populations et non pas au service du régime ;
- sécuriser institutionnellement les forces de sécurité par rapport aux éventuelles intimidations ou manipulations des politiques ;
- entreprendre une sensibilisation intelligente et professionnelle des forces de sécurité ;
- faire une remise à plat des profils et des plans de carrière selon des critères objectifs et conformément aux normes en vigueur dans le métier des armes. Par conséquent, toutes les recrues intégrées entre 2000 et 2004 devront faire l'objet d'une évaluation sous la supervision de la Mission de l'ONU en Côte d'Ivoire pour que ne soient retenus dans l'armée que ceux qui répondent aux critères d'éligibilité au métier des armes. L'Etat devra alors prévoir une reconversion des démobilisés, qui auront hélas appris le maniement des armes ;
- trouver des mécanismes qui dissuadent toute tentation de nouer des sympathies avec quelque parti que ce soit : par exemple une prime sous forme de retraite complémentaire à tout agent des forces de sécurité qui aura été jugé « politiquement intègre » ;
- mettre en place un mécanisme de surveillance de l'éthique et de l'équité au sein des forces de sécurité.

Ces actions pourraient permettre aux forces de sécurité de se réconcilier avec elles-mêmes, condition nécessaire quoique non suffisante à leur cohésion.

Les forces de sécurité doivent inspirer confiance

Réconcilier les forces de sécurité avec les populations civiles qu'elles sont censées protéger est un défi non moins redoutable. Les exactions et autres abus commis lors de la transition militaire, ajoutés aux blessures physiques, morales et psychologiques laissent des séquelles durables. Rétablir la confiance entre ces deux entités est capital. Pour ce faire, il faut :

- éviter de traiter la question sécuritaire comme si elle ne jouait un rôle important que dans les élections : c'est une question qui mérite réflexion et engagement à long terme ;
- renoncer à la tentation d'établir un système de sécurité fondé sur l'appartenance ethnique ou l'allégeance à un régime : ceci doit être clairement compris par les communautés ;
- organiser périodiquement des forums afin de débattre de thèmes d'intérêt commun. Selon le domaine, le modérateur pourrait être soit une personnalité de la société civile soit un militaire ;
- rétablir clairement le principe que le militaire n'est pas au-dessus de la loi, par le renforcement de l'instruction civique et du rôle du judiciaire, ainsi que par la provision d'une formation en droits de la personne.

Conclusion

Il y a un besoin clair de redéfinir les rôles et responsabilités de chacun des acteurs de l'appareil de défense et de sécurité dans un système démocratique. Ils devront avoir assimilé les droits et devoirs des citoyens qu'il s'agit de protéger et éventuellement d'encadrer, et devront disposer des moyens de rendre cette armée professionnelle et républicaine. Il faudra formaliser les critères de recrutement et les profils de carrière, ainsi que la discipline au niveau de la formation militaire et civique.

Mais le défi le plus redoutable est de maintenir l'armée en dehors des turbulences et des intrigues politiciennes. Sans doute faudra-t-il pour cela aller au-delà de la simple formalisation de l'incompatibilité constitutionnelle entre l'exercice du métier des armes et toute fonction politique. L'impunité devra être bannie et les tribunaux militaires devront jouer leur rôle pleinement et de façon exemplaire pour sanctionner les manquements au devoir et à l'éthique du métier des armes.

Il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des réformes suggérées plus haut suppose la cessation des hostilités. Les armes se sont tues. Les principaux acteurs affichent une volonté ferme d'aller aux élections le plus rapidement possible en gageant que c'est le moyen le plus sûr de résoudre la crise. Mais a-t-on pris réellement la mesure du défi que représente la restructuration des forces de défense et de sécurité en établissant un chronogramme davantage lié aux considérations électorales qu'à la nature du problème ? Ignorer l'aspect sous-régional, régional et international de la question ou refuser de l'intégrer n'écarteré hélas pas définitivement les risques de rebondissement, qui pourraient compromettre le succès de toutes les réformes esquissées dans le cadre des différents programmes.

Que l'on ne s'y trompe pas : aucune sécurité ne peut être garantie dans quelque pays que ce soit quand les Etats voisins sont déchirés par des conflits fratricides. Toute stratégie de sécurisation et de stabilisation est nécessairement tributaire des efforts et des progrès accomplis par les voisins immédiats. L'histoire de la naissance de nos Etats nous invite à évoluer dans ce sens et la géographie nous y oblige. La seule politique sécuritaire viable est celle qui saura faire une lecture intégrale de la nébuleuse des souverainetés, dont les actions et les messages doivent s'appuyer sur les peuples et non sur les pouvoirs.

Epilogue

Au moment où paraît ce texte, des événements plus graves que ceux décrits se sont produits en Côte d'Ivoire. Le refus du Président sortant Laurent Gbagbo d'accepter les résultats de l'élection présidentielle de 2010 qui le donnaient perdant a plongé la Côte d'Ivoire dans une crise sans précédent. Les deux forces belligérantes de 2002 se sont à nouveau affrontées. Et l'on s'est aperçu que le régime du Président Gbagbo avait appliqué à la lettre et au premier degré l'adage qui dit que « Qui veut la paix prépare la guerre ». L'impressionnant arsenal de guerre découvert après la capture de Monsieur Gbagbo ne manque pas de surprendre quand on considère les discours et les efforts pour un « désarmement » et un retour négocié à la paix ! Mais ces armes n'ont pu servir car ceux qui devaient les utiliser, les FDS loyalistes au régime en fin de règne, n'avaient ni la motivation ni l'entraînement pour les manœuvrer. Ce sont donc essentiellement les mercenaires et autres miliciens soutenant Monsieur Gbagbo et quelques inconditionnels parmi les FDS qui, en se repliant sur Abidjan lors de l'offensive des forces pro Ouattara, se

seraient livrés à des exactions et des crimes de guerre, notamment dans l'Ouest de la Côte d'Ivoire⁷.

Mais depuis le début de la crise postélectorale, certains éléments des FDS, la majorité selon les proches du Président élu, avaient rallié le camp du Président Ouattara. Le 17 mars 2011, une ordonnance du nouveau Président crée les Forces Armées Républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI) :

« ... Comme prévu dans l'Accord Politique de Ouagadougou et pour mettre fin à tous les dérapages, je viens de prendre une ordonnance portant création des Forces Républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI). Cette nouvelle armée est composée des Forces Armées Nationales et des Forces Armées des Forces Nouvelles, sous un état-major général, dirigé par un Chef d'Etat-major Général, secondé par un Chef d'Etat-major général adjoint... »⁸

Force est cependant de constater que les FRCI, selon le rapport d'Amnesty International cité plus haut, se seraient rendues aussi coupables d'exactions et de représailles sanglantes, voire disproportionnées dans l'Ouest du pays. Sans vraiment rencontrer de résistance, les FRCI ont atteint Abidjan dont la prise s'est avérée beaucoup plus difficile que ne le prédisaient les uns et les autres. Les deux forces belligérantes se sont livrées à des exactions, chacune dans sa zone d'influence, dans la capitale. Elles ont croisé le fer lorsque les FRCI ont tenté de prendre la Radio Télévision Ivoirienne (RTI), le palais présidentiel et la résidence.

Sous équipées, peu aguerries et manifestement pas de taille pour prendre ces « véritables forteresses », les FRCI n'ont eu le dernier mot que grâce à l'application de la résolution 1975 (2011) des Nations Unies demandant à l'ONUCI et Licorne « d'empêcher l'utilisation d'armes lourdes contre la population civile », comme l'avait fait jusque-là les Forces pro Gbagbo.

Cette intervention onusienne a permis de faire taire les armes : Ouattara a gagné la guerre mais il lui reste à gagner la paix ! Mais l'intervention internationale armée complique encore plus, si besoin était, la situation du contrôle des Forces Armées en Côte d'Ivoire. Les nouvelles Autorités semblent avoir pris la mesure du défi, en témoigne la suite de l'adresse à la Nation annonçant la mise en place des FRCI :

« ... Elle (la nouvelle armée) a pour mission d'assurer principalement la sécurité des personnes et des biens, sans distinction, comme je l'ai indiqué dans mon adresse à la Nation du mardi 15 mars 2011. Elle doit également assurer la défense du territoire national.

Cette nouvelle Armée, dans toutes ses actions, devra suivre un nouveau code de conduite au service de tous les citoyens, ce qui lui permettra de contribuer efficacement à l'édification de la Nation ivoirienne démocratique, unie et moderne.

Elle devra également être un puissant instrument de cohésion nationale en servant d'école pratique de civisme, de tolérance, de transparence et d'initiation à la citoyenneté et à l'intégration nationale.

Elle sera un espace de compétence, de professionnalisme où la mission devra être prioritaire, où le service et le respect du citoyen devront primer sur l'intérêt privé.

Notre armée devra également être un outil au service du développement, au service du peuple, c'est-à-dire au service de la République... »

C'est là, probablement toute la trame de la Réforme du Secteur de la Sécurité en Côte d'Ivoire. Mais il faudra aux nouvelles Autorités des décisions et des actes concrets : les discours rassembleurs ne suffiront pas et la bonne volonté non plus ! Le Président Ouattara doit absolument éviter le piège d'être l'otage, comme Gbagbo le fut, de « ceux » qui l'ont installé au Palais ! Le choix des hommes devant constituer le haut Commandement est le premier test. Va-t-il garder les Généraux qui ont attendu la dernière minute pour se « rallier » ? Comment gérer les frustrations inévitables qui suivront la promotion des uns et la descente aux enfers des autres ? Et comment récupérer toutes ces armes de guerre qui sont sorties et dont certaines sont détenues par des miliciens, voire par des ex FDS ?

Avec cette crise postélectorale, l'unification des deux armées qui devait être l'aboutissement du processus de DDR en devient plutôt le début, comme si le chemin devrait être parcouru à rebours : c'est là une situation inédite qui ne peut être jugulée avec les schémas existants. Et plus que jamais, la communauté internationale a un rôle capital à jouer.

Références

-
- ¹ Selon *Military Balance* 2009, l'effectif total des forces armées actives s'élève à 17 050 hommes (armée de terre 6 500 ; marine 900 ; armée de l'air 700 ; garde présidentielle 1 350 ; gendarmerie 7 600 ; milice 1 500).
 - ² National Democratic Institute, Côte d'Ivoire: National Reconciliation and the State of Democracy. An Assessment Mission Report (July 2-13, 2001), 19.

-
- ³ Un charnier a été découvert à Yopougon, le 26 Octobre 2000 après l'élection de Gbagbo : le SG de l'ONU, dans une déclaration Kofi Annan s'est dit « bouleversé » par cette découverte (New York, Nations Unies, 30 octobre 2000, AFP).
- ⁴ Il s'agit des accords négociés avec le soutien de la France, qui ont formellement mis un terme au conflit et qui ont instauré un « gouvernement de la réconciliation nationale ».
- ⁵ Ce sont les théâtres d'opération pendant la crise militaire de 2002.
- ⁶ C'est ainsi qu'on appelait l'opération militaire des loyalistes pour libérer les « zones occupées ».
- ⁷ Amnesty International, « Ils ont regardé sa carte d'identité et l'ont abattu : Retour sur six mois de violences post-électorales en Cote d'Ivoire, » AI Index : AFR 31/002/2011 (Londres : Amnesty International, 2011). Disponible à l'adresse : <http://www.amnesty.org>
- ⁸ SEM Alassane Dramane Ouattara, « Message du Président de la République aux Forces Républicaines de Cote d'Ivoire, » (Abidjan, 17 mars 2011). Voir aussi Site Officiel de la Primature, disponible à l'adresse : <http://www.primaturecotedivoire.net/site/suite.php?newsid=117>.

Chapitre 5

La Guinée

Dominique Bangoura

Introduction

En Guinée, la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) est une notion peu connue car elle n'a pas fait l'objet d'un grand nombre d'études. Le sujet est encore tabou, réservé aux militaires, aux hommes en uniforme ou au président de la république lui-même. Les principales raisons de cette méconnaissance et de cette méfiance sont politiques : elles sont liées à la dictature de Sékou Touré qui a dirigé le pays d'une main de fer de 1958 à 1984, puis au régime militaire et autoritaire du général président Lansana Conté de 1984 à 2008.

Un retour sur le contexte historique, politique et géopolitique du secteur de la sécurité s'impose si l'on veut comprendre les enjeux et défis actuels dans ce domaine. Pour cette raison, ce chapitre commence par une analyse historique des développements dans le secteur de la sécurité en Guinée et explique comment ces développements ont contribué à l'état actuel de la gouvernance du secteur de la sécurité dans le pays. Il traitera ensuite des questions importantes dans la gestion et le contrôle du secteur de sécurité. Pour terminer, ce chapitre examinera les enjeux dans le processus de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) en Guinée, avant de procéder à une brève mise à jour pour tenir compte des événements qui se sont déroulés depuis que la rédaction de ce chapitre a été complétée.

L'armée et la sécurité sous Sékou Touré

La Guinée présente la particularité d'être le premier et le seul pays francophone d'Afrique de l'Ouest à avoir pris son indépendance dès le 2 octobre 1958, après le « non » historique au référendum du 28 septembre proposé par le général de Gaulle. Le président Sékou Touré déclare à cette époque : « Mieux vaut la liberté dans la pauvreté que l'opulence dans l'esclavage », marquant ainsi la rupture avec la France.¹ Influencé par le

socialisme, il se tourne vers le bloc soviétique pour compenser le départ de l'ancienne métropole.

Dès lors, Sékou Touré instaure un pouvoir sans partage et un régime policier extrêmement répressif. Il s'appuie sur le parti unique, le Parti démocratique de Guinée (PDG), censé d'une part opposer un front uni aux visées des impérialistes et d'autre part œuvrer pour l'unité nationale et la construction de l'Etat. Selon Siradiou Diallo, le parti – conçu comme l'institution dirigeante, le centre moteur et l'instrument de contrôle de la vie nationale – est placé au-dessus de la pyramide étatique. Toutes les autres institutions, en l'occurrence l'armée et la milice, lui sont subordonnées et ne représentent que des organes d'exécution, des instruments au service du parti, celui-ci étant à la fois la clef de voûte, le cœur et le cerveau irradiant l'ensemble du corps social et autour duquel gravite la vie du pays.² C'est ainsi que le PDG est qualifié de parti-état, dans sa logique totalitaire et omniprésente.

Sékou Touré utilise le parti et le système policier pour embrigader les esprits, surveiller les citoyens, semer la peur et la terreur. Le pays se referme sur lui-même, contraignant des milliers d'opposants et d'intellectuels à l'exil dans les pays voisins ou en Occident, tandis que les populations souffrent de pénuries.

Durant toute la période dictatoriale, l'armée est fortement liée au dispositif politique : suivant le modèle des « militants en uniforme » répandu dans les pays socialistes et adopté par Sékou Touré, les militaires sont subordonnés au PDG. Se méfiant de l'armée, le président décide de ne lui octroyer aucun moyen lui permettant d'agir en dehors de la défense de son régime et fait en sorte que les soldats aient des conditions de vie misérables. Le dirigeant guinéen met en place des comités politiques dits Comités d'unité militaire ; ainsi, l'armée reproduit à l'intérieur de chaque unité la structure organisationnelle du parti. Ces organes politiques entrent en concurrence avec la chaîne de commandement militaire. La politisation à outrance de l'armée provoque l'indiscipline puisqu'elle permet à tout soldat de discuter politiquement l'ordre d'un supérieur, voire d'humilier ce dernier.

Paranoïaque quant à sa propre sécurité, Sékou Touré ne cesse de dénoncer des complots, le plus souvent imaginaires, fomentés de l'extérieur avec des appuis étrangers. Les militaires, tout comme le reste de la population, sont victimes de purges sanglantes. Parmi les victimes de l'armée, citons notamment : le commandant Keita Mamoudou exécuté en 1965 lors du « complot » dit des commerçants, le colonel Kaman Diaby, chef d'état-major adjoint de l'armée et ses dizaines de compagnons exécutés en 1969 dans « l'affaire » Fodéba Keita, le général Keita Noumandian, chef

d'état-major interarmes, le colonel Diallo Mamadou, les commandants Barry Siradiou, Camara Diouma, Zoumanigui Kékoura exécutés en 1971 à l'occasion du « complot » dit de « la cinquième colonne impérialiste et SS nazie », le capitaine Lamine Kouyaté et le lieutenant Diallo Assane arrêtés en 1976 lors du « complot » dit « peul » et qui mourront d'inanition au camp Boiro en même temps que Diallo Telli, ancien secrétaire général de l'Organisation de l'unité africaine. En 1977, la mort en prison de ce dernier soulève une vive émotion dans l'opinion internationale et en dit long sur les dures réalités de ce pays.

La Milice populaire est créée par Sékou Touré comme l'ultime rempart lui servant de bouclier de protection, de sécurité rapprochée. C'est également une force de dissuasion face à l'armée. Elle a pour mission d'assurer le maintien de l'ordre aux côtés de la police, mais en réalité elle est chargée de surveiller l'armée et les populations. Policiers, gendarmes, militaires et civils sont fréquemment victimes d'exactions commises par cette force politique. Les miliciens viennent de milieux modestes et sont envoyés à Cuba pour leur formation. Bien entraînés et armés, ils rentrent avec le statut d'officier et forment à leur tour les jeunes recrues au camp Kwamé N'Krumah. Vers la fin de sa vie, Sékou Touré dispose d'une milice dont les effectifs contrebalancent ceux de l'armée : 10 000 hommes de chaque côté. Toutefois, la milice est mieux dotée à tous points de vue.

Sékou Touré meurt brutalement le 26 mars 1984, laissant le pays exsangue, des prisons pleines, des centaines de morts sous la torture et d'innombrables disparus. L'armée, en la personne de Lansana Conté, se saisit du pouvoir une semaine plus tard, le 3 avril 1984.

L'armée et la sécurité sous Lansana Conté

Lansana Conté, qui incarne la loyauté recherchée par Sékou Touré, prend la tête du Comité militaire de redressement national (CMRN). C'est le début d'une nouvelle ère pour les relations entre civils et militaires puisque le pays n'est plus dirigé par un civil mais par un soldat ayant combattu au front. En effet, le colonel Lansana Conté a servi dans l'armée coloniale en Algérie. A l'indépendance de la Guinée, il rentre au pays et gravit lentement les échelons de la hiérarchie militaire. En tant que chef d'état-major adjoint des armées depuis plusieurs années, il est choisi parmi ses pairs pour assurer la succession à la tête du pays. Mis à part la fin du contrôle civil de l'armée, la période qui s'ouvre avec le nouvel homme fort du pays présente bien des similitudes avec l'ancien régime sur le plan de la gouvernance.

On distingue trois périodes dans le régime de Lansana Conté.³ La première, celle du régime d'exception, va du 3 avril 1984 au 23 décembre 1990. Le CMRN procède à la suppression du parti unique, à la dissolution des institutions politiques, à la suspension de la Constitution de 1982. Entre 1984 et 1990, aucune réforme institutionnelle n'a lieu. Le pouvoir est détenu par le président et le CMRN, les principales décisions sont prises par ordonnance présidentielle. Le président nomme un premier ministre en la personne du colonel Diarra Traoré qui l'a aidé à prendre le pouvoir. Mais, suite à une crise de confiance entre les deux hommes, le chef de l'Etat supprime ce poste. Cette disgrâce pousse Diarra Traoré à tenter un coup d'Etat en juillet 1985. Il le manque et sera exécuté.

La seconde période est celle de l'instauration du processus démocratique et dure de décembre 1990 à fin 1995. Sous la pression des mouvements de revendication des élèves et étudiants, des syndicats, des sensibilités politiques, le pays adopte par référendum le 23 décembre 1990 une nouvelle constitution introduisant le multipartisme, le respect des droits de l'homme et des libertés publiques. Le processus démocratique se met en place, mais l'opposition ne parvient pas à imposer une Conférence nationale comme dans les autres pays francophones d'Afrique. La libéralisation politique a lieu, mais elle reste solidement contrôlée par le pouvoir. Les premières élections présidentielles et législatives se déroulent en 1993 et 1995 : Lansana Conté en sort vainqueur ainsi que le Parti de l'Unité et du Progrès (PUP), mais les résultats sont vivement contestés en raison de leur manque de transparence et du fait d'irrégularités.

La troisième période, de 1996 à nos jours, est celle du retour à l'autoritarisme. Il va de pair avec la violence politique qui perdure dans le pays. En février 1996, le régime de Lansana Conté est menacé par une mutinerie qui éclate au sein de l'armée pour des raisons corporatistes. Afin de sauver sa vie et d'éviter un coup d'Etat, le général cède à toutes les revendications. Cette crise grave se termine par une répression sanglante au sein de l'armée. Une courte accalmie politique se dessine avec la nomination au poste de premier ministre d'un technocrate, Sydia Touré, censé redresser l'économie du pays. Cependant, la trêve est rompue à l'approche des élections présidentielles de 1998, au cours desquelles l'un des principaux leaders de l'opposition, le député Alpha Condé, est arrêté et emprisonné en toute illégalité.⁴

L'insécurité dans les sous-régions

Après de nombreuses contestations internes, tant de la part des militaires que des forces civiles, le pouvoir de Lansana Conté se trouve encore plus affaibli en 2000-2001 par des mouvements de rébellion au sud du territoire.⁵ A l'usure du pouvoir et à l'isolement de la Guinée sur la scène sous-régionale s'ajoute en effet la déstabilisation du régime par des groupes armés liés aux rebelles du Libéria et de la Sierra Leone. Lansana Conté, qui a envoyé au début des années 90 des contingents guinéens rejoindre les troupes de l'ECOMOG pour lutter contre la rébellion de Charles Taylor et ses alliés, subit ainsi le contrecoup de ses choix politiques passés. Néanmoins, le régime résiste et tente de venir à bout des coups portés contre lui en renforçant ses capacités militaires et en ripostant.

Les questions et défis

En somme, la Guinée n'a connu, depuis l'indépendance en 1958, que la violence politique. Après la dictature de Sékou Touré, l'autoritarisme de Lansana Conté débouche sur une crise profonde et généralisée, tant politique, sociale, économique que militaire. Le pays n'a jamais eu la possibilité de tenir des élections libres, crédibles et transparentes, qu'elles soient présidentielles, législatives ou communales. Le régime se durcit en novembre 2001 avec l'adoption par référendum d'une révision constitutionnelle supprimant la limitation du pouvoir. Lansana Conté peut ainsi se présenter à vie en décembre 2003, en décembre 2010, et ainsi de suite.

Certes, la Guinée dispose de ressources humaines et matérielles importantes. Mais dans quelles conditions pourrait-elle prendre son envol ? Comment envisager une autre gouvernance, une nouvelle conception du pouvoir et de l'Etat, une armée républicaine et des forces de sécurité respectueuses des droits de l'homme ? Une réforme du secteur de la sécurité est-elle envisageable ?

En 2006 et 2007, pour la première fois dans l'histoire du pays, la société civile, notamment les syndicats, décident de lutter en masse contre la dégradation des conditions de vie et de travail des populations. Trois grandes grèves ont lieu à l'initiative des principales centrales syndicales : du 27 février au 3 mars 2006, du 8 au 16 juin 2006 et du 10 au 27 janvier 2007. Les grèves, les manifestations et les opérations « villes mortes » ont toutes le changement pour *leitmotiv*.

Les Guinéens se sont battus pour le changement social et politique. Ils ont payé le prix fort, celui du sang, pour y parvenir. La répression des forces armées et de sécurité contre les jeunes a été sanglante. Pourtant, le droit d'adhérer à un syndicat, le droit de grève et le droit de résistance à l'oppression sont bien inscrits dans la Constitution aux articles 18 et 19. La dernière grève a abouti, après d'âpres négociations, aux accords tripartites du 27 janvier 2007 signés entre les syndicats, le patronat et le gouvernement. Toutefois, malgré la nomination sous la pression des syndicats et de la société civile d'un premier ministre dit « de consensus », Lansana Kouyaté, aucun changement n'a été obtenu car les institutions de l'Etat (assemblée nationale, cour suprême, gouvernement, vieille garde de l'armée) ont résisté et les partis politiques d'opposition se sont effacés. Le changement tant espéré ne s'est d'ailleurs pas plus produit après Lansana Conté. Violant les accords de 2007, ce dernier a démis de ses fonctions Lansana Kouyaté le 20 mai 2008, préférant nommer à sa place un fidèle, Ahmed Tidiane Souaré. Dès lors, comment envisager un avenir pacifique et démocratique pour ce pays ? Comment imaginer le rôle des forces armées et de sécurité dans ces conditions ?

L'appareil sécuritaire et son environnement

Le secteur de la sécurité comprend d'une part, l'armée et d'autre part, les forces de l'ordre ainsi que les services de renseignements.

L'armée guinéenne a été constituée le 1^{er} novembre 1958 avec des volontaires issus de l'armée coloniale arrivant des unités basées en France, en Indochine, au Soudan français (Sénégal-Mali), à Madagascar, au Dahomey, en Syrie, en Algérie, et au Maroc.⁶ A cette date, plutôt que de mettre les camps militaires à la disposition de la nouvelle armée nationale, la France n'hésite pas à détruire archives, armes lourdes et légères, équipements et bâtiments plutôt que de les céder.⁷

Sous Sékou Touré, l'armée manque de moyens, de formation et d'équipement, certains de ses sous-officiers et officiers sont formés dans les pays de l'Est et à Cuba et elle reçoit du matériel soviétique. Victime de purges, elle demeure traumatisée, mal organisée et mal gérée.

Sous Lansana Conté, l'armée guinéenne comptait environ 14 000 hommes. Elle se compose de l'armée de terre, de l'armée de l'air, de la marine et de la gendarmerie.⁸ Théoriquement, elle a pour mission de défendre l'intégrité territoriale, de participer à la sécurité intérieure, de contribuer au maintien de la paix dans la sous-région et dans le monde. A ce

titre, elle prend part à des opérations dans le cadre d'organisations sous-régionales et internationales compétentes (CEDEAO, ONU, etc.). Le service militaire est d'une durée de deux ans.

L'armée de terre est la composante la plus importante de l'armée guinéenne. Forte de 9 700 hommes, elle dispose de deux types d'unités : d'une part, les unités territoriales situées dans chacune des quatre régions militaires (Kindia, Labé, Kankan, N'Zérékoré) et d'autre part, des unités spéciales autonomes dans la zone spéciale de Conakry : bataillon autonome des troupes aéroportées, bataillon blindé, bataillon autonome de sécurité présidentielle, bataillon de sécurité de Conakry. Les unités spéciales les plus connues sont la garde présidentielle,⁹ composée des « Bérets rouges » qui dépendent du président Conté et du chef d'état-major des armées et qui sont basés à la présidence ainsi que des Rangers, un bataillon d'élite formé par les Américains au plus fort de la guerre avec Charles Taylor. L'armée est équipée de chars lourds et légers (T34), d'orgues de Staline, d'automitralleuses et de canons tractés ainsi que de véhicules blindés.

La marine (400 hommes) assure la surveillance des eaux territoriales et de la zone économique exclusive, participe à la défense des côtes guinéennes, à la répression de la contrebande maritime, à la police maritime. Elle dispose d'un état-major et de deux bâtiments de forces terrestres (unités de fusiliers marins et d'artillerie côtière). Le littoral est découpé en quatre régions opérationnelles maritimes (Conakry, Benty, Boffa, Kamsar).

L'armée de l'air (800 hommes) garantit la sécurité de l'espace aérien, assure la couverture et l'appui des troupes au sol, participe à la défense opérationnelle du territoire ainsi qu'à des missions internationales. Elle dispose d'une base aérienne principale à Conakry et de bases secondaires à l'intérieur du pays. Elle était dotée d'avions de chasse et de transport soviétiques, mais elle est actuellement mal équipée et il ne lui reste que deux hélicoptères acquis en Ukraine.¹⁰ Elle a pris part à des opérations extérieures au Sierra Leone et au Libéria.

La gendarmerie date également de 1958. Elle est officiellement chargée de veiller à la sûreté publique, d'assurer le maintien de l'ordre et l'application des lois, de protéger les personnes et leurs biens. Sur le plan opérationnel, elle est placée sous l'autorité du chef d'état-major général des armées et elle est dirigée par un colonel. Elle dépend du ministère de la Défense nationale. Elle comprend deux subdivisions d'armes : la gendarmerie territoriale répartie en brigades à l'intérieur du pays et la gendarmerie mobile composée de trois escadrons opérationnels stationnés à Conakry. Elle a participé, au même titre que les autres corps de l'armée, à

des opérations de maintien de la paix en Afrique. Elle est commandée par un colonel, chef d'état-major. Ses effectifs sont d'environ 2 500 militaires.

Pour sa formation, l'armée guinéenne dispose de l'Ecole militaire interarmées (EMIA) de Conakry. Implantée au Camp Alpha Yaya Diallo, à 15 km du centre ville, l'EMIA est l'école nationale des officiers. Entre 1961 et 1965, elle a formé trois promotions dont sont issus Lansana Conté et les principales autorités militaires du pays. Après sa fermeture en 1965, elle n'a réouvert ses portes qu'en 1994 avec l'aide de la coopération militaire française. Le cycle de formation initiale dure en principe trois ans, les cours dispensés sont à la fois généraux et militaires. L'admission à l'EMIA est prévue par voie de concours pour les candidats titulaires d'un certificat validant deux années universitaires.

En dehors de l'armée, la Guinée dispose de forces de sécurité telles que la police nationale avec notamment sa Compagnie mobile d'intervention et de sécurité (CMIS) ainsi que les services de renseignements qui sont sous l'autorité du ministre de la Sécurité.

La coopération militaire avec la France et les Etats-Unis

Après la rupture avec la France en 1958, la Guinée bascule dans le camp idéologique et stratégique des pays de l'Est et de leurs alliés. Il faut attendre la reprise effective des relations diplomatiques en 1976, et plus encore le 17 avril 1985, pour qu'un accord de coopération militaire puisse être signé entre Conakry et Paris. Depuis, la mission française de coopération militaire s'implique dans plusieurs projets d'appui aux écoles, à l'intendance, aux transmissions, à la gendarmerie, à la santé dans les armées. En 2005, un effort important est consenti pour la formation des formateurs. La Guinée a demandé en outre à la France de soutenir les projets d'ouverture de l'école nationale des sous-officiers de Manéah et de l'école nationale des transmissions.¹¹

A partir de 1999, alors que les relations entre les gouvernements français (socialiste) et guinéen se ternissent à la suite de l'affaire Alpha Condé, le président Lansana Conté entend développer la coopération militaire en s'appuyant davantage sur les Etats-Unis. Conakry et Washington ont en commun la lutte contre l'ex-rebelle Charles Taylor.

A partir de septembre 2000, les incursions de rebelles libériens et sierra-léonais sont une nouvelle occasion pour la Guinée de réarmer ses troupes, de diversifier son armement, de renflouer ses effectifs et de moderniser ses équipements. Elle fait appel à la France et aux Etats-Unis qui lui viennent en aide. Elle maintient toutefois des relations étroites avec ses

anciens alliés, la Russie et l'Ukraine. Le budget de la défense explose, mais la gestion se fait dans la plus grande opacité. Lansana Conté vient à bout de ces attaques armées à la fin du premier trimestre 2001 et sort renforcé de cette épreuve. Il parvient habilement à faire jouer la fibre de l'unité nationale.

Cependant, ni les partis politiques de l'opposition, ni l'assemblée nationale ne demandent au gouvernement de rendre compte. Pourtant, des informations indépendantes venant contrebalancer la propagande du régime et une enquête parlementaire auraient été utiles pour éclairer les circonstances des nombreuses pertes en vies humaines parmi les jeunes volontaires envoyés au front. Ainsi, on peut citer le cas d'une milice locale composée de plus de 2 000 jeunes, pour la plupart désœuvrés, qui auraient été enrôlés à la hâte dans la région de Forécariah et armés de fusils de chasse ; beaucoup ne sont jamais revenus.¹² De même, un contrôle des dépenses militaires aurait permis d'en savoir davantage sur cette période.¹³

D'une manière générale, les chiffres sur les dépenses militaires et le pourcentage du PNB ou du PIB consacré à la défense sont minutieusement gardés secrets. Le seul à connaître la réalité est très certainement le président Conté. Il maîtrise ce secteur depuis son arrivée au pouvoir en 1984 et aucune transparence n'a semblé possible tout au long de ses mandats.

Depuis les événements de 2000-2001, la coopération avec les partenaires extérieurs en matière de défense et de sécurité a repris de manière plus intense tant sur le plan bilatéral (programme américain *International Military Education and Training*, programme français Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix, etc.) que sur le plan multilatéral (Union Européenne), en particulier pour la formation et l'entraînement de militaires, le renforcement des capacités de l'Etat guinéen et la bonne gouvernance dans ces domaines.

Une armée divisée

L'armée est le principal pilier du régime de Lansana Conté, mais elle est minée par des contradictions internes et des divisions. Elle est souvent le théâtre de rivalités personnelles, de conflits de génération, de tensions ethniques.

Selon Mamadou Aliou Barry, on distingue trois groupes d'officiers se neutralisant les uns les autres. Le premier comprend les généraux, colonels et lieutenants-colonels les plus âgés qui ont connu la période coloniale puis celle de Sékou Touré. Ils sont originaires de groupes ethniques différents, et la rivalité aidant, sont incapables de décider d'une action commune. Le

second groupe est constitué d'officiers subalternes dont la promotion a eu lieu au moment de l'arrivée du nouveau régime. Ils appartiennent à la même ethnie que le président Conté qui sait qu'il peut compter sur eux. Ils sont perçus comme d'injustes bénéficiaires des largesses du pouvoir. Bien que leur professionnalisme soit mis en doute, ils occupent des postes de préfet, sous-préfet, gouverneur. Le troisième groupe est constitué de jeunes officiers souvent formés dans les grandes écoles militaires françaises, américaines ou marocaines. Issus des autres ethnies du pays et soupçonnés par le pouvoir, ils sont bloqués dans leur avancement en grade. Certains ont envisagé de renverser le régime en place, mais ils font l'objet d'une étroite surveillance, en particulier de la part du deuxième groupe. Les vagues d'arrestations de novembre 2003 ont touché cette catégorie.¹⁴

Ainsi, l'armée est paralysée par son mode de fonctionnement. Comme la plupart des militaires africains,¹⁵ les militaires guinéens ne peuvent bénéficier d'une formation et d'un déroulement de carrière liés à leurs compétences puisque le recrutement et l'avancement sont basés sur l'appartenance ethnique ou l'allégeance au pouvoir. Souvent affectée à des tâches de maintien de l'ordre ou de protection du régime, dont le discours d'unité nationale est un leurre, l'armée se trouve dans une situation de crise larvée. L'esprit républicain qui devrait animer toute armée est inexistant et le patriotisme, s'il existe, est plutôt d'ordre ethnique.¹⁶

Enfin, l'armée souffre d'énormes disparités : tandis que la haute hiérarchie proche des cercles du pouvoir évolue dans l'opulence, les troupes vivent dans la misère. Depuis l'engagement de contingents guinéens dans les conflits du Libéria (600 hommes), de Sierra Leone (800) et de Guinée Bissau (200), l'armée a pu comparer ses conditions de vie et de travail avec d'autres militaires. Elle a subi de lourdes pertes. La situation a entraîné des frustrations et des mécontentements qui perdurent. Ce malaise, ajouté à la paupérisation de l'institution, s'est manifesté lors des mutineries des 2 et 3 février 1996. Retenu en otage et sous la pression des bombardements, le président a cédé aux demandes des mutins, mais il n'a pas tenu ses promesses ; le problème des arriérés de soldes non payées stipulés dans le « Bulletin rouge » resurgit encore de nos jours. Pire, le général Lansana Conté a procédé à des purges dans les camps. Depuis, les revendications corporatistes des militaires resurgissent régulièrement. Ces mouvements prennent tantôt la forme de mutineries (notamment en mai 2007 et 2008), tantôt celle de tentative de coup d'Etat (fin 2003), tantôt celle de rumeurs de tentative de coup d'Etat (2006), de prise imminente du pouvoir ou de disparition du président (2006). A chaque fois, les demandes sont d'abord matérielles, puis évoluent pour entrer dans le domaine politique.

Pourtant, malgré ces problèmes, l'armée reste le corps le plus privilégié de l'Etat. Elle jouit de l'attention bienveillante du président de la République. Alors que les principales infrastructures du pays sont en pleine déliquescence, elle bénéficie d'efforts soutenus avec l'appui de la coopération militaire française et américaine. Elle a accueilli ces dernières années de nouvelles recrues, alors qu'aucun recrutement n'avait eu lieu dans la fonction publique. Elle obtient le riz à des prix défiant toute concurrence. Par rapport aux civils, elle profite de certains avantages.

Si Lansana Conté réussissait à sortir indemne de chaque menace militaire et à sauver son régime, c'est qu'il maîtrise mieux que quiconque l'art de « diviser pour régner ». Sinon, comment expliquer sa longévité ? Il appliquait d'ailleurs cette devise aux clans politiques au sommet de l'Etat (en particulier à la présidence et au gouvernement) qui s'entredéchirent dans une ambiance de fin de règne.

L'indiscipline des militaires et la concurrence entre les forces armées et les forces de sécurité

Dans ce climat de confusion, il n'est pas étonnant de constater, en plus du manque flagrant de coopération, une rude concurrence entre les différentes forces armées et de sécurité du pays. Une collaboration ou une coordination entre les forces serait-elle possible dans ces conditions ? Il est fortement permis d'en douter. Il suffit pour s'en convaincre d'examiner les événements suivants :

Les 21 et 23 mai 2008, comme au cours de la mutinerie de mai 2007, les soldats mécontents commettent des actes de violence et des exactions, faisant de nombreux morts parmi les civils à l'extérieur des casernes pour réclamer des arriérés de primes et de soldes (le fameux « Bulletin rouge »), l'amnistie pour les mutins, la libération de leurs collègues détenus depuis les événements de janvier 2007, l'avancement en grade, la baisse du prix du riz. Quelque temps auparavant, sous le gouvernement de L. Kouyaté, ils avaient dû accepter de payer 60% du prix du marché pour le sac de riz (contre moins de 10% précédemment). Ils avaient reçu une première tranche d'arriérés de primes (1 million de francs guinéens) début 2008, puis une deuxième (du même montant) suite à un accord signé avec le ministre de la Défense qui devait leur verser en tout 7 millions de francs guinéens.

Cependant, le retard dans le versement du solde (5 millions) des primes promises provoque un mouvement d'humeur dans plusieurs camps pour finir avec la « prise en otage » du chef d'état-major adjoint de l'armée, le général Moussa Sampil, venu négocier avec les mutins. Au cours de cette

protestation, menée principalement à partir du camp Alpha Yaya Diallo, le porte-parole des mutins, Claude Pivi alias « Coplan » s'illustre par son indiscipline, sa désobéissance à l'égard de la hiérarchie militaire et son mépris pour le ministre de la Défense.¹⁷

Comme en mai 2007, pour sortir de cette crise, le président Conté décide de sacrifier son deuxième ministre de la Défense en un an, le général Baïlo Diallo,¹⁸ qu'il limoge le 27 mai 2008. Et comme à l'accoutumée, il promet le paiement des sommes réclamées par les militaires ainsi que la libération des soldats détenus depuis un an sur l'île de Kassa non loin de Conakry.

Les mesures prises par le chef de l'Etat donnent des idées aux autres forces de sécurité. Le 16 juin 2008, les policiers suivent « l'exemple » des militaires. Des policiers mécontents qui réclament leurs primes et des promotions¹⁹ tirent en l'air et séquestrent plusieurs cadres, dont le directeur de la police nationale, Sékou Mohamed Bangoura. Les douaniers se mettent en grève à leur tour.

Les revendications des policiers sont réprimées dans le sang par les militaires. Le 17 juin, alors que la grogne des policiers continue, la gendarmerie est réquisitionnée pour réguler la circulation dans la capitale. Dans la matinée, des camions de militaires venus du camp Alpha Yaya Diallo dans la banlieue de Conakry se dirigent vers la ville. Un affrontement violent a lieu lorsqu'ils arrivent au siège de la CMIS, devenu l'épicentre de la protestation policière.²⁰ Cet affrontement entre militaires et policiers fait une dizaine de morts et des blessés graves dans les deux camps. Les militaires saccagent les lieux et pillent les locaux.

Les policiers enterrent leurs morts le 27 juin. Ils sont partagés entre le deuil et l'humiliation, alors que le chef d'état-major des armées ne qualifie ces actes que de « malheureux incidents ». Peu après sa prise de fonction, le nouveau ministre de la Sécurité et de la Protection civile, Mohamed Damba nommé par A. Tidiane Souaré, prend l'une de ses premières décisions et accorde des avancements en grade. Les autres points feront l'objet de négociations.

Ces mouvements de revendication et de protestation dans les rangs des forces armées et de sécurité sont une nouvelle preuve des mauvaises conditions de vie et de travail parmi les hommes en uniforme, du non-respect des règles sur le recrutement et l'avancement, de l'indiscipline dans les casernes. Les populations, qui ne comprennent pas pourquoi ces forces s'en prennent aux civils alors qu'elles sont censées les protéger, sont choquées. Pour elles, tous les Guinéens partagent la même misère. Les citoyens comptent leurs morts et dénoncent viols et pillages. Ils ne s'expliquent pas

pourquoi toutes ces forces n'ont pas rejoint les syndicats ni la société civile lors des trois grandes grèves de 2006 et 2007 massivement suivies par le secteur public, privé et informel. Bien au contraire, à ces moments-là, l'armée, la garde présidentielle et la police se sont illustrées par une répression sanglante des manifestants, surtout contre les jeunes. La rupture entre civils et corps habillés s'est donc encore aggravée et creusée en 2006, 2007 et 2008.

Gestion et contrôle du secteur de la sécurité

Le cadre constitutionnel

En Guinée, la Constitution de 1990 n'a jamais été révisée dans le sens de la réforme. Au contraire, quelques articles ont été modifiés par le référendum de novembre 2001, ce qui représente une régression sur le plan démocratique puisque le nombre de mandats présidentiels, leur durée et l'âge des candidats à cette élection ne sont plus limités. Cette constitution, qui prévoyait un régime présidentiel, a dégénéré dans la pratique en régime présidentieliste du fait de l'autoritarisme du régime Conté. Selon l'article 41 de la constitution, le président de la république est garant de l'indépendance nationale et de l'intégrité du territoire. Il est responsable de la défense nationale. Il préside le conseil supérieur de la défense nationale. Il est le chef des armées. Il nomme à tous les emplois militaires. Tout ce qui concerne la défense est de son ressort. C'est la raison pour laquelle il a cumulé pendant très longtemps (depuis les événements de février 1996) ses fonctions de chef de l'Etat avec celle de ministre de la Défense nationale. En avril 2007, à l'occasion de la formation du gouvernement de Lansana Kouyaté (et probablement également du fait de son âge et de sa maladie), le président Conté « cède sa place » au général Arafan Camara. Il préside personnellement la cérémonie de passation des pouvoirs²¹ au camp Almamy Samory Touré.²² Toutefois, il démettra le général Arafan Camara de ses fonctions en mai 2007 au cours de la mutinerie et le remplacera par le général Baïlo Diallo.

Depuis le limogeage du premier ministre Lansana Kouyaté et l'arrivée à la primature d'Ahmed Tidiane Souaré, un proche du régime Conté, il faut néanmoins noter une grande nouveauté : pour la première fois, un civil est nommé au poste de ministre de la Défense. Il s'agit d'Almamy Kabèlè Camara, un économiste de formation. Certains militaires, habitués à voir l'un des leurs à ce poste, auront sans doute des difficultés à s'adapter à ce changement. Le principe de subordination de l'armée à l'autorité civile sera

difficile à appliquer. Néanmoins, le nouveau ministre s'est voulu rassurant et à l'écoute des militaires dans son discours de prise de fonction. Il a annoncé un programme de formation et de modernisation ; il a rappelé les grands principes à respecter, à savoir la rigueur dans le recrutement, la discipline dans les rangs ; il a évoqué la nécessaire réconciliation entre civils et militaires.²³ Ces premières paroles pourraient faire songer à l'imminence d'une réforme des forces armées, mais il ne faut pas oublier que ce gouvernement se trouve toujours sous la gouvernance de Lansana Conté. Et ce dernier l'a maintes fois rappelé : « C'est moi le chef, les autres sont des subordonnés. »²⁴ En effet, aucun premier ministre n'a jamais pu mener à terme les réformes envisagées et tous ont été limogés,²⁵ à l'exception notable de François Lonsény Fall qui a démissionné en avril 2004²⁶ lorsque le chef de l'Etat a refusé son programme de réformes économiques et du secteur de la justice.

La séparation des pouvoirs

En Guinée, le principe démocratique de séparation des pouvoirs figure dans la Constitution de 1990. Il s'inscrit dans le cadre du régime présidentiel, lequel comporte en théorie quatre caractéristiques essentielles : 1) l'indivision du pouvoir exécutif exercé et incarné par le chef de l'Etat, le président de la république qui est aussi le chef du gouvernement et sous l'autorité duquel les ministres n'ont pas d'autonomie propre ; 2) l'élection du président de la république au suffrage universel direct qui lui confère la légitimité ; 3) l'indépendance réciproque du président et du parlement ; 4) l'indépendance de la justice. En principe, chaque pouvoir dispose de la plénitude de ses fonctions et n'intervient pas dans l'exercice de la fonction de l'autre.

Or, dans la pratique, ces principes ne sont pas respectés. Premièrement, le chef de l'Etat assure le pouvoir exécutif sans partage ; il nomme des premiers ministres qui ne sont pas prévus par la constitution et qui sont par conséquent facilement révocables. Même Lansana Kouyaté, le seul à avoir été nommé premier ministre, chef du gouvernement²⁷ sous la pression des syndicats et de la société civile après les accords du 27 janvier 2007, a été limogé en 2008. Deuxièmement, aucune élection depuis l'arrivée au pouvoir de Lansana Conté, qu'elle soit présidentielle (1993, 1998, 2003), législative (1995, 2002) ou communale (2000, 2005), n'a été libre, crédible et transparente. Il en va de même pour le référendum constitutionnel de novembre 2001. Tous les résultats de ces élections ont été contestés par les partis de l'opposition et les observateurs. Tous les recours introduits en

justice ont été rejetés par la cour suprême dont le président, Lamine Sidimé (pourtant l'un des auteurs de la Constitution de 1990) est fidèle à Lansana Conté. Troisièmement, l'assemblée nationale est dominée par le parti au pouvoir (PUP) et ceux de la mouvance présidentielle. Quatrièmement, le président de la république est le premier à s'immiscer dans les affaires de la justice. Une preuve récente a été donnée en décembre 2006 lorsque Lansana Conté est allé en personne libérer de prison son ami Mamadou Sylla, le président du patronat, incarcéré pour corruption et détournement de fonds publics. Ce geste fort et intolérable a été la goutte d'eau qui a fait déborder le vase : les syndicats et la société civile ont vivement protesté et ont déclenché les manifestations qui ont débouché sur les événements de janvier-février 2007.

Le contrôle parlementaire et judiciaire

Dans ces conditions, le principe de contrôle démocratique civil ou de contrôle parlementaire, tout comme celui de contrôle judiciaire ont beaucoup de mal à exister. Pour mieux comprendre la place de l'assemblée nationale dans le régime Conté, il convient de faire quelques brefs rappels. Les législatives qui ont eu lieu en 2002 ont fortement divisé l'opposition, si bien que la plupart des partis qui la composent ont boycotté le scrutin, à l'exception de l'Union pour le progrès et le renouveau (UPR), de l'Union pour le progrès de la Guinée (UPG) et du Parti du peuple de Guinée (PPG). Officiellement, l'UPR dirigée par Siradiou Diallo a obtenu 20 députés (sur 114) et siège à l'assemblée ; l'UPG dirigée par Jean-Marie Doré a obtenu 3 députés, mais refuse de siéger en signe de protestation ; le PPG dirigé par Pascal Tolno n'a pas eu d'élu. Le Rassemblement du peuple de Guinée (RPG) dirigé par Alpha Condé a opté pour le boycott, de même que l'Union des forces démocratique de Guinée (UFDG) dirigée par Mamadou Ba (remplacé depuis peu par Cellou Dalein Diallo) et l'Union des forces républicaines (UFR) dirigée par Sydia Touré. Ils n'ont donc aucun représentant à l'assemblée.

Par conséquent, depuis 2002, seule l'UPG aujourd'hui dirigée par Ousmane Bah siège à l'assemblée aux côtés des caciques du régime. De plus, le président de l'assemblée nationale, Aboubacar Somparé, est un autre fidèle de Lansana Conté. Il est très impopulaire en Guinée pour avoir servi à la fois le régime de Sékou Touré et l'actuel. Le mandat des députés a pris fin depuis juillet 2007 et a été reconduit. Les élections législatives ont déjà été reportées plusieurs fois. L'ancien premier ministre Lansana Kouyaté n'a montré aucun empressement à organiser ce scrutin car, parvenu à son poste

sans parti politique, il craignait d'être remercié par le président Conté à l'issue du vote, dans le prolongement de l'élection de la majorité parlementaire.

L'une des grandes avancées de cette période a été l'adoption par les députés d'une loi portant création de la Commission électorale nationale indépendante (CENI) en mai 2007, en même temps que le vote de trois autres lois relatives au statut des partis politiques, aux modalités des subventions qui leur sont accordées et à la modification du code électoral. Cependant, le texte de la CENI comporte encore beaucoup d'incertitudes et suscite de vives inquiétudes quant à son indépendance vis-à-vis de l'administration dans le processus électoral.²⁸ Ben Sékou Sylla, son président et également leader du Conseil national des organisations de la société civile (CNOSCG), a plusieurs fois attiré l'attention sur les difficultés de fonctionnement et de travail de cette jeune institution.

Il importe de noter par ailleurs le comportement des présidents de l'assemblée nationale et de la cour suprême lors de la maladie du président de la république. Le chef de l'Etat souffrait de plusieurs maladies graves. Il a été soigné au Maroc et à Cuba, puis a été transporté d'urgence en Suisse par deux fois en 2006. Les pires rumeurs ont circulé sur son état de santé à plusieurs reprises. Outre l'usure du pouvoir après vingt-quatre ans d'exercice, Lansana Conté est devenu très impopulaire et les Guinéens sont descendus dans la rue en 2006 et 2007 pour demander le changement : un changement politique et social. Malgré tout, il n'était pas prêt à démissionner ni à prendre sa retraite (pour lui, un général ne démissionne pas, il va jusqu'au bout) et son mandat était censé courir jusqu'à décembre 2010. Face à cette situation qui avait empiré du fait de la lutte des clans au sommet de l'Etat, des séries de décrets contradictoires et de la dégradation des conditions de vie des populations, l'assemblée nationale et la cour suprême sont restées passives. Elles n'ont rien fait pour mettre en œuvre l'article 34 de la constitution relatif à la vacance du pouvoir qui prévoit qu'en cas de vacance consécutive à un décès ou à la démission ou à toute autre cause d'empêchement définitif la vacance est constatée par la cour suprême, saisie par le président de l'assemblée nationale. Les deux présidents ont été incapables de déclarer la vacance du pouvoir, malgré la pression continue de la rue, la Lettre des syndicats,²⁹ les appels de plusieurs partis politiques de l'opposition, etc.³⁰

Compte tenu de tous les éléments qui précèdent, il n'existe pas en Guinée de culture du libre débat démocratique à l'assemblée nationale, surtout en matière de défense et de sécurité. Certes, en vertu de la constitution (article 59) et de son propre règlement intérieur, l'assemblée

vote les lois sur la défense et le maintien de l'ordre, le statut des militaires, etc. Elle vote les lois de finances (article 61), le budget de l'Etat (dont le « Bulletin rouge »). Elle peut, à l'aide d'une commission de défense, diligenter des enquêtes parlementaires, des missions d'information. Néanmoins, le contrôle reste très limité et superficiel. Dans le long discours qu'a prononcé le président de l'assemblée nationale le 27 septembre 2006 à l'occasion de la session des lois, discours à la fois rétrospectif et prospectif (voire critique sur la situation dans le pays), les expressions « forces armées », « forces de sécurité » ou encore « défense » n'ont pas été employées et les réformes dans ce secteur n'ont pas été mentionnées alors qu'étaient passées en revue les réformes nécessaires.³¹

Peut-être à l'avenir, le jeu des interpellations ou des questions des députés aux ministres compétents sera-t-il plus ouvert puisque le ministre de la Défense est un civil. Il faudra sans doute attendre les prochaines législatives avec l'élection de nouveaux députés et l'arrivée de plusieurs partis de l'opposition (qui se préparent à cette échéance) pour obtenir de meilleurs résultats en matière de contrôle parlementaire.

Un autre problème de fond qui concerne à la fois le contrôle parlementaire et le contrôle judiciaire se pose en Guinée. Il s'agit des enquêtes sur les massacres de 2006 et de 2007 commis lors de la répression des forces armées et de sécurité contre les manifestants. Toutes les organisations internationales et régionales ainsi que les partenaires au développement ont condamné ces exactions et exécutions sommaires. Les organisations guinéennes et internationales des droits de l'homme ont demandé des enquêtes indépendantes.

Selon les témoignages recueillis sur les événements de juin 2006, il y a eu plus de 90 morts et des centaines de blessés graves, notamment parmi les jeunes. Un rapport d'enquête établi par un collectif d'ONG et d'associations guinéennes de droits de l'homme sur les violences de janvier et février 2007 fait état de 186 morts, 1 188 blessés, 940 arrestations suivies de détention et de tortures, de viols, de pillages, d'incendies.³² Ceux qui ont tiré appartenaient essentiellement à la garde présidentielle, à la gendarmerie et à la compagnie mobile d'intervention et de sécurité (qui fait partie de la police). A part le chef d'état-major, le général Kerfalla Camara qui est décédé, les responsables de ces forces sont toujours à leur poste ou ont été mutés et bénéficient d'une totale impunité. Selon International Crisis Group, le refus de reconnaître la gravité des crimes commis par les forces armées et de sécurité augure de l'énorme effort que la commission d'enquête nationale devra fournir pour faire la lumière sur ces événements et mettre en place la poursuite judiciaire des responsables.³³

Le 18 mai 2007, l'assemblée nationale a adopté le projet de loi présenté par la ministre de la Justice,³⁴ portant création d'une Commission nationale d'enquête indépendante sur les massacres.³⁵ Cette commission, chargée selon l'article 1^{er} d'enquêter sur les crimes, délits et violations graves des droits de l'homme commis lors des grèves de juin 2006 et de janvier-février 2007, peut-elle faire son travail en toute indépendance dans le contexte actuel, sachant que la justice est minée par la corruption et par sa proximité avec le pouvoir ?³⁶ La commission est composée de dix-neuf membres nommés le 21 septembre 2007 par arrêté du premier ministre Lansana Kouyaté.³⁷ Pour la plupart des juges et des avocats, ils ont prêté serment le 31 décembre devant la cour d'appel de Conakry. Mais, trois mois plus tard, la commission ne disposait toujours pas de locaux ni de moyens de fonctionnement. Par ailleurs, la cour pénale internationale a été pressentie et sollicitée par des associations guinéennes. La question est de savoir si elle peut être compétente.³⁸

Enfin, il convient d'apporter un autre éclairage sur le rôle de l'assemblée nationale. Le 12 février 2007, au plus fort de la crise, le président Conté a décrété l'état de siège pour une durée de douze jours,³⁹ au titre de l'article 74 de la constitution, après consultation avec le président de l'assemblée nationale et le président de la cour suprême. Les pouvoirs normalement attribués à l'autorité civile pour le maintien de l'ordre ont été conférés à l'autorité militaire. Les libertés fondamentales ont été suspendues, le couvre-feu a été instauré sur toute l'étendue du territoire et les blindés ont pris position dans les rues de Conakry. Le 23 février, l'état de siège devait donc être soit levé soit prorogé par l'assemblée nationale. Le président Conté a saisi l'assemblée nationale à cet effet. Celle-ci, a décidé contre toute attente de ne pas proroger l'état de siège. Ce fut un soulagement pour les citoyens guinéens. Les observateurs s'interrogent pour savoir ce qui a pu motiver cette décision. Il est probable que les députés du PUP et de la mouvance présidentielle ont craint les représailles de la population en colère dans les quartiers et à l'intérieur du pays.

Réforme du secteur de la sécurité : les défis à relever

On constate d'infimes progrès en matière de défense et de sécurité, mais ils restent encore très inférieurs aux attentes des populations. Faut-il le rappeler, elles sont victimes d'exactions autant que de banditisme, sans parler des conditions de vie déplorables (inflation galopante, chômage, précarité sociale, absence d'eau courante et d'électricité).

Ainsi, les défis qu'il faudra relever sont immenses. Parmi les premiers figure l'instauration d'une culture démocratique et du respect des règles édictées, quelles qu'elles soient, à commencer par la loi fondamentale. Cette culture passe inévitablement par l'éducation, la formation, l'excellence. Ces mots sont presque vains en Guinée où d'une part, le taux d'alphabétisation plafonne à 40 % des adultes tandis que celui de la scolarisation ne concerne qu'un enfant sur deux et où d'autre part, les étudiants réclament d'année en année de meilleures conditions de vie et d'études.⁴⁰ Les séquelles de la dictature de Sékou Touré et de l'obscurantisme sous Lansana Conté font que les élites ont été décimées, que chacun s'improvise spécialiste sans avoir les compétences, que tout est sujet à « bricolage » à cause du manque de professionnalisme et de la pratique répandue du « système D ». Preuve en a été donnée à l'occasion des négociations des accords du 27 janvier 2007 : courant janvier, il paraissait évident que les propositions en cours ne pourraient pas donner les résultats escomptés, puisqu'elles s'inscrivaient toujours dans la continuité du régime de Lansana Conté et que le poste de premier ministre n'avait toujours pas été constitutionnalisé.⁴¹ Or, l'essentiel des discussions portait sur la mise en place d'un gouvernement de large consensus dirigé par le premier ministre chef du gouvernement.⁴² Il aurait fallu, entre autres, introduire une révision constitutionnelle pour donner des garanties à cette nouvelle institution. Certes, les rapports de force restaient favorables au camp présidentiel, mais jamais auparavant la société civile, en particulier le CNOSCG et les centrales syndicales, n'avait eu autant de capacité de mobilisation et d'action ; celles-ci étaient d'ailleurs sorties du champ social pour entrer dans le champ politique, avec pour leitmotiv le changement.

Il faut ajouter que durant cette période la Guinée a manqué de l'appui engagé de la communauté internationale, qui pour avoir adopté la politique de l'attentisme suivait la situation de loin, alors que quelques mois plus tard, en janvier 2008, elle n'allait pas hésiter à mandater au nom de l'Union Africaine l'ancien secrétaire général des Nations Unies Kofi Annan, à ce moment-là au chevet du Kenya plongé dans un conflit post-électoral. L'une des actions majeures de ce médiateur chevronné, à Nairobi, a été de faire constitutionnaliser le poste de premier ministre.

La réforme de l'armée et des forces de sécurité ne peut se faire sans une réforme de l'Etat, sans une autre conception du pouvoir. Il est clair que sans un Etat de droit démocratique, sans un pouvoir légitime et responsable, aucun changement ne sera possible.

Les scénarios les plus plausibles sont les militaires et les mixtes.⁴³ Parmi les premiers, il y a trois possibilités de coup d'Etat : conservateur,

salvateur et par filiation. Parmi les seconds, on pourrait envisager une transition soit militaro-civile après un putsch soit civilo-militaire dans la perspective d'une alliance entre le président de l'assemblée nationale assurant l'intérim et des militaires. Tous ces cas d'accession au pouvoir par la force représenteraient une menace contre le rétablissement d'un processus démocratique après Conté. Un pouvoir de fait est par définition antidémocratique et l'histoire politique de l'Afrique depuis les indépendances montre que lorsque les militaires ont le pouvoir, il n'est jamais facile de leur demander de le quitter ou de le céder aux civils. Les scénarios suivants (insurrection, rébellion) ne sont pas plus rassurants, mais ils ne doivent pas être écartés pour autant. En outre, le scénario d'une conférence nationale souveraine de type béninois, débouchant sur une transition politique puis sur de nouvelles institutions, a plusieurs fois été empêché par le pouvoir.

Enfin, le scénario d'une transition constitutionnelle négociée semble le schéma idéal, car il prend en compte le respect des dispositions constitutionnelles (civiles) en cas de vacance du pouvoir tout en limitant les pouvoirs du président par intérim, au bénéfice d'un premier ministre de transition qui organiserait une élection présidentielle libre, crédible et transparente du fait qu'il n'est pas candidat. Ce schéma de transition pourrait donner suffisamment de garanties pour l'obtention d'un processus électoral démocratique. Il devrait prévoir une révision de la constitution en vue de restaurer les articles modifiés en novembre 2001, de constitutionnaliser le poste de premier ministre, de limiter le pouvoir du président par intérim, de prolonger la durée de l'intérim, de modifier l'article 26 sur le monopole des partis politiques (afin de permettre le renouvellement et le rajeunissement de la classe politique au moyen de candidatures indépendantes). Cette révision interviendrait à l'issue d'un dialogue national tripartite et n'excluant aucun groupe, qui dégagerait après des débats contradictoires et une négociation un consensus national sur la transition.⁴⁴

L'un des moyens de préparer les réformes politiques et institutionnelles, dont celles du secteur de la défense et de la sécurité, est d'organiser une plate-forme qui regroupe l'ensemble des forces vives du pays : société civile, institutions de l'Etat, partis politiques. Un dialogue national ouvert, établi dans un cadre permanent, semble être un moyen constructif et durable pour préparer l'avenir du pays. Un tel dialogue (tripartite) n'existe pas encore en Guinée. Il n'y a eu jusqu'à présent que des épisodes de dialogues (bipartites) entre : tantôt le gouvernement et les partis politiques avant les élections, tantôt les partis politiques et la société civile lors de la concertation nationale (mars 2006), tantôt les syndicats et les

institutions de l'Etat (grèves de 2006-2007), mais les trois groupes n'ont jamais été réunis en même temps.

Or, un processus démocratique ne peut s'amorcer sans une interaction entre tous ces acteurs. C'est pourquoi, après l'effacement des partis politiques de l'opposition en 2006-2007, leur réapparition courant 2008 dans le champ politique est à signaler. Le nouveau premier ministre Souaré a, pour la première fois dans le régime Conté, invité l'opposition à intégrer son gouvernement. Si le RPG s'est opposé par principe à cette idée et si l'UFR y a renoncé faute de conditions favorables, en revanche l'UPR, l'UFDG et l'UPG ont accepté l'offre. M. Bah Oury (UFDG) s'est vu confier l'important secteur de la « Réconciliation nationale » (c'est une première en Guinée, où il n'a jamais été question officiellement de prononcer ces deux mots ; la vérité au sujet des crimes et des massacres commis par le pouvoir de 1958 à nos jours n'a jamais été révélée). Cependant, même si on constate des améliorations, il ne faut pas oublier qu'elles s'inscrivent, cette fois encore, dans la continuité du régime de Lansana Conté. Le changement, les réformes sont donc improbables et sujets à caution.

L'idée d'un dialogue national fait son chemin. Elle a progressé à partir de la concertation nationale de mars 2006 avec la mise en place d'un Comité paritaire de suivi. De même, les accords du 27 janvier 2007 ont abouti à la création d'un Comité de suivi et d'évaluation. Par ailleurs, il faut noter un début de dialogue civilo-militaire avec l'organisation de rencontres de réflexion et d'échanges tenues depuis 2005 avec l'appui de partenaires au développement.⁴⁵ En outre, en 2006 et début 2007, des rencontres ont eu lieu entre le chef d'état-major général des armées et le ministre de la Sécurité, et leurs services respectifs. Une réunion a été organisée du 11 au 13 juin 2007 entre les forces armées et de sécurité et les médias.⁴⁶ Enfin, une série de concertations sociales ont été mises en place dans les quatre régions naturelles de Guinée et dans les communes de Conakry entre avril et juillet 2008. L'idée est de promouvoir un dialogue national en partant de la base, et d'aborder toutes les questions qui préoccupent les citoyens.

Conclusion

D'énormes difficultés subsistent en Guinée depuis 1958 dans le secteur de la défense et de la sécurité. Elles sont liées à l'exercice illégitime du pouvoir et aux graves dysfonctionnements de l'Etat. Le changement pour lequel les Guinéens ont payé de leur vie et des réformes crédibles ne pourront avoir lieu sans un changement de régime politique. Le limogeage de l'ex-premier

ministre L. Kouyaté en mai 2008 a renforcé le pouvoir du président Conté ; ce geste fort n'a pas suscité de protestations dans la société civile⁴⁷ ni chez les syndicats,⁴⁸ et encore moins dans les partis politiques de l'opposition.⁴⁹

Plus que jamais, la Guinée a besoin d'un dialogue national ouvert pour gérer l'après Conté. Tous les efforts internes et externes doivent de toute urgence converger vers l'organisation et la tenue de cette plate-forme, qui elle seule pourra éviter un nouveau bain de sang. Il est également important de préparer au mieux le processus électoral : les législatives, qui auraient dû avoir lieu après la fin du mandat des députés en juillet 2007 et les présidentielles dont les enjeux demeurent d'une importance capitale. Compte tenu du rôle prépondérant que la Constitution accorde au Président de la République.

La réforme de l'armée et du secteur de la sécurité n'est donc pas vraiment à l'ordre du jour en Guinée. Elle est bloquée. Il en va de même pour la justice, pour des raisons politiques similaires. En attendant, il faut s'atteler à un travail en profondeur et permettre à toutes les forces civiles, politiques, militaires et sécuritaires du pays de se réunir, de se parler, de s'écouter, de débattre. Cela est possible et a déjà commencé, bien que timidement. Il faut persévérer dans cette direction. Sinon, alors que le pire est déjà là, un autre pire va lui emboîter le pas.

Epilogue (1) : décembre 2008 – août 2009

Au cours de la nuit du 22 décembre 2008, l'annonce du décès du président Lansana Conté à la télévision nationale sonne le glas d'un régime autoritaire qui a perduré vingt-quatre ans. Le lendemain, aux premières heures du jour, une junte menée par le capitaine Moussa Dadis Camara s'empare du pouvoir par la force, mettant fin à toute velléité de transition constitutionnelle.⁵⁰ Le premier *communiqué*⁵¹ lu à la radio et revenant en boucle ce jour-là, sur fond de musique militaire, annonce la prise effective du pouvoir par le Conseil national pour le développement et la démocratie (CNDD), la suspension de la constitution, du gouvernement et des institutions de l'Etat, de la vie politique et syndicale. Le 24 décembre, le capitaine Camara, s'imposant à la tête du CNDD, s'autoproclame président de la république. Une page d'histoire politique de la Guinée est tournée, une nouvelle, celle de la transition, s'ouvre.

Les questions qui se posaient alors étaient les suivantes : quelle est la nature de ce putsch ? Conservateur ou salvateur ? En tant que nouveau chef suprême des armées, Moussa Dadis Camara allait-il vouloir entreprendre la

réforme du secteur de la sécurité ? Etait-ce opportun dans le nouveau contexte politique ? Quel avenir pour la RSS en Guinée ? Trois éléments de réponse apparaissaient alors :

1. La position de principe du capitaine Moussa Dadis Camara, favorable à la réforme

Comme les événements l'ont prouvé, le capitaine Camara n'était pas un Amadou Toumani Touré : son action s'inscrivait dans le prolongement des régimes antérieurs. Dans plusieurs interviews, il avait fait référence à ses liens avec le président défunt, à son respect envers le général Lansana Conté qu'il n'a pas voulu remplacer plus tôt pour cette raison. Son coup d'Etat était de nature conservatrice.

Toutefois, le capitaine Camara est conscient des graves divisions qui règnent au sein de l'armée et des tares de plus en plus lourdes à porter, voire à assumer. Il en connaissait les limites, de l'intérieur, ainsi que l'image négative que les populations ont gardée des hommes en uniforme depuis les répressions sanglantes de 2006-2007. Il avait participé avec son ami Claude Pivi aux événements troubles et aux mutineries à répétition qui ont secoué la Guinée durant ces dernières années. Il savait également que son pouvoir n'était pas stabilisé. Pour toutes ces raisons, il pensait que les réformes étaient nécessaires et n'hésitait pas à l'affirmer publiquement.⁵²

2. Les limites politiques

Dadis Camara a confié à un fidèle, le général Sékouba Konaté nommé ministre de la Défense, le soin de faire le tour des casernes dès janvier 2009 pour exiger la discipline, l'obéissance à la hiérarchie⁵³ ainsi que le respect des citoyens dans les quartiers et l'arrêt des exactions. Ceci n'a pas empêché les récidives⁵⁴ et de nouvelles bavures, en particulier le passage à tabac du général Toto Camara, ministre de la Sécurité et membre influent du CNDD, lors de son entrée au camp Alpha Yaya dans la nuit du 21 juillet par des éléments de la garde présidentielle. Par ailleurs, le capitaine a présenté en public ses excuses à la police pour les morts de juin 2008.

Il faut aborder la réforme du secteur de la sécurité en adoptant une approche globale et intégrée. Mais à quel moment faut-il la commencer ? Elle nécessite des moyens lourds pour la réorganisation, la démobilisation d'une partie des effectifs, l'éducation, la formation, l'équipement, l'entraînement des forces armées et de sécurité. Il faudra aussi mettre en œuvre parallèlement une réforme de la justice et des services spéciaux. Or,

quand on connaît le mode d'exercice du pouvoir adopté par Dadis Camara depuis son arrivée à la tête de l'Etat, notamment le maintien du régime d'exception, la concentration de tous les pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) entre ses mains, l'absence d'institutions effectives de transition (premier ministre, gouvernement, parlement) ainsi que ses volte-face quotidiennes, les doutes étaient permis quant aux chances d'introduire cette réforme en 2009.

Il ne faut pas oublier non plus le sort préoccupant des officiers, détenus, transférés sur l'île de Kassa loin de tous regards et coupés de leurs familles.⁵⁵ Enfin, la commission nationale d'enquête sur les massacres de 2006-07 est toujours aussi inefficace.

3. L'accompagnement de la junte

Dadis Camara avait réitéré sa volonté de procéder à la réforme de l'armée. Cela s'est passé lors de la visite à Conakry du Groupe international de contact sur la Guinée, les 16 et 17 juillet 2009. A l'issue de la rencontre, le commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine, Ramtane Lamamra, avait déclaré : « Nous accueillons avec beaucoup de satisfaction la demande du gouvernement guinéen sur la nécessité de réformer l'armée. Nous procéderons avec les Nations Unies dans un avenir très rapproché à la satisfaction de cette demande. »

Ce qui importe, pour la période de transition, c'est d'en sortir au moyen d'une élection présidentielle libre, crédible et transparente permettant l'élection d'un nouveau dirigeant civil qui réalisera l'alternance, la première en Guinée depuis l'indépendance en 1958.

L'accompagnement de la junte dans cette voie renforcera la transition. Pour que le CNDD et les forces armées acceptent de quitter le pouvoir, des mesures devraient être prises en vue d'améliorer les conditions de vie et de travail de la troupe et des officiers, tout en donnant des garanties pour leur avenir aux officiers supérieurs et généraux au pouvoir ou proches du pouvoir. L'idéal aurait été que la RSS dans sa globalité soit mise en œuvre par un président de la république, civil, issu des urnes à la suite d'élections libres, transparentes et incontestées. Cependant des événements tragiques devaient marquer le pouvoir du CNDD et conduire à une transition autre que celle que les observateurs les plus avertis de la Guinée, et les guinéens eux mêmes ne pouvaient anticiper ou que Dadis Camara voulait conduire.

Epilogue (2) : septembre 2009 – mai 2010

En septembre 2009, il était devenu évident que le chef de la junte était déterminé à se présenter aux élections présidentielles que son régime transitoire était censé organiser, en violation des engagements solennels qu'il avait pris. Pour parer à ce qui était devenu un sujet de préoccupation pour la classe politique guinéenne et la communauté internationale, une manifestation fut organisée par l'opposition à ce projet au stade du 28 septembre. Dadis Camara perçut cette manifestation comme un défi au pouvoir de la junte et un affront à sa personne. Elle se termina dans un bain de sang suite à des actions de répression conduites par les forces armées et de sécurité. Au moins 157 personnes ont été tuées, des centaines blessées, et des dizaines de femmes violées. Cette tragédie était la preuve irréfutable du dysfonctionnement avancé des forces armées et de sécurité de la Guinée et de l'urgente nécessité de les réformer.

Alors que le Capitaine Dadis Camara et l'ensemble de son régime se démenaient pour s'expliquer, limiter les dégâts, et situer les responsabilités, une tentative d'assassinat fut perpétrée contre le chef de la junte, par le chef de sa garde rapprochée. Ceci nécessitera son hospitalisation, mais aussi et surtout, un changement radical de la stratégie de la junte, c'est-à-dire de ses membres les plus influents.

Le 15 janvier 2010, la déclaration de Ouagadougou fut signée entre un capitaine Dadis Camara désormais « hors jeu » du fait de l'attentat qui lui a presque coûté la vie, le général Sékouba Konaté son intérimaire à la tête de la junte et le président Burkinabé Blaise Compaoré, que la CEDEAO, préoccupée par crise guinéenne avait désigné comme médiateur. En son troisième point, la déclaration de Ouagadougou stipule « *la réorganisation et la réforme des forces de défense et de sécurité* », en plus d'une transition de six mois. Cette déclaration a ouvert une fenêtre d'opportunité pour la Guinée d'engager finalement les réformes indispensables de ses institutions de défense et de sécurité.

Immédiatement après la signature du document, à l'invitation du gouvernement guinéen d'alors, une mission conjointe de la CEDEAO, l'Union Africaine, et les Nations Unies, dirigée par le Général Sénégalais à la retraite Lamine Cissé, a commencé une mission d'évaluation dans la perspective de la réforme du secteur de la sécurité en Guinée. Un processus inclusif d'évaluation du secteur de la sécurité s'en est suivi auquel ont pris part un large éventail de parties prenantes guinéennes, y compris la société civile, sur toute l'étendue du territoire guinéen. La mission fut plus tard élargie aux représentants de l'Union Européenne, l'Organisation

Internationale de la Francophonie et les Etats-Unis, à leur insistance. Son rapport a été remis au Chef de l'Etat par intérim, et ministre de la Défense nationale, le Général Sékouba Konaté, le 4 Mai 2010.

La mission a sans aucun doute contribué à améliorer de manière significative les relations civilo-militaires et à faire accepter le concept de la réforme et gouvernance de la sécurité en Guinée. Il reste à savoir si ses recommandations qui touchent à tous les aspects du secteur de la sécurité seront mises en œuvre. L'impasse politique dans laquelle se débat la transition politique a sans doute repoussé les premières étapes de leur mise en œuvre. Cependant, les ratés de la transition politique devraient renforcer la nécessité d'engager sans tarder la réforme du secteur de la sécurité afin de soustraire les forces armées aux pressions que ces situations créent et éviter ainsi que se développent des situations telles que le Niger vient de vivre.

Références

- ¹ Sékou Touré, discours prononcé à l'occasion de la visite du général de Gaulle le 25 août 1958 à Conakry.
- ² Siradiou Diallo, « Les relations entre l'armée, l'Etat et le parti, et le problème des forces civiles (milice, parti) » dans *Les armées africaines*, dir. publ. Dominique Bangoura, 111-117 (Paris : Economica, 1986).
- ³ Sur ces trois périodes, lire Dominique Bangoura, *Guinée : L'alternance politique à l'issue des élections présidentielles de décembre 2003* (Paris : L'Harmattan, 2004), 29-33.
- ⁴ Selon l'article 52 de la Constitution, le candidat Alpha Condé bénéficie d'une immunité en tant que député.
- ⁵ Dominique Bangoura, « La Guinée face aux rébellions au sud de son territoire » *Afrique contemporaine*, n° 200 (octobre-décembre 2001) : 17-33.
- ⁶ « Aperçu historique sur les forces armées guinéennes » *Horoya*, 20 décembre 1993 et 31 décembre 1993).
- ⁷ Keita Fodéba, discours du nouveau ministre de la défense Keita Fodéba, cité par *Horoya*, 1 novembre 1961.
- ⁸ Pascal Boniface, dir. publ., *L'Année stratégique 2005* (Paris: IRIS & A. Colin, 2005), 434.
- ⁹ Le commandant Mounié Donzo commande le BASP. Cette unité spéciale recrute principalement parmi les Soussous, l'ethnie du président Conté.
- ¹⁰ Ministère de la Défense, République de Guinée (avril 2003).
- ¹¹ *Frères d'armes* n° 247. Direction de la Coopération militaire et de défense - Dossier Guinée. Disponible à l'adresse : www.diplomatie.gouv.fr
- ¹² « Guinée », *Le Monde*, 6 octobre 2000 ; « Guinée : une semaine meurtrière le long des frontières du Sud », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, 6 octobre 2000.
- ¹³ « La Guinée est déstabilisée par les conflits voisins », *La Croix*, 15 février 2001. Une autre source indique que les dépenses militaires seraient passées de 50 à 70 milliards de francs guinéens de septembre à décembre 2001 et que le budget 2001 prévoit un montant

de 100 milliards de francs guinéens (environ 400 millions de FF), selon *Les Echos de Conakry* n° 28/01 (Conakry : Ambassade de France), 2.

- ¹⁴ Mamadou Aliou Barry, « L'armée face aux défis démocratiques et au changement » dans *Enjeux et défis démocratiques en Guinée (février 2007-décembre 2010)*, dir. publ. Dominique Bangoura, Mohamed Tétémadi Bangoura, Moustapha Diop, 91-94 (Paris : L'Harmattan, 2007).
- ¹⁵ Dominique Bangoura, *Les armées africaines (1960-1990)* (Paris : La Documentation française, 1992).
- ¹⁶ Mamadou Aliou Barry, « Quelle va être la position de l'armée ? » dans *Guinée : L'alternance politique à l'issue des élections présidentielles de décembre 2003*, dir. publ. Dominique Bangoura, 53-55 (Paris : L'Harmattan, 2004).
- ¹⁷ Interview de l'adjudant-chef Claude PIVI, porte-parole des mutins : « *Quiconque m'attaque aura perdu...* », *Guineenews*, 6 mai 2008. Disponible à l'adresse : www.guineenews.org. Lire également : Aboubacar Sakho, « Bruits de bottes dans nos garnisons : Ce n'est pas fini ! Dixit Claude Pivi », *L'Observateur*, 7 juin 2008.
- ¹⁸ Le général Baïlo Diallo avait été nommé ministre de la Défense pour remplacer le général Arafan Camara, (ancien chef d'état-major adjoint des armées) au lendemain de la mutinerie de mai 2007.
- ¹⁹ La plate-forme revendicative élaborée par la Commission de médiation de la police comporte douze points : libération des policiers, avancement en grade, ravitaillement en riz, suppression de la retenue sur salaire, engagement de 6 705 nouveaux agents de police, nomination d'un policier en tenue à la direction générale, formation continue et équipement, rappel de la promotion de 2003, rentrée des élèves admis au concours, nullité des mutations (arbitraires) pour fait de grève, non-poursuite pour fait de grève des agents.
- ²⁰ Interview du sous-lieutenant Alphonse SAA, appartenant au Bataillon spécial de Conakry, en service au camp Alpha Yaya Diallo, (chargé par ses pairs *des opérations et instructions du mouvement de revendications militaires*) : « Si la Police essaie de dépister les secrets de l'armée, on lui montre notre force de frappe », *Guineenews*, 23 juin 2008. Disponible à l'adresse : www.guineenews.org
- ²¹ Allocution du président Lansana Conté, le 5 avril 2007, au camp Almamy Samory Touré : « *Il y a longtemps que j'assume trop de fonctions : président de la République, chef d'état-major, ministre de la Défense. Je suis en train de diminuer. Je veux diminuer pour essayer d'autres personnes. Vous avez un autre ministre de la Défense à partir de ce jour.... C'est le général Arafan que je nomme à ma place. Le plus ancien reste toujours chef d'état-major des armées, c'est le général Kerfalla....* » Discours reproduit par Ibrahima Sylla, 7 avril 2007. Disponible à l'adresse : www.guineeconakry.info
- ²² Le camp Samory Touré abrite le siège de l'état-major général des armées et la résidence privée du président Conté.
- ²³ Almamy Kabélé Camara, nouveau ministre de la Défense, discours au Camp Samory Touré, 24 juin 2008 : « *Je m'emploierai à développer le respect de l'esprit de discipline...* », *Guineenews*, Conakry, 25 juin 2008. Disponible à l'adresse : www.guineenews.org. Lire également : Maséco Conde, « Le nouveau ministre de la Défense Kabélé accueilli dans l'enthousiasme », *Le Diplomate*, 26 juin 2008.
- ²⁴ Interview de Lansana Conté : « *C'est moi le chef, les autres sont des subordonnés !* » Propos diffusés par Radio France Internationale, le 15 juin 2007 dans *Afrique Soir*, 20h 40 (Paris).

-
- ²⁵ Anciens premiers ministres guinéens limogés par Lansana Conté : Sydia Touré, Lamine Sidimé, Cellou Dalein Diallo, Lansana Kouyaté.
- ²⁶ François Fall, « *Lettre de démission* » (datée du 24 avril 2004), *Jeune Afrique L'Intelligent* (mai 2004) et dans *L'espace de la société civile*, n° 6 (Conakry, 17 mai 2004), 9.
- ²⁷ Dominique Bangoura, Mohamed Tétémadi Bangoura, Moustapha Diop, *Enjeux et défis démocratiques en Guinée (février 2007–décembre 2010)* (Paris : L'Harmattan, 2007), 253.
- ²⁸ Mohamed Tétémadi Bangoura, « Comment obtenir une véritable Commission électorale nationale indépendante ? », 97-106.
- ²⁹ *Lettre à l'honorable président de l'Assemblée nationale* (datée du 16 janvier 2007) remise par les centrales syndicales au président de cette institution et lui demandant de « constater la vacance du pouvoir compte-tenu de la maladie du chef de l'Etat et de son incapacité ».
- ³⁰ Les partis politiques de l'opposition favorables au schéma constitutionnel sont : l'UPR, l'UPG et l'UFD dirigée par Baadikko Bah. Les partis de l'aile radicale de l'opposition : RPG, UFDG, UFR, ne sont pas favorables à l'application de la Constitution.
- ³¹ *Intervention de M. Somparé, président de l'Assemblée nationale, lors de la session budgétaire*, Conakry, mercredi 27 septembre 2006. Disponible à l'adresse : www.nlsguinee.com
- ³² *Rapport d'enquête* présenté le 11 décembre 2007 par Thierno M. Sow, président de l'OGDH, au nom d'un collectif de huit ONG. Disponible à l'adresse : www.kababachir.com. Lire également Amnesty International, « Les militaires tiraient partout en rafale. La réponse des forces de sécurité face à la demande pacifique de changement ». Index AI : AFR 29/003/2007 (Londres : Amnesty International, 27 juin 2007).
- ³³ International Crisis Group, « Guinée : le changement en sursis », *Briefing Afrique*, n° 49 (8 novembre 2007) : 10.
- ³⁴ Le projet de loi de Paulette Kourouma va plus loin que la proposition de son prédécesseur, le ministre sortant René Alsény Gomez, qui avait créé une commission d'enquête sur la base d'une simple note de service. Ce dernier avait pris cette disposition (contestée par l'Ordre des avocats) pour empêcher l'arrivée d'une Commission internationale d'enquête réclamée par la société civile. On se souvient également qu'à cette époque, le président de l'Assemblée nationale, A. Somparé, avait, contrairement à sa première déclaration du 15 juin 2006, émis de sérieuses réserves sur la possibilité d'engager son institution dans une enquête parlementaire étant donné que la justice était déjà saisie sur ce sujet.
- ³⁵ « Loi portant création, organisation et fonctionnement de la Commission nationale d'enquête indépendante », *Guineenews*, 25 mai 2007. Disponible à l'adresse : www.guineenews.org
- ³⁶ La Cour d'appel de Conakry s'est montrée bienveillante en mai 2007 envers le chef du patronat Mamadou Sylla.
- ³⁷ « Arrêté n° 51/PM/SGG portant nomination des membres de la Commission nationale d'enquête indépendante », Conakry, 21 septembre 2007. Disponible à l'adresse : www.guineenews.org
- ³⁸ Maître Amadou Thidiane Kaba « Les dossiers brûlants de la Justice » dans *Enjeux et défis démocratiques en Guinée (février 2007–décembre 2010)*, dir. publ. Dominique

-
- Bangoura, Mohamed Tétémedi Bangoura, Moustapha Diop, 107-134 (Paris : L'Harmattan, 2007).
- ³⁹ Décret présidentiel D/2007/011/PRG/SGG du 12 février 2007 portant état de siège en République de Guinée. Disponible à l'adresse : www.waati.com
- ⁴⁰ Dominique Bangoura, dir. publ., *Quel avenir pour les jeunes de Guinée ?* (Paris : L'Harmattan, 2005).
- ⁴¹ Mohamed Tétémedi Bangoura, Dominique Bangoura, Moustapha Diop, *Quelle Transition politique pour la Guinée ?* (Paris : L'Harmattan, 2006).
- ⁴² *Procès verbal de négociation suite à la grève générale de l'Intercentrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG-UDTG*, titre I, Conakry, 27 janvier 2007.
- ⁴³ Mohamed Tétémedi Bangoura, Dominique Bangoura, Moustapha Diop, « Chapitre III : Les scénarios », dans *Quelle Transition politique pour la Guinée* (Paris: L'Harmattan, 2006).
- ⁴⁴ Ibid, 107-176, 261-266.
- ⁴⁵ Richard Stirba, « *Workshop Promotes Democratic Dialog Between Military, Civil Society* », 7 July 2006. Disponible à l'adresse : www.usaid.gov
- ⁴⁶ Interview du Dr Thierno Maadjou Sow, président de l'Organisation guinéenne des droits de l'homme : « La Guinée n'est pas un Etat de droit », 28 juin 2008. Disponible à l'adresse : www.guineeactu.com.
- ⁴⁷ La société civile, par la voix du CNOSCG, « prend acte » du limogeage du premier ministre dans un communiqué datant du 21 mai 2008.
- ⁴⁸ L'Intercentrale syndicale déplore et « constate la violation flagrante des accords tripartites signés le 27 janvier 2007 » dans une déclaration datant du 22 mai 2008.
- ⁴⁹ Les partis de l'opposition ne réagissent pas ; ils n'avaient pas été conviés à prendre part au gouvernement Kouyaté.
- ⁵⁰ La réponse à la question : « la succession constitutionnelle a-t-elle avorté ou a-t-elle été empêchée ? » est traitée dans un article analysant le putsch par Dominique Bangoura, « Le coup d'Etat du 23 décembre 2008 en Guinée » dans *Enjeux diplomatiques et stratégiques 2009*, 107-117 (Paris : Economica, janvier 2009).
- ⁵¹ Communiqué n° 001/CNDD du 23 décembre 2008 portant prise effective du pouvoir par le Conseil national pour le développement et la démocratie (CNDD).
- ⁵² « Nous devons radicalement réformer les forces armées, mais pour le faire nous avons besoin de fonds ». déclare le capitaine Moussa Dadis Camara devant une centaine de journalistes. www.kababachir.com, 12 mai 2009.
- ⁵³ Hamidou Sow, « Le CNDD, par la voix de son ministre de la Défense, veut assainir l'armée », *Guineenews*, 29 janvier 2009. Disponible à l'adresse : www.guineenews.org
- ⁵⁴ Human Rights Watch, *Le Gouvernement guinéen doit discipliner les soldats*, 27 avril 2009.
- ⁵⁵ Amnesty International, « *République de Guinée : des soldats placés dans un lieu de détention illégal* ». AI Index : AFR 29/002/2009 (Toulouse, 4 août 2009).

Chapitre 6

Le Mali

Mahamadou Nimaga

Introduction

Depuis la révolution de mars 1991 et l'avènement de la III^e République, le Mali s'est lancé dans un processus de démocratisation, caractérisé par la mise en place de plusieurs institutions républicaines et démocratiques. Le processus s'est poursuivi avec la décentralisation et l'organisation d'élections libres et transparentes qui ont rendu possible l'alternance démocratique. Après les élections de 2002, le pays s'est trouvé dans une situation politique atypique, avec l'accession du général Amadou Toumani Touré, le candidat indépendant, à la présidence de la république. Son premier mandat a été marqué par le consensus sur la gouvernance du pays. Mais de nos jours, ce consensus a volé en éclats, compte tenu des intérêts stratégiques divergents des acteurs du jeu politique. On assiste à l'émergence d'une opposition qui tente de s'imposer dans le débat politique par ses prises de position sur diverses questions concernant la nation.

La menace sécuritaire la plus importante vient du nord du pays, où la population nomade manifeste périodiquement des velléités de sécession envers le pouvoir central, si ce n'est le fait de bandits commettant des exactions au nom de la lutte pour l'indépendance. Il y a aussi des conflits, à une moindre échelle, entre différents groupes socio-ethniques, notamment pour le contrôle des terres et des points d'eau (les agriculteurs et les éleveurs par exemple).

Le contexte politique actuel a permis l'instauration d'un climat favorable au gouvernement, lequel s'est doté d'un nouveau cadre de politique nationale en matière de sécurité, traduisant l'intérêt du gouvernement pour une meilleure participation de la société civile dans la gestion des grandes questions sécuritaires. A cet égard, le ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile s'est associé avec la société civile pour organiser les états généraux de la paix et de la sécurité, qui se sont tenus de septembre à novembre 2005. De même, au niveau des

concertations régionales et du forum national sur la paix et la sécurité, le gouvernement a souhaité impliquer toutes les composantes de la nation dans l'élaboration d'une nouvelle politique nationale de sécurité et de protection civile. Ces concertations ont permis d'engager le dialogue entre tous les acteurs, y compris la société civile, sur les enjeux sécuritaires. D'après les participants, c'est à partir de ce moment-là qu'ils ont commencé à se sentir concernés. Depuis, le ministère de la Sécurité fonctionne dans une dynamique de réforme du secteur de la sécurité, qui devrait déboucher sur une stratégie nationale. Il est évident que toutes les conditions sont réunies pour favoriser l'instauration de la réforme au Mali. Cependant, les comportements et les mentalités ayant tant de mal à évoluer, on peut se demander quel est le pourcentage de ces acteurs prêts à entreprendre un véritable processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS). Nombre de civils pensent, à tort ou à raison, que la plupart des agents du secteur sont corrompus. De tels préjugés sont de vrais obstacles, mais n'empêchent pas le processus de réforme de se poursuivre puisqu'elle est inscrite dans le cadre de la politique nationale.

La réforme du secteur de la sécurité établit l'ordre de priorité des problèmes à régler au moyen d'une stratégie qui définit les fonctions, rôles et responsabilités des différents acteurs du secteur visant à assurer la sécurité de l'Etat et de ses citoyens.¹ Il convient de préciser que le secteur de la sécurité comprend l'ensemble des institutions et organisations pouvant légitimement faire usage, avec l'aval de l'Etat, de la force coercitive face à des menaces (qu'elles soient externes ou internes) pour la sécurité de l'Etat et de ses citoyens.

Pour bon nombre de civils, y compris les fonctionnaires, la problématique de la RSS est abordée uniquement sous l'angle de la sécurité publique. La plupart continuent malheureusement de penser que la sécurité est l'apanage de la police ou de la gendarmerie. Même si les concertations régionales à propos des états généraux de la sécurité avaient donné l'éveil, il est regrettable de noter que le concept reste encore à l'état d'ébauche. Quant aux militaires, grâce à l'implémentation du code de conduite de l'armée et à sa large diffusion, le processus de RSS semble avoir été accepté.

L'appareil sécuritaire et son environnement

Hérité de la colonisation française, l'appareil sécuritaire s'est amélioré au fil des régimes pour aboutir à sa forme actuelle, républicaine et au service des institutions publiques et des citoyens. Au Mali, le secteur de la sécurité est

gouverné par divers organes et institutions : la présidence de la république, le ministère de la Défense et des Anciens combattants, le ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile, le ministère de l'Administration territoriale et des Collectivités locales, le ministère de la Justice.

Le président de la république est le chef suprême des armées.² A ce titre, il préside le conseil supérieur de la défense nationale et le comité de la défense nationale.³ Conformément à la constitution, il décrète l'état de siège et l'état d'urgence, et peut prendre à cet effet des mesures exceptionnelles. Il nomme aux emplois civils et militaires supérieurs prévus par la loi. En matière de défense et de sécurité, plusieurs services lui sont rattachés : la direction de la sécurité d'Etat et l'état-major particulier du président de la république.

Les menaces sont nombreuses et variées : criminalité urbaine, brigandage, vols à main armée, criminalité frontalière et transfrontalière, terrorisme, conflits communautaires, trafic de stupéfiants et la prolifération d'armes légères. A cela s'ajoutent les catastrophes, inondations et accidents de la circulation routière, pour lesquels les services de la protection civile sont constamment sollicités.

Hormis la sécurité publique ou collective, le secteur de la sécurité assure également la sécurité humaine, afin de faire face à toutes les menaces mettant en danger la population civile, que ces menaces soient ou non accompagnées de violences (banditisme, attaques à main armée, vols, inondations, catastrophes naturelles). C'est surtout dans ce domaine que les populations apprécient véritablement le rôle des forces armées et de sécurité. Malgré la faiblesse de ses moyens, le secteur de la sécurité obtient des résultats encourageants. Néanmoins, son efficacité pourrait être améliorée s'il pouvait disposer de plus de ressources.

Il est généralement admis qu'il appartient à l'Etat d'assurer la sécurité des citoyens et de leurs biens. C'est la fonction principale du secteur de la sécurité. Même si les citoyens ont la possibilité (en fonction de leur statut et de leurs moyens) de faire appel à des sociétés de gardiennage privées pour assurer leur sécurité, les forces armées et de sécurité ne sont pas pour autant libérées de leur engagement traditionnel du maintien de la sécurité de tous. En outre, l'Etat doit pouvoir faire face aux menaces extérieures. C'est alors l'armée qui a pour mission fondamentale d'assurer la défense nationale.

Conformément à la législation en vigueur, les services de sécurité comprennent la police, la gendarmerie, la protection civile et la garde nationale.

Les forces armées

Outre leurs missions de sécurité, les forces armées sont chargées de la défense et de l'intégrité du territoire national. L'armée doit protéger les populations contre les menaces ou agressions extérieures, notamment grâce à la mise en place de patrouilles prévues à cet effet.

En plus de sa mission habituelle, l'armée prend part à des opérations de développement par le biais du génie militaire, jouant ainsi un rôle inestimable dans le développement national. Elle a ainsi fidèlement traduit l'esprit de la lettre de cadrage rédigée par le président de la république en 2002, dans laquelle il insistait sur la nécessité pour les forces armées de participer activement aux « efforts de construction nationale » et à la « sécurité de la nation ». Le chef de l'état pensait qu'il serait bon de mettre en place « de nouvelles formes de complémentarité avec les forces de sécurité », ce afin de « mieux intégrer les forces armées et de sécurité dans leur environnement de sécurité humaine globale proactive. » Cette nouvelle approche intègre la sécurité interne dans la défense nationale.

La légitimité des missions spéciales de sécurité des forces armées est inscrite dans la Constitution en ces termes :

« Lorsque les institutions de la république, l'indépendance de la nation, l'intégrité du territoire national, l'exécution des engagements internationaux sont menacés d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le président de la république prend les mesures exceptionnelles exigées par ces circonstances, après consultation du premier ministre, des présidents de l'Assemblée nationale et du haut conseil des collectivités territoriales ainsi que de la cour constitutionnelle. »⁴

Le lien étroit entre sécurité interne et sécurité externe détermine la nouvelle approche de la gouvernance du secteur de la sécurité au Mali. En vertu de la nouvelle loi relative à la défense nationale, les forces armées ont pour mission d'assurer en tous temps et en toutes circonstances la sécurité des populations et l'intégrité du territoire, ainsi que de protéger la vie des populations contre toutes les formes d'agression.

La police nationale

La police nationale est dirigée par un directeur général nommé parmi les contrôleurs généraux de police par décret pris en conseil des ministres et signé par le président de la république. Elle a compétence dans les centres

urbains à forte concentration démographique. Selon l'article 2 de l'ordonnance n° 04-026/P-RM du 16 septembre 2004,⁵ la police nationale a pour mission de :

- maintenir l'ordre, la sûreté, la sécurité et la tranquillité publique ;
- assurer la protection des personnes et des biens ;
- veiller au respect des lois et règlements par l'exécution des missions de police administrative et de police judiciaire ;
- assurer le contrôle de la réglementation sur les armes et munitions ;
- contrôler les services de sécurité privés ;
- contrôler les établissements de jeu classés ;
- assurer les missions de la police de l'air et des frontières ;
- participer à la protection des institutions de l'Etat et des hautes personnalités ;
- participer à la mission d'information du gouvernement ;
- participer aux opérations de maintien de la paix et d'assistance humanitaire ;
- participer à la protection civile et à la défense nationale.

Cette nouvelle redéfinition des responsabilités tient compte non seulement des exigences démocratiques, mais aussi des réformes nécessaires à mettre en œuvre au sein de la police nationale. Il faut noter que la police a subi plusieurs mutations au cours des différents régimes. Ainsi, elle est passée du statut classique au début de l'indépendance à celui de police militarisée sous le régime du comité militaire de libération nationale. Avec l'avènement de la III^e République en 1992, elle est revenue au statut civil.

La protection civile

La protection civile a pour mission de mettre à exécution, de coordonner et de contrôler les opérations de secours, et ce conformément à la politique nationale en matière de protection civile. Elle est notamment compétente pour organiser les opérations de prévention et de secours, élaborer les plans de gestion des sinistres et les mettre en œuvre, gérer les moyens logistiques affectés à l'exécution de ces missions. La direction de la protection civile est placée sous l'autorité d'un directeur général nommé par décret pris en conseil des ministres sur proposition du ministre chargé de la protection civile parmi les fonctionnaires de la catégorie A du statut général des

fonctionnaires, les commissaires de police et les officiers supérieurs de l'armée.

La gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale est commandée par un officier général ou supérieur de la gendarmerie, nommé par décret pris en conseil des ministres. Elle remplit, au même titre que la police nationale, des missions de police judiciaire et administrative, mais de par son caractère militaire, elle se voit aussi confier des opérations de défense du territoire. Elle peut participer au combat en unité constituée ou aux côtés des unités des forces de défense au titre de la prévôté. Elle est compétente auprès des armées en matière de police judiciaire, c'est-à-dire qu'elle peut être saisie des infractions commises dans les enceintes militaires ou impliquant des militaires. Bien qu'évoluant dans les centres urbains aux côtés de la police, son domaine de prédilection est la rase campagne où elle assure un maillage de l'ensemble du territoire national.

La gendarmerie est l'unique corps des forces de sécurité qui assure à la fois des missions de police (respect de la loi, maintien de l'ordre, protection des personnes et des biens), de police judiciaire (constat des crimes et délits, contraventions, recherche des preuves et des auteurs d'infractions, etc.), de police administrative (renseignement, circulation routière, police des frontières, des ports et des aéroports, services d'ordre, protection civile et secours) et de défense (obligations militaires). En temps de paix, elle participe à l'administration des organismes inter-forces des forces armées. En temps de crise, elle prend une part active à la défense du territoire par son action de renseignement et de protection des principaux points sensibles civils et d'intervention immédiate.

Les services qui y sont rattachés sont l'inspection, le commandement des écoles, le service d'enquêtes judiciaires, le groupe d'unité des réserves ministérielles. Ainsi, au niveau de la gendarmerie, il existe une inspection, de même qu'il existe au niveau du ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection une inspection des services dudit ministère, auxquels sont rattachées la police et la protection civile.

La garde nationale

Il s'agit d'une force à caractère militaire qui n'assure pas des missions de police judiciaire mais participe activement aux missions de police administrative par le maintien de l'ordre, la surveillance des points sensibles

et la collecte du renseignement. C'est la force la mieux implantée à l'intérieur du pays, car on trouve une unité de la garde nationale partout où l'administration est présente. Elle est placée sous l'autorité du ministère de la Défense et des Anciens combattants pour l'administration et sous celle du ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile pour l'emploi. Elle est organisée en un état-major chargé de coordonner l'action des groupements territoriaux, ces derniers ayant sous leurs ordres des pelotons.

La garde nationale a pour mission la sécurité des institutions et des autorités administratives et politiques, la sécurité publique et le maintien de l'ordre public, la police générale des collectivités territoriales, la défense opérationnelle du territoire, la surveillance des frontières, la participation aux opérations de paix, aux actions humanitaires ainsi qu'aux efforts de développement économique, social et culturel du pays.

La répartition des compétences pour la sécurité interne est clairement établie par les textes. La police et la gendarmerie travaillent de concert et organisent régulièrement des patrouilles conjointes. Malgré ce cadre de coopération, les relations entre les agents n'ont pas toujours été amicales. On a pu noter quelques incidents regrettables entre la police et la gendarmerie ou entre la police et l'armée.⁶ Ils ont été déplorés par les autorités politiques, qui ont d'ailleurs pris des sanctions. Aussi est-il bon de préciser que ces affrontements sont le fait de conflits personnels entre agents et non pas le résultat d'une mauvaise répartition des rôles ou missions de chacun des corps.

Les services du renseignement

Les services du renseignement procèdent à la collecte, à l'analyse et à l'exploitation du renseignement. Mais seuls le département sécurité d'Etat et la direction du renseignement militaire font à la fois de l'espionnage et du contre-espionnage. En raison du caractère secret et confidentiel de leurs activités, on ne dispose que de très peu d'informations. Les services n'échappent pas aux griefs des populations, souvent victimes d'abus. Contrairement aux autres composantes du secteur de la sécurité, les services du renseignement sont rarement sanctionnés pour leurs éventuelles dérives.

Si le renseignement est vital pour la souveraineté et la défense des intérêts de l'Etat, il est aussi important de pouvoir disposer d'un personnel qualifié, professionnel et conscient de la délicatesse de sa mission. Pour ce faire, il faudrait sensibiliser les services de sécurité à l'importance d'une collaboration accrue avec la population civile. Il faudrait aussi équiper lesdits services en matériel informatique et en ressources humaines

qualifiées. On relève des abus et des manquements. Il est néanmoins difficile de donner des exemples concrets, et ce d'autant plus qu'ils sont gérés au niveau interne par l'autorité sécuritaire ou judiciaire chargée de prendre les dispositions nécessaires pour sanctionner les coupables.

Il y a quelques années, le secteur de la sécurité était peu sensibilisé à la notion des droits de l'homme ; aujourd'hui toutes les écoles de formation militaire et de police reçoivent un enseignement en la matière ainsi qu'en droit international humanitaire. Bien que ce secteur ne puisse à lui seul garantir le respect des droits de l'homme par tous ses acteurs, il peut toutefois contribuer à limiter les abus.

La privatisation de la sécurité

Créées pour la plupart juste après les événements de 1991, les sociétés privées de surveillance et de gardiennage, de transfert de fonds et de protection de personnes ont proliféré ces dernières années. Dans certaines circonstances, elles ont l'autorisation de mettre à la disposition de leur personnel des armes à feu aux fins d'exécution de leurs missions de surveillance et de protection.

Il n'existe pas au Mali de milice traditionnelle ou politique. Le pays doit toutefois faire face au nord à des actes de banditisme commis par des irrédentistes et des groupes rebelles. Enfin, ayant accédé de manière pacifique à son indépendance, le pays n'a jamais disposé d'une armée de libération.

On pourrait soutenir que la prolifération des sociétés de sécurité privées n'a pas un impact négatif sur le secteur de la sécurité, car leurs activités sont réglementées par la loi, et leur création est soumise à autorisation préalable de l'autorité publique. D'ailleurs, le fait qu'il existe des sociétés de gardiennage privées ne signifie nullement la privatisation du secteur de la sécurité dans l'ensemble, car l'Etat demeure toujours le premier responsable. Bien au contraire, leur multiplication a permis de couvrir quelque peu le déficit de sécurité individuelle (gardiennage de nuit et de jour). Les agents privés, pour la plupart non armés, sont tenus d'informer les services de sécurité ou de faire appel à eux pour toutes les infractions portées à leur attention dans leur périmètre de surveillance.

En résumé, on a pu constater une amélioration des rapports entre les services de sécurité et la population. La création d'un ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile a permis une meilleure coordination des actions de la gendarmerie, de la garde nationale et de la

police. En réalité, les relations sont définies de manière hiérarchique par les textes de chacun des corps. En temps de paix, chaque service fonctionne conformément à la réglementation statutaire. En cas de crise, de troubles et d'émeutes, les différents services peuvent être mobilisés en vue de maintenir l'ordre et la sécurité. Il n'y a aucune distinction entre les acteurs au niveau national et au niveau local, mais la chaîne de commandement est hiérarchisée en fonction des régions, cercles et communes. Il faut noter que là où il n'y a pas de police, la gendarmerie ou la garde nationale est présente. Les acteurs au niveau national sont les mêmes que ceux que l'on retrouve au niveau local, avec bien entendu des grades distincts selon le degré de commandement dans l'unité, la brigade ou le peloton.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Comparé à d'autres pays de la sous-région, la situation sécuritaire malienne est assez enviable. Cela s'explique par le fait qu'au fil du temps, les communautés ont appris à vivre en harmonie et dans un esprit de tolérance. Aujourd'hui, le contrôle du secteur de la sécurité se fait à la fois par les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire et la société civile.

Les structures de contrôle civil et de gestion du secteur de la sécurité

Il faut d'emblée rappeler que les relations entre les civils et le secteur de la sécurité ont longtemps été marquées par la suspicion et la méfiance. Les forces armées et de sécurité étaient convaincues que tout ce qui touchait à la sécurité était de leur seul ressort. De nos jours, de sérieux efforts ont été accomplis pour rapprocher les deux camps. De plus en plus de civils participent en effet à des séminaires organisés par les ministères de la Défense et de la Sécurité intérieure sur la sécurité ou les droits de l'homme.

La société civile dispose aujourd'hui d'un pouvoir non négligeable en matière de sécurité. Le nombre d'associations œuvrant dans le domaine de la paix et de la sécurité s'accroît sans cesse, de même que celui des journalistes désireux de participer à la lutte contre la prolifération des armes légères ou à la défense des droits de l'homme. Les dérives ou abus de certains agents ont pu être sanctionnés à la suite de dénonciations émanant de la société civile. Le fait que la presse s'intéresse réellement non seulement au comportement des agents de sécurité mais aussi à celui des magistrats et des hauts responsables influe sur leur comportement professionnel. Néanmoins, le type de contrôle exercé reste très faible.

Il ne fait aucun doute que la constitution du 25 février 1992 est la clé de voûte de la séparation des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. Théoriquement, chaque pouvoir est indépendant de l'autre, même si cette indépendance n'est pas totale, surtout entre le législatif et l'exécutif. Vu l'obligation du gouvernement de rendre compte au parlement et vu le pouvoir de dissolution dont dispose le président de la république, les deux institutions sont appelées à collaborer dans l'intérêt national.

Comme mentionné précédemment, les droits et obligations relatifs au secteur de la sécurité sont définis par la loi et les textes réglementaires. Les abus et les dérives sont ainsi portés à l'attention de la hiérarchie qui évalue les faits. Que ce soit par voie disciplinaire ou par voie judiciaire, les auteurs doivent alors répondre de leurs actes. Enfin, tous les droits et obligations sont soumis à un contrôle administratif et institutionnel (inspection des services de sécurité).

Le ministère de la Sécurité et de la Protection civile et le ministère de la Défense, chargés du maintien de l'ordre et de la sécurité, sont responsables de la mise en œuvre de la politique nationale de sécurité, de celle des bonnes pratiques, du respect de la déontologie et du code de conduite des forces armées et de sécurité. Les services d'inspection participent également à cette mission de contrôle. Enfin, en cas d'infraction donnant lieu à une violation des droits de l'homme, les faits sont portés devant le procureur qui a l'initiative des poursuites.

Le secteur de la sécurité est suivi de très près par les acteurs de la société civile. Il existe des associations de défense des droits de l'homme, des ONG et des associations féminines. Elles peuvent dénoncer les irrégularités par la voie des médias ou par des pétitions qu'elles adressent à toute autorité estimée capable de normaliser la situation. Elles ont un droit de regard sur tous les agissements des acteurs de la sécurité à condition de respecter la confidentialité des procédures et le « secret défense ».

Il faut rappeler que le contrôle civil n'est pas de type policier. Il se borne à constater, à dénoncer, et surtout à proposer des solutions.⁷ Toutefois, la qualité du contrôle civil du secteur de la sécurité reste faible à cause du manque d'intérêt de la part de certains civils du secteur de la sécurité et aussi à cause du caractère souvent « secret » des questions sécuritaires.⁸ Du fait des relations peu amicales entretenues des décennies durant entre civils et acteurs du secteur de la sécurité, la société civile s'est moins intéressée au secteur. Mais avec l'émergence de groupes de pression, d'associations et des médias, on assiste à un regain d'intérêt.

Il existe un déséquilibre notoire entre le contrôle civil et le contrôle institutionnel, lequel dispose de plus de moyens et de pouvoirs sur le secteur

de la sécurité. Pour ce qui est des activités de renseignement ou de la gestion de certains dossiers, la transparence n'est pas systématiquement pratiquée. Cette situation est cependant admise par certains civils qui estiment que les questions sensibles relevant de la sécurité de l'état ne doivent pas être discutées sur la place publique. C'est à cette difficulté que se heurte le contrôle civil, la société civile ne disposant pas de moyens d'investigation suffisants. La « raison d'état » ou le « secret défense » sont souvent invoqués pour ne pas avoir à répondre aux demandes d'informations dans le cadre du contrôle civil, compromettant la plupart du temps la transparence au nom de la confidentialité.

L'adéquation entre les dispositifs institutionnels et législatifs ne pose aucun problème, d'autant plus que les premiers sont définis par la Constitution. Quant aux seconds, il est évident qu'ils doivent s'y conformer. Le vrai problème réside au niveau de la pratique où l'on peut parfois constater des irrégularités.

Le contrôle parlementaire

La fonction de contrôle de l'assemblée nationale découle de l'obligation qu'a le gouvernement de lui rendre compte.⁹ A cet effet, la constitution dispose que « le gouvernement est responsable devant l'assemblée dans les conditions et suivant les procédures prévues aux articles 78 et 79 ». ¹⁰ Dans le secteur de la sécurité, le contrôle parlementaire s'exerce par différents moyens, notamment par l'interpellation des ministres sur des questions d'actualité ou même sur des préoccupations d'ordre sécuritaire, sous la forme de questions orales ou écrites adressées auxdits ministres, qui ont l'obligation de répondre. Il est fort heureux de constater que, de plus en plus, les parlementaires interpellent les autorités sur des faits ou sur la politique sécuritaire en cours. L'article 26 de la constitution stipule que la souveraineté nationale appartient au peuple tout entier qui l'exerce par ses représentants. Les députés étant les représentants du peuple, l'action gouvernementale en matière de sécurité ne peut sous aucun prétexte, même pas celui du secret d'Etat, se soustraire au contrôle de la représentation nationale.¹¹

Etant donné le contexte actuel marqué par la crise au nord du Mali, tous les parlementaires maliens accordent le plus vif intérêt aux questions de sécurité, y compris au niveau local. Il faut noter que la commission défense et sécurité de l'assemblée nationale est spécialement chargée d'étudier toutes les questions de sécurité et de préparer à l'intention des élus les projets de lois en la matière. Elle s'est beaucoup investie dans le règlement de la crise

au nord du Mali, mais ne dispose pas de ressources humaines, matérielles et financières suffisantes pour formuler des propositions de lois.

L'assemblée nationale (chambre unique du parlement) a un droit de regard sur les différentes activités de l'exécutif, et par *extenso* sur le secteur de la sécurité dans la mesure où les projets de budget doivent être soumis et approuvés par les députés. S'il y existe bien un domaine où l'influence et le contrôle du parlement sont réels, il s'agit de l'adoption du budget. Les députés n'adoptent pas séparément le budget de tel ou tel secteur, mais plutôt l'ensemble du budget au moyen d'une loi de finances. Par ailleurs, le contrôle parlementaire et de la surveillance du secteur de la sécurité s'effectue par le biais d'une procédure d'interpellation des membres du gouvernement, y compris du ministre chargé de la sécurité, pour répondre aux questions des parlementaires.

En ce qui concerne le déploiement des troupes à l'étranger dans le cadre des opérations de maintien ou de rétablissement de la paix, aucune autorisation du parlement n'est requise.¹² Ce dernier n'est pas associé à la prise de décision du gouvernement d'envoyer des contingents à l'extérieur. Néanmoins, aux termes de l'article 71 de la constitution, « la déclaration de guerre est autorisée par l'assemblée nationale réunie spécialement à cet effet ». Ainsi le président, en sa qualité de chef suprême des armées, ne peut engager le Mali dans quelque guerre que ce soit sans l'accord du parlement. De même, c'est l'assemblée nationale qui doit statuer sur la prorogation, au delà de 10 jours, de l'état d'urgence ou de l'état de siège afin de s'assurer que ladite prorogation n'entrave pas les libertés publiques.

La déclaration que « le gouvernement n'adresse pas systématiquement des rapports au parlement mais il ne peut refuser de nous les communiquer si nous en faisons la demande »¹³ signifie sans équivoque que les rapports ne sont pas adressés régulièrement au parlement. Cette situation n'est pas imputable à l'exécutif, d'autant plus que le parlement dispose de réels pouvoirs pour se procurer lesdits rapports. Cette passivité du parlement dans la communication des rapports pourrait aussi contribuer à expliquer la faiblesse de son contrôle sur le secteur de la sécurité.

Même si des commissions et enquêtes parlementaires sont prévues, il est assez rare que le parlement en fasse usage. L'emploi de ces méthodes pourrait déterminer également le niveau du contrôle parlementaire sur l'action publique. Toutefois, il faut reconnaître que le parlement pourrait faire appel à des experts afin d'approfondir sa connaissance d'un dossier spécifique sur une question de sécurité.

Le contrôle judiciaire

Le pouvoir judiciaire dispose de prérogatives constitutionnelles et légales sur le secteur de la sécurité. Selon le code de procédure pénale, la police judiciaire est chargée de constater les infractions (contraventions, délits ou crimes), rassembler les preuves, rechercher les auteurs et les conduire devant les magistrats. La police judiciaire est placée sous la tutelle du procureur de la république, qui exerce de manière directe son contrôle sur les officiers et agents de la police judiciaire. Le contrôle du pouvoir judiciaire est également exercé sur les forces armées par l'intermédiaire du tribunal militaire.

Les critiques contre les agents du secteur de la sécurité sont légion, tout autant que les griefs contre les magistrats (accusés à tort ou à raison de malhonnêteté ou de corruption par certains). La justice est un véritable souci pour les citoyens, mais il existe tout de même des magistrats honnêtes, compétents et intègres. Lorsque le système judiciaire se trouve confronté à des comportements contraires à la déontologie, la qualité des décisions de justice et du contrôle judiciaire s'en trouve affectée. Il faut reconnaître que la justice malienne est véritablement engagée dans un processus de réforme, qui va du recrutement des magistrats à la création de tribunaux en passant par la moralisation de la grande famille judiciaire. Une justice bien rendue va de pair avec la sécurité juridique et le respect des droits de la personne.

Une commission nationale des droits de l'homme a été créée par décret n° 06-117/ P-RM du 16 mars 2006. Excepté pour les esprits avertis, elle est peu connue du public ou souvent confondue avec l'Association Malienne des droits de l'homme.

Un autre type de contrôle public est « l'Espace d'interpellation démocratique » organisé le 25 décembre de chaque année. C'est une initiative novatrice à l'instar de l'ombudsman et une occasion unique pour le citoyen malien d'interpeller le gouvernement ou les acteurs du secteur de la sécurité sur les irrégularités ou les violations des droits humains. Lors de cette séance, le gouvernement répond à toutes les interventions et apporte, dans la mesure du possible, des solutions immédiates. Le jury, composé de personnalités étrangères, formule des recommandations à l'intention du gouvernement, puis une commission statue sur la mise en œuvre desdites recommandations.

Il existe, au niveau du ministère de la Justice, une inspection des services judiciaires, placée hors hiérarchie. Elle a été créée par l'ordonnance n° 00-057/ P-RM du 28 septembre 2000 et a pour mission de :

- veiller au bon déroulement des services judiciaires et de tous les autres services relevant du ministère chargé de la justice ;
- contribuer au perfectionnement des méthodes de travail des magistrats et du personnel du service public de la justice ;
- inspecter les services judiciaires en vue d'améliorer le fonctionnement des institutions rencontrées ;
- effectuer, à la demande du ministre chargé de la justice, toutes enquêtes ou missions particulières entrant dans le cadre de ses attributions.

Les commissariats de police sont soumis à l'autorité du procureur de la république, qui dispose d'un droit de regard sur leur travail. De même, il faut rappeler que c'est le procureur de la république qui décide des poursuites pénales. A ce titre, il exerce un contrôle réel sur la police, la gendarmerie et les autres officiers de police judiciaire.

Le code de procédure pénale garantit les droits de la défense. Les interpellés ou accusés ont le droit de se faire assister par un avocat à toutes les étapes de la procédure jusqu'au jugement. La commission d'office n'est possible qu'en matière criminelle seulement. Au Mali, les recours à cette procédure sont rares eu égard à la légèreté avec laquelle certains avocats commis d'office traitent les dossiers.

Le contrôle public

La société civile, très proactive, comporte plusieurs composantes : les médias, les associations et organisations actives dans la lutte contre la prolifération des armes légères,¹⁴ la presse, les ONG et les universitaires. Au dynamisme de ces différents acteurs, il faut ajouter la contribution remarquable des leaders religieux, coutumiers ou d'opinion dans la résolution de certaines crises. La presse privée est féconde et embrasse tous les domaines. Il existe cependant peu d'instituts spécialisés uniquement dans les questions de sécurité, même si l'université du Mali contribue, par les thèmes qu'elle propose aux étudiants, à stimuler la recherche sur tous les sujets, y compris la sécurité.

Le pays compte près de 103 partis politiques déclarés, même si seulement une vingtaine d'entre eux sont actifs par leur présence dans les instances dirigeantes aussi bien au niveau local qu'au niveau national. Pas moins de trente titres de journaux paraissent par jour, qui s'occupe d'une grande sélection de sujets (magazines, revues, quotidiens...). Indéniablement, malgré quelques problèmes de coordination interne, la

société civile reste très active et a joué un rôle pivot dans la révolution du 26 mars et dans l'établissement de la IIIe république.

Si participer signifie essentiellement saisir les grandes lignes de la RSS, il n'est pas sûr que la société civile ait bien assimilé la notion. Cela est compréhensible dans la mesure où il s'agit d'un secteur assez sensible impliquant une certaine réserve, mais il serait tout de même souhaitable que la société civile puisse avoir une bonne connaissance des aspects sécuritaires, ne serait-ce que pour apporter un regard autre que celui des « initiés » du secteur de la sécurité. Les séminaires et ateliers organisés ainsi que la concertation régulière entre société civile et acteurs de la sécurité devraient permettre de renforcer le sentiment de la société civile d'être une véritable partie prenante au secteur de la sécurité.

Depuis quelques années, on note un véritable engouement de la part des chercheurs, enseignants et consultants pour les questions touchant à la sécurité. De nombreuses études ont été publiées sur des thèmes comme la gestion des conflits, l'insécurité urbaine et routière, la prolifération des armes légères, le terrorisme, la gouvernance démocratique de la sécurité. Il n'existe pas d'institutions spécialisées uniquement dans ces domaines, mais la plupart des bureaux de consultance et d'études travaillent sur divers sujets du même ordre, de même que plusieurs associations comme par exemple : l'Association malienne des droits de l'homme, la Clinique juridique des femmes, l'Association des journalistes pour les questions de paix et de sécurité, le RASALAO Mali.¹⁵ A noter également que plusieurs organisations non gouvernementales comme Oxfam GB, la Fondation Friedrich Ebert Stiftung et Amnesty International ont commandité plusieurs études sur la sécurité au Mali.

Il faut rappeler que pour la première fois au Mali et à l'initiative de la CONASCIPAL, le Forum sur la gouvernance de la société civile a été organisé en 2005. L'événement a regroupé les responsables politiques et administratifs, les collectivités, les forces armées et de sécurité ainsi que les partenaires techniques et financiers pour un dialogue fécond : « Ce premier forum a permis à tous les acteurs de la sécurité d'établir une communication indispensable à toute action raisonnable et efficace. Cet exercice de communication est sans doute un outil de base pour une gestion consensuelle de la gouvernance démocratique de la sécurité au Mali. »¹⁶

Si on considère le chemin parcouru en matière de démocratie, paix et sécurité, notamment l'avènement de la démocratie et la gestion du conflit au nord, on comprend qu'il ne faut pas sous-estimer la contribution extrêmement positive de la société civile à la paix sociale. Il lui faudra cependant renforcer ses capacités et acquérir de l'expérience. Pour que son

contrôle soit efficace elle a besoin du soutien des forces armées et de sécurité, de l'autorité politique et du pouvoir judiciaire. Une meilleure collaboration entre tous les acteurs lui permettrait de jouer efficacement son rôle de contrôle et de promouvoir une meilleure collaboration.

Son ouverture au dialogue et son dynamisme prouvent son sens des responsabilités. En effet, elle a toujours dénoncé les atteintes à la démocratie et à la liberté de la presse. Elle a souvent accompagné l'exécutif dans la mise en œuvre de certaines politiques publiques (insécurité routière, lutte contre la prolifération des armes légères, etc.). Même si elle reçoit fréquemment des fonds du gouvernement ou des partenaires financiers, on ne peut pas dire qu'elle soit manipulée. Les hommes politiques se servent régulièrement des médias pour faire passer certains messages, mais cette accointance n'est guère synonyme de manipulation.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Il reste encore beaucoup de problèmes à régler au Mali. Ils sont variés et parfois complexes. Ils vont du vol à main armée au meurtre prémédité en passant par la criminalité transfrontalière, le crime organisé, les actes de rébellion et de banditisme au nord, le trafic de drogue et la prolifération illicite des armes légères. A ces défis s'ajoutent quelques conflits intra et intercommunautaires ainsi que la corruption généralisée.

D'autres encore sont : la faible couverture territoriale de la sécurité publique, l'absence d'un système de contrôle aux frontières cohérent et spécialisé, la faiblesse des capacités opérationnelles dans les unités existantes, le nombre des effectifs, l'insuffisance des infrastructures et des équipements, la récurrence quotidienne des dérives parmi les forces tant sur le plan de la morale que sur celui de l'éthique professionnelle, l'absence d'une loi d'orientation et de programmation relative à la sécurité, la mauvaise coordination entre les directions centrales et les unités locales (principalement celles implantées dans le nord du pays), le manque de coordination entre les différentes forces de sécurité.¹⁷

Il ne faut pas négliger non plus la difficulté pour l'état d'arriver à contrôler l'ensemble du territoire et à y imposer son autorité, car les frontières sont très poreuses et les populations nomades dans la partie septentrionale du pays. Le « grand Nord désertique », zone propice à toutes sortes d'activités illicites, est considéré par certains comme un « no man's land ». A cela s'ajoute l'insuffisance en nombre des forces armées et de sécurité sur l'ensemble des secteurs de la frontière avec l'Algérie et de leur

capacité d'intervention, même si des efforts sont actuellement déployés pour renforcer les patrouilles dans la région de Kidal.

Du fait de la présence dans la région de groupes armés et de trafiquants, la situation sécuritaire au nord du Mali ainsi que dans l'ensemble de la bande sahélo-saharienne a longtemps été problématique. Décembre 2008 et janvier 2009 ont cependant marqué un tournant dans la gestion sécuritaire avec les prises d'otages de diplomates canadiens et européens. L'entrée en scène de l'organisation Al-Qaïda au Maghreb, qui a trouvé dans le Nord une sorte de base arrière (avec son cortège de risques de terrorisme et de criminalité transfrontalière) a encore davantage sensibilisé les occidentaux aux questions de sécurité dans cette partie du Sahara. Outre l'Algérie, qui a appuyé les forces armées maliennes avec des moyens logistiques, bien évidemment dans le cadre de la coopération militaire, plusieurs pays européens se sont mobilisés à leur tour pour mettre au point une stratégie de coordination sécuritaire dans la zone. Quant aux Américains, ils prennent déjà part à des exercices conjoints aux côtés des militaires maliens. Très préoccupante, cette situation a suscité l'intervention d'autres parties, notamment les signataires de l'accord d'Alger ainsi que la Libye.

Pour ce qui est de l'assistance provenant de l'extérieur de l'Afrique, les points positifs sont le transfert des compétences et du savoir-faire ainsi que l'aide à la réalisation d'infrastructures. Les points négatifs sont le risque d'ingérence dans les affaires internes du pays et une concurrence malsaine, facteurs préjudiciables pour le Mali. La dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure fournit un bon prétexte aux Etats pourvoyeurs pour s'immiscer dans les affaires intérieures des Etats bénéficiaires. Il appartient à l'Etat de prouver sa capacité à régler seul certains problèmes et de ne faire appel aux partenaires que pour les opérations de développement, si besoin est.

La sécurité est au cœur de tous les débats et mobilise les acteurs de la scène internationale. Le 11 novembre 2008, à l'occasion de la réunion ministérielle sur la paix, la sécurité et le développement dans l'espace sahélo-saharien, le Mali a invité les pays concernés à examiner les défis sécuritaires et à élaborer un plan d'action, dont l'application nécessite des ressources financières importantes. Les partenaires sont sollicités pour sa mise en œuvre, les besoins ayant été identifiés par les états eux-mêmes. Une telle démarche a pour but de minimiser les interférences extérieures.

Les rôles respectifs de l'Etat, du secteur de sécurité, et des acteurs du contrôle démocratique

Les rôles sont clairement définis par la constitution et les textes, qui créent ou organisent chacun des services. Aux termes de l'article 53 de la constitution, le « gouvernement détermine et conduit la politique de la nation. » A cette fin, il doit être suffisamment informé et renseigné pour pouvoir prendre les décisions adéquates et au moment opportun. On s'aperçoit que la confusion des rôles et l'empiétement sur les compétences des autres secteurs sont plutôt dus au fait que les agents n'ont pas une bonne connaissance des textes. La constitution ayant établi la séparation entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, il est clair que chacun d'eux dispose d'un moyen d'action sur l'autre.

La convergence du droit et le respect des normes

La pluralité des normes ne doit pas justifier le désordre ni la violation des textes fondamentaux. Dans le système malien, toute norme doit être conforme à la loi, qui doit elle-même être conforme à la constitution au risque de la saisine du juge constitutionnel, qui appréciera sa constitutionnalité. En revanche, les textes internationaux régulièrement ratifiés s'intègrent dans l'ordonnancement juridique du pays et priment sur la loi. Ainsi, pour renforcer la convergence du droit et le respect des normes, il faut augmenter les capacités du pouvoir judiciaire par la mise à disposition des moyens et ressources adéquats.

Les rapports entre les acteurs du secteur de la sécurité et les citoyens

Le secteur de la sécurité est un domaine très peu connu du public ou qui l'intéresse peu. La méconnaissance du secteur et de ses acteurs ne favorise pas la confiance. Rétablir cette confiance suppose la participation de toutes les composantes de la société. De plus, il faut établir un vrai dialogue entre les différents acteurs et définir les missions et les responsabilités de chacun. Dès lors que les parties prenantes auront compris qu'elles sont là pour assurer non seulement la sécurité étatique mais également la sécurité humaine, il sera possible d'instaurer une certaine confiance. Dans ce sens, et en vue de s'adapter aux réalités, la nouvelle politique de sécurité du Mali s'est organisée autour de six thèmes principaux :

- privilégier la politique de prévention ;
- asseoir les bases d'une police de proximité ;
- clarifier et coordonner les responsabilités en matière de sécurité ;
- adopter une politique d'utilisation rationnelle des moyens à disposition ;
- consolider et renforcer la politique d'ouverture sur l'extérieur ;
- adopter une stratégie de communication adaptée.

Rétablir la confiance suppose qu'elle a été perdue à un moment donné. Bien que des questions, légitimes, se posent concernant la gestion de certaines situations à l'échelon national, il n'est pas sûr en revanche que les acteurs du secteur de la sécurité dans leur globalité souffrent d'une image négative. Mais si tel était le cas, il faudrait améliorer la communication et justifier les décisions prises. Les frustrations sont souvent dues au manque d'information ou à leur inexactitude. Ce sont là des défauts assez aisés à corriger.

Il est bon de rappeler que fort heureusement, les forces armées maliennes ne sont ni ethnicisées ni politisées, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas au service d'un clan ou d'un parti politique. Bien évidemment, dans un contexte démocratique, elles restent soumises à l'autorité politique. Aucun recrutement ne se fait au Mali sur une base ethnique ou régionale. Le seul cas est l'intégration des anciens rebelles dans les différents corps d'armée, suite à la rébellion de 1991 et dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de DDR.¹⁸ En outre, il n'y a aucune prédominance ethnique ou régionale dans la chaîne de commandement des forces armées et de sécurité. C'est justement cet état de fait qui a évité au pays des guerres civiles.

D'autres défis

En ce qui concerne la RSS, les défis sont énormes. Ils vont du manque de confiance du public envers le secteur de la sécurité à la moralisation de ce secteur en passant par le renforcement des capacités, le professionnalisme, la lutte contre la corruption (« pots de vin » ou « *sourôfin* »).¹⁹ Le retour en force de l'armée dans l'administration malienne est également perçu par certains comme un problème non négligeable. Malgré l'alternance politique et les progrès démocratiques, on peut observer un retour « civilianisé » des militaires à certaines hautes fonctions, notamment aux postes d'ambassadeurs, de gouverneurs et de directeurs de services publics. La nomination auprès de chaque ministère d'un haut fonctionnaire de défense

(ils sont tous colonels d'armée) suscite également des réserves de la part de la population peu disposée à voir les militaires dans la sphère de commandement administrative et civile.

La situation sécuritaire au nord, caractérisée par le trafic d'armes et de drogue, demeure une préoccupation nationale et régionale. Le groupe d'autodéfense Ganda-Koy menace de reprendre du terrain si les autorités n'accèdent pas à sa revendication d'être associé à la gestion de la crise au Nord. Au vu de ce contexte, il est nécessaire de trouver la pédagogie appropriée pour faire respecter les accords d'Alger.

Par ailleurs, il convient de souligner l'intérêt porté ces derniers temps par divers partenaires à la région du Nord. Les Américains organisent des exercices militaires dans le cadre du Programme pan-Sahel, et les Français envisagent de réunir les ministres de la Défense de certains pays de la zone sahélo-saharienne. La diversité et souvent l'antinomie des ambitions des différents partenaires prouvent la pertinence de la question du Nord et son caractère régional. Conscient de cela, le Mali a opté pour une démarche régionale avec une approche de développement intégrée.

La réforme du secteur de la sécurité est aussi importante que celle de l'éducation, de la fonction publique ou des relations interinstitutionnelles. La corruption gangrène sérieusement le service public. Il faut cependant noter les énormes efforts entrepris pour lutter efficacement contre la corruption, notamment l'institution du bureau du vérificateur général et les actions menées dans le cadre du renouveau de l'action du gouvernement. Le renforcement des capacités et le professionnalisme sont autant d'autres défis à relever en matière de gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.

Si un concept n'est pas diffusé, sa mise en œuvre rencontre forcément des résistances. De même, si les principaux acteurs ne sont pas associés à la réforme, les oppositions vont aller en s'accroissant. Evidemment, la réforme entraîne un coût financier qu'il faut évaluer. En cas de résistance, la principale est bien entendu celle des maillons du secteur où la corruption est légion. La meilleure manière de surmonter cette résistance est d'adopter une approche participative mettant les acteurs en confiance et de préciser les objectifs de la réforme. D'autre part, les dérives parmi les agents s'expliquant par leurs mauvais traitements et conditions de travail, les réformes doivent nécessairement prendre en compte l'amélioration de leur sort.

Le budget des forces de sécurité est planifié au sein de leurs institutions respectives, puis soumis – en toute transparence – à la procédure normale d'adoption du budget d'Etat. Celle-ci comporte plusieurs étapes : élaboration au sein du service concerné, adoption au niveau du cabinet du

ministère de tutelle, transmission au ministère des finances, inscription au budget d'Etat, arbitrage et adoption au conseil des ministres, transmission, discussion et adoption définitive de l'assemblée nationale, promulgation de la loi de finances par le président de la république. Il existe donc une panoplie de filtres permettant de contrôler le budget des forces de sécurité et garantissant la transparence.

Le succès d'un processus de réforme est mesurable au travers des rapports qui s'établissent avec la société civile, le professionnalisme des intervenants du secteur (le respect des règles de déontologie et des droits de l'homme), la qualité des prestations fournies, et enfin la pertinence du contrôle de la société civile, de l'assemblée nationale et du pouvoir judiciaire sur le secteur de la sécurité.

Les espaces de dialogue

Il existe plusieurs cadres de dialogue formel ou informel entre le secteur de la sécurité et le grand public, par exemple les journées portes ouvertes et les séminaires conjoints sur le respect des droits de l'homme. La nomination des chargés de communication auprès de plusieurs services de sécurité prouve la prise de conscience de l'importance de ce dialogue entre les civils et les forces armées et de sécurité.

Concernant la formation, le Mali travaille en collaboration avec plusieurs pays. Des échanges de stagiaires ont lieu entre les écoles nationales et les écoles sous-régionales (Sénégal, Burkina Faso Tchad, Guinée, Niger, Côte d'Ivoire, Cameroun). Cette plate-forme pourrait être utilisée pour mettre en place un cadre de coordination par le biais des organisations sous-régionales déjà existantes, afin d'établir des règles communes et des accords de partenariat dans le domaine de la sécurité (droit de poursuite par exemple).

Les mécanismes de sécurité collective

Le Mali a compris très tôt que sa sécurité n'est pas garantie dès lors que celle de ses voisins est menacée. Cette réalité a amené les autorités à adopter une approche globale et régionale. Ainsi, des accords bilatéraux en matière d'assistance et d'entraide judiciaire, de coopération transfrontalière et militaire ont été signés entre le Mali et ses voisins. Cette coopération sous-régionale donne lieu à des rencontres tripartites ou bilatérales sur les questions de sécurité et les questions transfrontalières. Le pays a par ailleurs ratifié la Convention sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions

et autres matériels connexes, adoptée à Abuja en juin 2006, et a adhéré au Protocole relatif aux mécanismes de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, ainsi qu'au Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. Il est en outre partie à la Convention sur le mécanisme de gestion, de prévention et de règlement des conflits de la Communauté des Etats Sahélo-Sahariens.

La politique sécuritaire du Mali est ainsi en parfaite harmonie avec les objectifs sécuritaires de la CEDEAO, notamment la résolution des conflits, la lutte contre la prolifération des armes légères et la promotion de la bonne gouvernance et de la sécurité humaine.

L'assistance provenant de l'extérieur de l'Afrique

La prévention et la résolution pacifique des conflits constituent un des axes majeurs de la diplomatie malienne. Les résultats positifs enregistrés par le Mali dans la résolution des conflits, sa participation active dans les opérations de maintien de la paix et son engagement dans la résolution de certains conflits en Afrique, lui ont permis de mobiliser davantage de ressources pour la paix et la réforme du secteur de la sécurité. Lorsque l'assistance est demandée en fonction des besoins du pays, il y a moins de risque d'échec ou d'impact négatif, car les objectifs sont définis en commun.

Au titre de la gouvernance démocratique, le Mali a bénéficié du soutien et de l'assistance des partenaires bilatéraux et multilatéraux. L'aide financière et technique a toujours été appréciée par les populations, qui y voient un certain dynamisme dans la coopération. Les organisations internationales ainsi que les partenaires techniques et financiers pourront également offrir leur assistance afin de créer des conditions favorables au renforcement des capacités institutionnelles (justice, parlement, police, armée, gendarmerie, etc.).

Si les autorités nationales ont la responsabilité d'élaborer la politique nationale de défense et de sécurité dans le cadre d'une approche intégrant la sécurité humaine, le respect des droits de l'homme et la légalité, les partenaires ou acteurs externes doivent accompagner le processus de RSS en apportant non seulement l'assistance technique mais aussi le financement de certains projets. Pour favoriser le respect de son autorité et de sa souveraineté, l'Etat doit sensibiliser, promouvoir les relations entre civils et militaires, faire respecter la légalité et assurer la formation continue des différents acteurs.

S'agissant des grands programmes de réforme, l'Etat malien a certes besoin des partenaires extérieurs, mais ceux-ci ne doivent pas intervenir dans

l'établissement de ses priorités et de son plan d'action. Les populations risquent en effet de ne pas vouloir adhérer à une RSS qui serait dictée de l'extérieur. Il est donc impérieux de les associer à l'identification et à la formulation des besoins, les partenaires ne devant pas intervenir à ce stade.

Les chances de succès résident dans la répartition claire des rôles entre les acteurs nationaux et leurs partenaires externes. Si ces derniers sont considérés comme des partenaires, ils doivent, à ce titre, être impliqués dans la politique de réforme, car leur contribution reste essentielle pour assurer une mise en œuvre effective. Aucune réforme n'est viable si l'ensemble des acteurs concernés n'ont pas la même vision ni la même compréhension des enjeux. C'est pourquoi il est indispensable de procéder à la mise en route de la réforme dans une démarche participative,

Conclusion

Les problèmes auxquels il faut s'attaquer en urgence demeurent la promotion de la transparence des institutions et de la responsabilité des acteurs, la lutte contre la corruption et la délinquance financière, l'instauration d'une culture du résultat et du mérite, et le respect des droits de la personne humaine, sans oublier le renforcement des capacités et la mise en place d'une politique dynamique favorisant l'appropriation de la RSS par les populations, qui en sont d'ailleurs les principaux bénéficiaires. Outre, les points évoqués ci-dessus, on peut formuler les recommandations suivantes :

- mettre en place une structure autonome de mobilisation, de concertation et de coordination des actions de la société civile en vue de soutenir et accompagner le gouvernement dans ses efforts pour instaurer une gouvernance démocratique de la sécurité ;
- créer un cadre formel de collaboration entre la société civile et les services techniques compétents de l'Etat pour obtenir une meilleure synergie des efforts ;
- élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant l'appropriation par la société civile de la nouvelle politique nationale de sécurité ;
- faire en sorte que toutes les composantes de la société civile adhèrent au concept de RSS ;
- créer un observatoire sur la corruption et les libertés publiques ;
- renforcer les capacités de l'assemblée nationale par la mise en place d'une administration parlementaire professionnelle et performante ;

- renforcer les capacités du centre d'études stratégiques du ministère des affaires étrangères et mettre en place des partenariats entre celui-ci et les universitaires ;
- mettre en œuvre les recommandations formulées lors des Etats généraux sur la corruption et la délinquance financière, qui s'est tenue à Bamako du 25 au 28 novembre 2008 ;
- professionnaliser les services du renseignement et les services d'enquête judiciaire ;
- mettre des universitaires à contribution en vue d'élaborer des politiques publiques dans le domaine de la corruption, notamment par des revues spécialisées, des enquêtes de transparence financière et des colloques.

Avec cette nouvelle façon de concevoir la sécurité, l'individu se trouve placé « au cœur de la sécurité ».²⁰ La sécurité et le développement sont étroitement liés. Cette vision est d'autant plus adaptée aux attentes de la population qu'il n'y a de développement sans sécurité et vice-versa.

Dans le contexte malien, la nécessité de créer des mécanismes de concertation et de dialogue dans lesquels les intérêts de tous sont protégés devrait permettre d'améliorer la gouvernance démocratique. Seuls le dialogue et la concertation avec la société civile pourront renforcer la légitimité et la confiance dans les services de sécurité.

La meilleure école pour les acteurs de la sécurité, qu'ils soient militaires, policiers, douaniers ou magistrats, est celle de la loyauté, du respect des institutions et du service public. Pour ce qui est de l'armée, on peut noter que le Mali abrite l'Ecole de maintien de la paix, école à vocation régionale. Elle forme des officiers préparés aux opérations de maintien de la paix. D'autres écoles comme l'Ecole militaire inter armes, l'Ecole militaire d'administration et l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale se trouvent également au Mali et reçoivent des stagiaires étrangers.

La coopération régionale pour la formation des acteurs du secteur de la sécurité devrait être encouragée par des échanges d'expériences et des bourses de formation. Ce type de coopération existe d'ailleurs déjà au niveau régional (Ecole de maintien de la paix de Bamako) ou sous-régional (War College du Nigéria, Ecole de la magistrature de Porto-Novo au Bénin). La police, la douane ainsi que l'armée bénéficient tous de formations à l'extérieur du pays, au titre de la coopération bilatérale,

Au Mali, la réforme du secteur de la sécurité est devenue un impératif si l'on veut satisfaire les exigences de la démocratie et de la bonne gouvernance. Pour ce faire, la communauté internationale, désireuse de

promouvoir la RSS, doit pouvoir prêter son assistance à la mise en œuvre du processus enclenché. La société civile, les partis politiques, les leaders d'opinion ou religieux devraient s'impliquer, à condition qu'ils soient associés au processus. « Il n'est pas envisageable que la réforme du secteur de la sécurité soit reportée au Mali au regard des chantiers ouverts au niveau du ministère de la Sécurité ces dernières années. »²¹ Il semble que les autorités politiques soient déterminées à favoriser cette réforme, dont dépend l'efficacité de la bonne gouvernance. Toutefois, si la réforme est reportée, les conséquences sur la gouvernance démocratique de la sécurité ainsi que sur la confiance entre la population et le secteur de la sécurité risquent d'être immenses. Sans une volonté politique forte et un engagement réel des acteurs concernés avec l'appui des partenaires extérieurs, la réforme du secteur de la sécurité sera un échec.

Références

- ¹ Syllabus, « Séminaire pour hauts responsables » (Centre d'études stratégiques de l'Afrique, Washington D.C., 29 juin - 11 juillet 2008), 931.
- ² Article 44, titre III de la Constitution du 25 février 1992.
- ³ Décret n° 98-285/P/PRM du 7 septembre 1998, art. 2 et 3 relatifs à la composition du Comité de défense nationale.
- ⁴ Art. 49 et 50 de la Constitution.
- ⁵ Ordonnance ratifiée par la loi n° 04-AN-RM du 28 avril 2005.
- ⁶ Incident survenu lors d'une patrouille de la police, qui a dégénéré en affrontement à Niamakoro.
- ⁷ Zeïni Moulaye, *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi au développement durable* (Berlin : Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2005), 165.
- ⁸ Entretien avec un journaliste du secteur de la sécurité.
- ⁹ Zeïni Moulaye et Amadou Keïta, *L'Assemblée nationale du Mali sous la troisième République : guide à l'usage des élus, des citoyens et des partenaires extérieurs* (Berlin : Friedrich Ebert Stiftung, 2007), 96.
- ¹⁰ Art. 110 de la Constitution malienne du 25 février 1992.
- ¹¹ Communication du Pr Aliou Nouhoum Diallo, député à l'Assemblée nationale, ancien président de l'Assemblée nationale et du Parlement de la CEDEAO, au cours du premier Forum de la société civile sur la gouvernance démocratique de la sécurité au Mali.
- ¹² Entretien avec le président de la Commission sécurité et défense de l'assemblée nationale, 6 août 2008.
- ¹³ Ibid.
- ¹⁴ Coalition nationale de la société civile pour la paix et la lutte contre la prolifération des armes légères (CONASCIPAL), *Société civile et gouvernance de la sécurité : actes du premier Forum de la société civile sur la gouvernance démocratique de la sécurité au Mali* (CTB, 2008); Association des femmes pour les initiatives de paix (AFIP).
- ¹⁵ Réseau ouest-africain de lutte contre les armes légères.

-
- ¹⁶ Paul Van Impe, représentant-résident, Discours sur la coopération technique belge au Mali, lors du 1^{er} Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité.
- ¹⁷ Zeïni Moulaye, *Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali*.
- ¹⁸ Désarmement, démobilisation et réinsertion.
- ¹⁹ Expression malienne pour les pots de vin.
- ²⁰ Communication de l'inspecteur général de police Mahamadou Niakaté, inspecteur en chef des services du ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile, à l'occasion du premier Forum de la société civile sur la gouvernance de la sécurité.
- ²¹ Entretien avec un contrôleur général de la police.

Chapitre 7

La Mauritanie

Boubacar N'Diaye

Introduction

Si un coup d'état est la preuve ultime que le secteur de la sécurité d'un pays ne fonctionne pas comme il conviendrait, à deux reprises en moins de trois ans, la Mauritanie l'a fournie. Une première fois le 3 août 2005, puis le 6 août 2008, des officiers supérieurs se sont emparés du pouvoir politique « au nom des forces armées et de sécurité ».¹ Le premier putsch a renversé le colonel Maaouiya Ould Sid'Amed Ould Taya, lui-même arrivé au pouvoir grâce au coup d'état du 12 décembre 1984. Durant 21 ans, Ould Taya s'était maintenu à la tête du pays par la répression et des élections frauduleuses. Le 3 août 2005, les forces armées et de sécurité ont « unanimement décidé » (ce sont les termes utilisés par le Comité militaire pour la justice et la démocratie (CMJD) dans son premier communiqué) de l'écarter. La Mauritanie est alors entrée dans une phase critique de son évolution politique. Certains analystes avaient qualifié ce coup d'original tant dans la forme qu'il a prise que dans les événements qui ont suivi.² D'autres, plus sceptiques, pensaient au contraire qu'il avait peu de chances d'apporter la « justice et la démocratie » promises car il ressemblait trop à un « coup de palais », et que ce ne serait sans doute pas le dernier.³

En revanche, le coup du 6 août a renversé M. Sidi Ould Cheikh Abdallahi, le président démocratiquement élu par le pays à peine un an et demi auparavant après une transition trop hâtivement présentée comme exemplaire.⁴ Ce coup d'état est venu à contre courant de la tendance politique du continent en faveur de la démocratie et du souhait de l'Union africaine d'en finir une fois pour toutes avec les changements de pouvoir anticonstitutionnels dont l'Afrique détient le record.⁵ Hormis le fait que ces coups d'état, notamment le tout dernier, constituent une violation flagrante de cette volonté commune de tourner la page de cet anachronisme politique qu'est le renversement de gouvernements par les armes, c'est bien entendu toute la problématique du rôle joué par le secteur de la sécurité dans le

fonctionnement d'un état démocratique que ces interventions ont posé. Ce nième coup et ses répercussions ont été la preuve que la Mauritanie a encore de sérieux obstacles à surmonter, notamment déterminer la place du secteur sécuritaire, son rôle, ainsi que la relation qui l'unit aux institutions républicaines, à la société civile et au citoyen ordinaire.

Pour mieux comprendre ces immixtions de militaires dans le jeu politique, surtout après le premier putsch et la transition démocratique (2006-2007) porteuse d'espoir, il faut examiner les faits à la lumière du contexte historique et socio-politique qui a donné naissance à la crise dans laquelle la Mauritanie se débat depuis le 6 août 2008. Seront ensuite passés en revue l'organisation et les acteurs d'un secteur de la sécurité affaibli par une politisation et une « ethnicisation » outrancières, un monopole du pouvoir exécutif et la violation systématique des droits de l'homme. Ceci permettra de mieux comprendre les nombreux défis auxquels le pays est confronté ainsi que les moyens qu'il faudra employer pour y remédier. Pour finir, des recommandations seront proposées pour l'instauration d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS), nécessaire bien que longtemps différée.

L'appareil sécuritaire et l'environnement sécuritaire

Compte tenu de sa population, la Mauritanie a l'un des taux les plus élevés d'hommes en uniforme dans la sous-région ouest-africaine. L'effectif des forces de sécurité s'élève à presque 21 000 hommes (y compris 5 000 dans la gendarmerie), comparé par exemple au Sénégal et au Mali, pays voisins aux populations trois fois plus nombreuses, qui comptent respectivement 15 620 hommes dont 5 000 gendarmes, et 15 150 individus auxquels s'ajoutent 4 800 autres paramilitaires⁶. En proie à des rébellions, même si elles sont de faible intensité, le Mali et le Sénégal ont des besoins humains bien plus évidents. En pourcentage du PIB, le budget de la défense et de la sécurité de la Mauritanie est de loin plus élevé que celui de ses deux voisins.⁷

Le contexte socio-politique

La République islamique de Mauritanie est devenue un état souverain le 28 novembre 1960, dirigée par un jeune avocat, maître Mactar Ould Daddah, et soutenue par la puissance coloniale française contre ses adversaires politiques internes et contre les vellétés expansionnistes du Maroc voisin. Avec 3,2 millions d'habitants de confession musulmane, le pays est composé

de trois groupes ethno-culturels. Le premier, les « Négro-Mauritaniens », regroupe essentiellement quatre ethnies sédentaires (les *Halpulaars*, les *Soninkés*, les *Wolofs* et les *Bambaras*) vivant principalement au sud et à l'est en milieu urbain. Elles représentent environ un tiers de la population totale. Elles tentent régulièrement de faire valoir leur l'identité culturelle (non-arabe) et de revendiquer une part plus équitable du pouvoir politique et économique duquel elles ont été presque totalement exclues. Le deuxième groupe, les nomades arabo-berbères (appelés aussi *Beydanes*, *Bithaans* ou « Maures blancs »), vit principalement dans le Nord, le centre et l'Est du pays. Organisés en plus de 150 tribus distinctes et en clans, il représente aussi près d'un tiers de la population. Les Arabo-Berbères dominent toutes les institutions, exerçant un monopole presque total sur le pouvoir politique et économique. Ils s'identifient principalement avec le monde arabe et insistent sur le caractère arabe et islamique du pays. Au fil des ans, ce monopole leur a permis de présenter la Mauritanie à l'extérieur comme un pays exclusivement arabe. Ces dernières années, une politique délibérée, visant à réduire les liens avec l'Afrique de l'Ouest, a accentué la tendance. Le troisième groupe, les *Haratines* et les *Abeeds*, probablement le plus important, est constitué des descendants des esclaves noirs africains. Ils s'identifient culturellement et psychologiquement à leur anciens maîtres *beydanes*, dont ils partagent la langue (le *Hassaniya*, un dialecte arabe), la culture arabo-islamique et l'organisation en tribus. Une évolution récente à noter est l'émergence des *Haratines* sur la scène politique et sociale, malgré les divisions internes qui les fragilisent. Leur revendication pour obtenir une plus grande part du pouvoir politique et économique est pourtant restée lettre morte. Les sécheresses à répétition, l'urbanisation galopante et la politique d'arabisation accélérée ont totalement transformé la société mauritanienne ces trente dernières années. Mais ces clivages, les questions de coexistence qu'ils soulèvent et les réponses imaginées par les différents régimes continuent d'affecter profondément l'évolution politique du pays, y compris pour tout ce qui a trait à la gestion du secteur de la sécurité.

Jusqu'à son renversement par un coup d'état sans effusion de sang le 10 juillet 1978, Moustak Ould Daddah, le premier président, avait réussi à forger une identité nationale mauritanienne. Grâce à une politique ethnique et un équilibre régional mesurés, il était habilement parvenu à maintenir dans des proportions gérables les tensions ethniques, culturelles et politiques. Il avait également réussi à jeter les bases d'un état internationalement respecté et viable ainsi que d'un programme de développement économique et social prometteur. Il a cependant commis l'erreur d'engager son pays aux cotés du Maroc dans une guerre pour la conquête du Sahara occidental (alors sous

contrôle espagnol), au cours de laquelle l'armée s'est adonnée à un pillage en règle. Lassée d'une guerre qui, malgré l'appui logistique de la France, semblait perdue face aux assauts répétés du Polisario⁸ et au manque de soutien (psychologique tout du moins) populaire, l'armée a pris le pouvoir. Dans ses mémoires posthumes, le président Ould Daddah a suggéré que la corruption de certains officiers supérieurs et leur crainte de se voir infliger une sanction étaient à l'origine du coup d'état.⁹

Quelles qu'en aient été les causes réelles, cette prise de pouvoir a inauguré une ère nouvelle dans les relations civilo-militaires en Mauritanie. Les militaires étaient fortement convaincus de leur mission de « dépositaires de la légitimité nationale » selon la formule du premier communiqué lu à la radio nationale par feu le commandant Jiddou Ould Saleck, l'un des principaux instigateurs du coup du 10 juillet 1978 et proche parent du colonel Moustapha Ould Mohamed Saleck, le chef du Comité militaire de redressement national (CMRN), qui a dirigé le pays après le coup d'état. De toute évidence, l'armée n'a depuis jamais réellement quitté le pouvoir, malgré la façade démocratique inaugurée en 1992. La junte originelle s'est transformée en Comité militaire de salut national après le putsch mené par le colonel Ahmed Ould Bouceif qui a évincé le colonel Ould Saleck. En décembre 1979, le lieutenant-colonel Mohamed Khouna Ould Haidalla s'est imposé après la mort subite d'Ould Bouceif dans l'accident de son avion au large du Sénégal. Ould Haidalla a été à son tour écarté par Ould Taya. Ces événements continuent de marquer l'organisation et le fonctionnement du secteur de la sécurité.

L'héritage prétorien et ses effets

Au fil des années depuis la prise du pouvoir en 1978, l'appareil sécuritaire est devenu l'un des moins performants d'Afrique et l'un des plus délinquants. Jusqu'alors, l'armée faisait profil bas et se tenait largement à l'écart des clivages « raciaux », culturels, ethniques, régionaux et idéologiques qui menaçaient déjà le pays. Peu après, probablement suite au coup d'état de 1984, ces divisions ont fait surface au sein des forces armées et de sécurité, aggravées par des rivalités personnelles impitoyables. Ces tendances se sont rapidement manifestées par une « dé-professionnalisation » des forces armées (les officiers en premier) et une attitude de mépris envers les civils et leurs institutions, qui vont de pair avec l'exercice d'un pouvoir débridé et un enrichissement soudain et sans cause. Durant les années 80 et 90, Ould Taya a exploité sans vergogne ces tendances, ainsi que les dysfonctionnements qu'elles ont entraînés. Il les a

même exacerbées. Après la purge des officiers et hommes de troupe non arabes – suite au complot mal inspiré de 1987 que certains d’entre eux avaient fomenté dans un climat de tensions ethniques – il a procédé à une « arabisation » presque complète de toutes les branches des forces armées. Pour ce faire, il a envoyé des centaines d’officiers et de fonctionnaires bien choisis suivre des formations dans les écoles militaires (et autres établissements du même type) de pays arabes comme l’Irak, la Syrie, le Maroc et l’Algérie. Ces formations, qui n’insistaient sans doute pas sur certains principes tels que le professionnalisme, le respect des droits humains et le rôle des forces armées dans un état de droit, ont accentué la politisation des officiers et des sous-officiers, diminuant encore plus le peu d’égard qu’ils avaient pour ces valeurs. Il en est résulté une prolifération d’idéologies et de groupuscules nationalistes arabes (nassériens et ba’athistes) ou d’obédience islamiste non seulement dans l’armée¹⁰ mais dans l’ensemble des forces sécuritaires.

Après 2002, les forces armées se sont trouvées encore davantage affectées par les calculs égocentriques d’Ould Taya, lorsqu’il est devenu de plus en plus préoccupé par la survie de son régime suite à la radicalisation de l’opposition civile et armée.¹¹ Après une tentative de coup d’état avec effusion de sang en juin 2003, il a renforcé le Bataillon autonome de protection présidentielle (BASEP) et a promu des officiers dévoués appartenant à sa propre tribu et à celles alliées du Nord, accentuant ce que d’aucuns ont appelé la « clochardisation de l’armée ». ¹² Ces officiers fidèles étaient généralement placés à des commandements stratégiques ou à la tête des principaux établissements parapublics, et autorisés, quasi officiellement, à puiser dans les fonds publics à leur guise. Outre l’affaiblissement de l’institution militaire, ces mesures ont accru la rancœur de nombreux officiers supérieurs et subalternes, de ce fait non seulement tenus à l’écart de promotions éventuellement méritées, mais aussi exclus des largesses du régime.

Une des conséquences de ces divisions a été la déstabilisation des relations entre le régime et l’appareil sécuritaire censé être son soutien. En effet, la survie du régime ne tenait plus qu’à la loyauté d’une petite poignée d’hommes, en particulier le commandant de la BASEP, le colonel Ould Abdel Aziz, dont le cousin – un autre colonel – se trouvait être le directeur de la sûreté nationale. Tous deux appartiennent à la tribu des *Oulad Bousbaas*, cette même tribu, connue pour être prospère en affaires et qui était en compétition latente avec celle d’Ould Taya, les *Smassides*, pour le contrôle de l’économie mauritanienne, notamment celui du tout nouveau secteur du pétrole. Lorsque les deux colonels se sont emparés du pouvoir le

3 août 2005 en tant que numéro un et numéro deux de la junte, il était inconcevable qu'ils acceptent de le céder inconditionnellement. A leurs yeux tout pouvoir qui succéderait au leur, même s'il échappait à leur contrôle, ne pourrait être qu'une autre coalition (en remplacement de celle mise en place par Ould Taya après la consolidation de son pouvoir dans les années 90). Elle ne pourrait donc être fondée que sur des intérêts tribaux, commerciaux, régionaux, idéologiques ou autres. Cet héritage prétorien, ces pesanteurs tribales, les dynamiques politiques ainsi que les mauvaises relations civilo-militaires doivent être gardées à l'esprit si l'on veut comprendre les défis sécuritaires auxquels la Mauritanie est confrontée.

Une transition ratée

Les forces armées ont refusé d'inclure dans la gestion de la transition la société civile et les partis politiques en tant que partenaires de plein droit. Elles ont même refusé de reconnaître l'héritage de la violence étatique ainsi que la militarisation de la culture politique. Enfin, le régime militaire n'a pas voulu profiter de l'occasion fournie par le coup d'état pour reconstruire le cadre de la gouvernance du secteur de la sécurité et marquer une rupture radicale avec sa politique sécuritaire et ses pratiques. Il aurait pu mettre à profit les enseignements tirés des erreurs commises par l'ancien régime d'Ould Taya. Un processus de réforme aussi crucial et délicat aurait dû être entrepris par le régime civil succédant au régime militaire provisoire. Une tâche assurément difficile compte tenu du fait que le chef de l'état, bien qu'élui démocratiquement au terme de la transition 2005-2007, doit beaucoup à la junte militaire, et en particulier à ses membres les plus influents. Il n'avait donc pas inscrit la RSS sur la liste de ses priorités politiques. Nombreux sont ceux qui croient fermement que son élection pour un seul mandat (puisque'il aurait atteint la limite d'âge à la fin de son premier mandat) avait pour but de permettre le retour à la tête de l'état, par la voie des urnes, du chef de la junte militaire sortant. Il était donc peu probable que la Mauritanie connaisse de sitôt une réforme démocratique de son secteur de la sécurité. La forte présence, en 2007-2008, autour du chef de l'état des anciens membres de la junte, à qui le *statu quo* profitait, permet de douter qu'une réforme en profondeur soit à l'ordre du jour.¹³

Le coup d'état du 6 août 2008 donne à penser que la transition a abouti, non pas à la démocratie dont les Mauritaniens rêvaient depuis 1992 au moins, mais à un système politique pris en otage tant par l'héritage sécuritaire et prétorien que par les dynamiques politiques et sociales en place depuis la création de l'état mauritanien, et exacerbées par le régime d'Ould

Taya. En effet, sans jamais se dessaisir de l'initiative et prenant soin de maintenir la classe politique de l'ex-opposition et la société civile dans un rôle de partenaire secondaire, parfois consulté mais généralement mis devant le fait accompli pour les décisions importantes, le CMJD (sous l'impulsion des deux colonels ci-dessus mentionnés) s'est donné les coudées franches pour garder un rôle incontournable dans l'avenir du pays, démocratie ou pas. C'est là tout le problème du secteur de la sécurité en Mauritanie.

Le secteur de la sécurité en Mauritanie : état des lieux

Les forces armées mauritaniennes comprennent l'armée qui est son pilier, la garde nationale, les services de renseignements civils (abrités par la direction de la sûreté nationale et attachés à la présidence) et la gendarmerie. Les autres composantes du secteur de la sécurité sont la police nationale, les douanes, et le service des eaux et forêts.

Les forces armées

L'armée était à l'origine constituée d'éléments du corps des troupes coloniales, les *Goumiers*, qui utilisaient les chameaux comme moyen de transport. Jusqu'en 1976, l'armée mauritanienne ne comptait pas plus de 3 000 hommes. Ce n'est qu'à l'occasion de la guerre du Sahara, et après le coup d'état de juillet 1978, qu'elle est montée sur la scène politique nationale pour ne plus la quitter. L'armée de la Mauritanie comprend actuellement 15 000 membres actifs.¹⁴ Elle n'a pas de forces de réserve. Les différentes branches (armée de terre, marine, armée de l'air, gendarmerie) sont toutes gérées par des chefs d'état-major, sous la tutelle du ministère de la Défense. L'armée de l'air est minuscule et comprend seulement 250 hommes ainsi qu'une petite flotte d'avions de transport et de reconnaissance. La marine, composée d'environ 600 hommes, a pour mission de patrouiller et de protéger les immenses ressources halieutiques du pays, et dispose pour cela de quelques bâtiments appropriés. L'essentiel du corps de fusiliers marins est basé à Nouadhibou, avec quelques éléments près de Nouakchott. La gendarmerie dispose, quant à elle, de son propre état-major, qui assure la coordination des brigades et des compagnies de gendarmerie réparties sur l'ensemble du territoire. La gendarmerie est chargée d'assurer l'ordre public, de réunir et de transmettre des renseignements de toutes sortes, ainsi que de lutter contre la criminalité, notamment au moyen d'enquêtes de police judiciaire.

La garde présidentielle

La garde présidentielle (le fameux BASEP) fait partie de l'armée et est au cœur de l'appareil sécuritaire car son commandant rend compte directement au président. Ces quinze à vingt dernières années, son commandant n'était autre que le général Ould Abdel Aziz, celui qui a fait échouer deux tentatives de coup d'état avant de mener les deux derniers coups pour occuper le fauteuil présidentiel. Il est évident que ce poste lui a permis de cultiver la fidélité des troupes du BASEP à sa personne et d'en profiter pour devenir le dirigeant incontournable de l'appareil sécuritaire. Le BASEP a récemment été assimilé par un ancien ministre à une milice armée pratiquement privée.¹⁵ On dit qu'il aurait été entraîné et équipé par les services secrets israéliens.¹⁶ Compte tenu du rôle qu'il a joué ces dernières années, il est clair que toute réforme sérieuse de l'appareil sécuritaire devra comprendre une refonte du bataillon, y compris de ses effectifs, et une redéfinition de sa mission.

La police nationale

La police nationale est devenue essentielle au maintien de l'ordre politique, souvent menacé sous le régime d'Ould Taya et après le coup d'état de 2008. Ses effectifs pléthoriques ont augmenté de façon exponentielle ces dernières années. Le nombre total des agents de police demeure secret, mais il est estimé à 3 000 hommes au minimum, répartis entre les directions régionales de la sûreté et les commissariats qui en dépendent. La fiabilité de ce chiffre est cependant contestée, étant donné le nombre très élevé et tenu secret des agents de renseignement en civil appartenant à la police. Le sureffectif de la police est tel que dans certains commissariats, les agents ne travaillent qu'un jour sur deux. La Direction générale de la sûreté nationale a son siège à Nouakchott, et ses activités sont davantage axées sur des préoccupations politique que sur la lutte contre la grande criminalité et la protection de l'état et des citoyens. La police est connue pour sa corruption et son trafic d'influence. Les postes de contrôle routier (souvent non autorisés) prolifèrent et les agents s'y adonnent au racket en règle de malheureux automobilistes. La corruption, endémique, a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs études.¹⁷ Cet état de fait a été constaté récemment encore (en mai 2009) dans un rapport du bâtonnier de l'ordre des avocats. Selon lui, « la torture est, de sources concordantes, une pratique courante ». Au plus fort de l'arabisation accélérée, il n'était pas rare que des Arabo-Berbères, illettrés (mais sachant réciter le Coran), bergers à l'origine, se retrouvent inspecteurs

et même commissaires de police du jour au lendemain, sans aucune formation. L'actuelle police nationale est le produit de cet héritage. Bien qu'il existe une école de police, il est peu probable que la formation qui y est dispensée change quoi que ce soit à la situation. Du fait de l'intensification de la répression politique (ouverte ou déguisée) depuis 1986, la police nationale et les services de renseignement ont joué et jouent un rôle primordial. Ancien officier des renseignements militaires, le président Ould Taya les a politisés à outrance et en a fait des instruments cruciaux de son régime. Les changements intervenus depuis 2005 n'ont pas grandement modifié cette pratique.

La garde nationale, forte de 2 000 hommes, est placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur et participe régulièrement au maintien de l'ordre et autres missions de police administrative dans les zones rurales.

Le service des douanes

Le service des douanes comme dans de nombreux pays similaires, est considéré – encore davantage que la police – comme le bastion de la corruption, car il est souvent dirigé par des officiers de l'armée ou de la gendarmerie bien introduits et qui deviennent invariablement les plus riches hommes du pays. Vu sa mission de protection de l'économie nationale et de collecte des droits de douane qui constituent une part importante du budget national, le corps des douanes est manifestement essentiel au bon fonctionnement de l'état. Une réforme visant à le rendre plus performant et à réduire la corruption ne pourrait qu'être bénéfique pour le pays.

Le service des eaux et forêts

Le service des eaux et forêts est un autre corps paramilitaire. Il est chargé de préserver la faune et la flore d'un pays essentiellement désertique et victime de l'avancée colossale du Sahara. Malgré son importance pour la protection de l'environnement, le service des eaux et forêts semble être un des parents pauvres du secteur de la sécurité.

Les acteurs non étatiques

N'ayant connu aucun conflit ouvert, la Mauritanie ne comporte pas actuellement de groupes armés qui échappent au contrôle de l'état ou qui cherchent à renverser le régime. Toutefois, entre 2003 et 2005, un groupe d'anciens militaires avait mis sur pied « les Cavaliers du changement » dans

le but de renverser Ould Taya par les armes. Au plus fort de la répression contre les Négro-Mauritaniens, un autre groupe, composé pour sa part d'éléments du Front de libération des Africains de Mauritanie, avait brièvement pris les armes et attaqué les forces armées mauritaniennes à partir du Sénégal. De nos jours, il est notoire que des Mauritaniens font partie du groupe Al-Qaïda au pays du Maghreb islamique (AQMI). Quant aux sociétés de gardiennage privées, bien que leur nombre ait augmenté au cours des dernières années, il ne semble pas avoir atteint le seuil critique qui en ferait des acteurs importants dans le secteur de la sécurité. L'absence de législation les concernant semble étayer cette remarque.

La gestion et le contrôle du secteur de la sécurité

Comme vu précédemment, le président de la République est l'acteur principal du secteur de la sécurité, ce rôle lui étant conféré par la Constitution. L'article 30 lui donne le pouvoir de conduire la politique de défense et de sécurité du pays, l'article 32 de nommer aux emplois civils et militaires et l'article 34 en fait le chef suprême des armées qui préside les conseils et comités supérieurs de la défense. Ces organes constitutionnels ne sont pas fonctionnels, encore que les accords de sortie de crise de Dakar se soient fondés sur l'article 34 de la Constitution pour recycler la junte militaire qui avait pris le pouvoir en août 2008. Depuis toujours, la pratique du pouvoir est allée bien au-delà des prérogatives que la constitution accorde au président. Compte tenu de l'importance accordée à la sécurité par tous les présidents mauritaniens depuis 1978, la gestion de l'ensemble des questions sécuritaires est en effet devenue l'apanage exclusif du président, bien que la constitution stipule aussi que le gouvernement « dispose de l'administration et de la force armée » (article 43). Comme suggéré plus haut, ceci a contribué au dysfonctionnement du secteur de la sécurité en excluant d'autres voix et acteurs légitimes tels que le parlement ou la société civile.

Le Parlement

Le Parlement est composé de l'assemblée nationale et du Sénat. Même si le pouvoir législatif n'a jamais vraiment participé à la gestion du secteur de la sécurité, la constitution mauritanienne accorde au parlement (généralement en plus du pouvoir législatif) un certain nombre de pouvoirs qui en font un élément important en matière de sécurité et de défense. L'article 57, par exemple, stipule que « les règles générales de l'organisation de la défense

nationale » relèvent de la loi. Il en va de même pour la décision de déclarer la guerre ou celle de déterminer les « garanties fondamentales accordées aux fonctionnaires civils et militaires » dans l'exercice de leurs missions. A l'instar des parlements africains, le Parlement mauritanien n'a jamais exercé pleinement ses prérogatives constitutionnelles, notamment celle de contrôler l'action du gouvernement, la sécurité étant volontiers laissée à l'exécutif et plus spécifiquement au chef de l'état.

Les deux assemblées du Parlement comportent chacune une commission chargée de la justice, de l'intérieur et de la défense. L'article 19 du règlement intérieur de l'Assemblée nationale permet par ailleurs aux députés d'établir des « commissions spéciales » pour étudier « certains projets et propositions de lois », et l'article 20 de créer des « commissions *ad hoc* » pour examiner les problèmes « n'entrant pas dans le domaine de compétence d'une commission permanente ». Ces instruments sont censés permettre au Parlement d'exercer son pouvoir de contrôle sur l'action gouvernementale et de participer à l'élaboration du cadre juridique à l'intérieur duquel les politiques de défense et de sécurité devront être appliquées. Le coup d'état de 2005, qui a conduit à l'élection d'un parlement dont la composition permettait un contrôle digne de ce nom, a rendu possible l'émergence d'une timide culture de contrôle parlementaire. Le putsch de 2008 a vite mis un terme à cet épisode, même s'il n'était pas évident que la législature issue de la transition se soit vraiment engagée sur la voie d'une réaffirmation de ses prérogatives constitutionnelles. Avant ce putsch, à l'inverse de son prédécesseur, le président Sidi Ould Cheikh Abdallahi s'était efforcé de respecter les pouvoirs et l'indépendance du parlement (et du pouvoir judiciaire). Il n'en reste pas moins que les opportunités de renforcer les capacités des deux commissions n'ont pas été saisies comme il se devrait.¹⁸

Le système judiciaire

Tout comme le pouvoir législatif, le pouvoir judiciaire – pourtant déclaré « indépendant des pouvoirs législatif et exécutif » (article 89) par toutes les constitutions mauritaniennes – ne l'a en fait jamais été. La Constitution ne confère pas de pouvoirs spécifiques en matière de défense et de sécurité au pouvoir judiciaire. Pour ce qui est de la sécurité, ce pouvoir se limite à dire le droit de manière indépendante et à protéger les droits constitutionnels des Mauritaniens. Or, depuis l'indépendance, la justice a toujours été sous le strict contrôle du président de la République, qui l'a souvent instrumentalisée contre ses opposants politiques. Ni la corruption endémique

dans le secteur de la sécurité, ni les tout aussi nombreuses violations des droits de l'homme, n'ont jamais fait l'objet de condamnations judiciaires. Jusqu'au coup d'état de 2005, le pouvoir n'est pas parvenu à garantir à ses citoyens les libertés individuelles et collectives essentielles à toute conception moderne de la sécurité. Pendant les quinze mois de l'interlude démocratique, le pays a pu faire l'expérience – bien que limitée – d'un pouvoir judiciaire indépendant, mais le putsch de 2008 semble y avoir mis un frein en renouant avec les pratiques du régime d'Ould Taya. Preuve en est le serment du président Ould Cheikh Abdallahi devant ce même Conseil constitutionnel qui avait avalisé le coup d'état et les décisions de la junte, manifestement contraires à la constitution. Ainsi les pires pratiques d'instrumentalisation de la justice en cours avant le putsch de 2005 semblent être de retour en force. Un rapport du bâtonnier de l'ordre des avocats, paru en mai 2009, fait état des « conditions inhumaines dans les prisons, séquestrations arbitraires, violations flagrantes des règles de procédure, instrumentalisation de la justice, détentions provisoires prolongées et répression des manifestants » et a conclu que « la justice de la Mauritanie n'a aucune crédibilité et ne bénéficie d'aucune confiance ».¹⁹

La société civile

Si les pouvoirs reconnus par la Constitution au Parlement et au système judiciaire n'ont jamais pu être pleinement exercés du fait d'un exécutif envahissant, il n'est pas étonnant que le contrôle démocratique, censé être appliqué au secteur de la sécurité par les organisations de la société civile et les mauritaniens individuellement, ne l'ait pas été lui non plus. Au lendemain de la transition, de 2005 à 2008, la Mauritanie a connu une expansion sans précédent des libertés individuelles et collectives comparé à la période 1992-2005, qui avait débuté avec une ouverture démocratique en 1991.

Les violations massives des droits de l'homme, perpétrées dans le pays tout au long des années Ould Taya et particulièrement entre 1989 et 1992, ont donné naissance à un grand nombre d'organisations de défense des droits de l'homme. Malgré une loi d'amnistie promulguée en 1993, destinée à enterrer une fois pour toutes les tueries et les épurations ethniques, ces « événements » – appelés dans le jargon politique mauritanien « le passif humanitaire » – ont continué d'empoisonner le climat politique. Amener l'état mauritanien à assumer pleinement la responsabilité de ces violations des droits de l'homme, garantir la réparation des dommages subis par les victimes et les ayants-droit, et surtout œuvrer au développement d'une

culture du respect des droits de l'homme est devenu la mission d'un très grand nombre d'organisations de la société civile, telles que le Forum national des droits de l'homme, les Collectifs de victimes de la répression, le Regroupement des victimes des événements, la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH), le Collectif aide et partage, la Coordination des anciens militaires mauritaniens en exil. SOS esclaves, l'une des plus anciennes organisations de la société civile, a pour vocation d'éliminer les séquelles de l'esclavage.

Tout comme ces organisations, la presse indépendante ainsi que des associations plus ou moins fiables qui ont apporté leurs voix aux débats suscités par les développements politiques et sécuritaires, ont connu un développement exponentiel. Il faut cependant noter que ni les textes ni la pratique ne laissent à penser que les organisations de la société civile sont considérées comme des partenaires légitimes dans la gestion du secteur de la sécurité. De toute évidence, le putsch de 2008 a fait reculer les acquis des années 2000.

Les acteurs extérieurs

Depuis son indépendance, la Mauritanie a dû s'appuyer sur des partenaires extérieurs (notamment l'ancienne puissance colonisatrice, la France) pour assurer sa sécurité intérieure et extérieure ainsi que sa stabilité. Cette coopération (dépendance pour certains) avait pour cadre l'accord d'assistance militaire et technique signé le 19 juin 1961. Conformément à son article premier, la France s'engageait à apporter à la Mauritanie « l'assistance de personnels militaires français pour l'organisation, l'encadrement et l'instruction des forces armées mauritaniennes ». En 1973, la Mauritanie a exigé la révision de ces accords, ce qui n'a pas empêché la France de prêter assistance à son armée mise à mal durant la guerre du Sahara entre 1975 et 1977. La coopération avec la France a progressivement cédé le pas à une coopération militaire et sécuritaire de plus en plus étroite avec le monde arabe, à la faveur de l'arabisation accélérée dans laquelle les régimes militaires se sont lancés après 1978.

A la fin des années 80, le régime d'Ould Taya s'est résolument tourné vers l'Irak de Saddam Hussein, alors une puissance montante dont le discours pan-arabiste séduisait tout autant que l'aide généreuse civile et militaire, qui incluait aussi la formation des officiers de l'ensemble des corps armés. Le dirigeant avait à l'époque pris à contre-pied la politique de son prédécesseur, le lieutenant-colonel Ould Haidalla, qui avait plutôt cherché à se rapprocher de la Libye du colonel Qadhafi. Comme indiqué plus haut, la

coopération en matière de sécurité s'était pendant de nombreuses années entièrement déplacée de la France vers le monde arabe, même si la France continuait à faire partie du tableau par la présence de quelque rares instructeurs dans les écoles militaires. Lorsque la justice française a inculpé un officier mauritanien en formation en France, les relations en matière de coopération militaire entre les deux pays se sont considérablement détériorées.²⁰ Se sentant alors menacé, Ould Taya a cherché à se rapprocher des Etats-Unis, notamment en jouant la carte de la menace terroriste. Bien que les relations avec la France dans le domaine de la sécurité se soient réchauffées par la suite, Ould Taya est resté jusqu'à son renversement méfiant vis-à-vis de ce pays. Il semblait plutôt miser pour sa protection sur une coopération de plus en plus étroite avec les Etats-Unis et Israël.

Durant les années 90, le régime d'Ould Taya a subi la pression de la communauté nationale (l'opposition politique étant alors largement clandestine) et internationale sur la question des droits de l'homme. Choissant de s'attirer les bonnes grâces des Etats-Unis, il a noué des relations diplomatiques avec Israël en 1999. Outre un certain répit lors des rapports annuels du département d'état sur les droits de l'homme, son régime a également bénéficié de l'aide économique et militaire des Etats-Unis pour la lutte contre le terrorisme dans le cadre du Programme pan-Sahel (*Pan-Sahel Initiative*) mis en place par le gouvernement américain pour coordonner les opérations des états sahéliens dans le domaine de la sécurité. Plus tard, le programme s'est transformé en « Partenariat transsaharien de lutte contre le terrorisme », toujours avec la même volonté d'amener les états sahéliens à mieux contrôler le vaste territoire désertique qu'ils partagent afin d'éviter qu'il ne serve de base aux actions terroristes de groupes tels que le Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC). Les attaques des dernières années contre les forces armées mauritaniennes, des ambassades et citoyens européens et américains donnent à penser que la Mauritanie est sous la menace terroriste. Celle-ci a été encouragée par la répression et les manigances des différents pouvoirs militaires pour manipuler les pays occidentaux et les amener à offrir une assistance inconditionnelle, comme le confirment deux rapports très crédibles consacrés à cette question.²¹

En 2000, la Mauritanie s'est retirée de la CEDEAO. L'émergence d'un régime sous-régional, qui incluait un certain droit de regard de l'Organisation sur les questions de gouvernance, gênait visiblement Ould Taya, et le débat sur le retour de la Mauritanie au sein de la CEDEAO a été étouffé pendant la transition. La Mauritanie ne peut donc pas bénéficier des instruments élaborés par l'Organisation pour aider les états membres à mieux gérer individuellement et collectivement les facteurs de conflit et

autres effets des dysfonctionnements de leurs systèmes politiques et de leurs secteurs de la sécurité. Cependant, étant donné sa situation géographique et ses liens humains, économiques, et culturels avec le reste de l'Afrique de l'Ouest, les autres pays de la sous-région n'échapperont pas aux conséquences de l'instabilité, inévitables tant qu'elle n'aura pas réglé ses problèmes. Pour mieux comprendre lesdits problèmes, il faut prendre en considération l'héritage laissé par les militaires, et plus précisément par Ould Taya.

Les problèmes à régler

Après la transition qui a suivi le coup d'état du 3 août 2005, les forces armées et de sécurité n'avaient nullement l'intention de se retirer de l'arène politique. Il n'est donc pas surprenant que moins d'un an et demi après l'élection du premier président démocratiquement élu, un autre coup d'état ait été perpétré, prolongeant ainsi la longue nuit prétorienne du pays et rendant encore plus difficile la nécessaire réforme du secteur de la sécurité. Cette réforme a été si longtemps différée, qu'elle n'a fait qu'exacerber l'intensité, l'urgence et la complexité des difficultés auxquels le pays est confronté depuis bien longtemps. Les problèmes sont nombreux, qu'il s'agisse de la politisation de l'appareil de sécurité et de l'armée en particulier, de son monopole par l'exécutif (en fait, le président), de l'émergence du terrorisme, du grand banditisme, du trafic de drogue, de la prolifération des armes de petit calibre, de la violation systématique des droits de l'homme ou de la corruption endémique. Le plus pernicieux est sans aucun doute la dégénérescence d'une des composantes principales du secteur de la sécurité : l'armée.

Une armée « tout à fait républicaine » ?

Durant la transition, le chef de la junte militaire avait déclaré sur Radio France International le 22 novembre 2005 que l'armée mauritanienne était une armée « tout à fait républicaine » et qu'elle le sera toujours, uniquement soucieuse de la bonne gestion des affaires de la Mauritanie. Se voulant rassurant, il avait précisé que le futur président démocratiquement élu n'aura rien à craindre des militaires tant qu'il « gèrera la Mauritanie dans une perspective correcte » et pour « tous les Mauritaniens ». Sans expliquer ce que cette « perspective correcte » voulait bien signifier, le colonel Ould Mohamed Vall, qui à ce moment-là incarnait littéralement les forces armées

et de sécurité, avait également laissé entendre que ceci était la « seule condition qui devra être remplie » pour que les militaires restent à l'écart de la politique à l'avenir. Le sens de ces paroles semble avoir échappé à la classe politique qui espérait encore que la fin du régime presque unanimement honni d'Ould Taya aboutirait sans effort à une ère de démocratie véritable. En réalité, les militaires se sont positionnés pour que leur ombre continue de planer sur le système politique bien après le transfert du pouvoir à un civil, au terme d'une transition qui aura été menée largement à leur guise.²²

Contrairement à la déclaration du colonel Ould Mohamed Vall, l'armée mauritanienne a depuis bien longtemps cessé d'être l'armée républicaine qu'elle était censée être lorsqu'elle a été créée *ex nihilo* en même temps que l'état mauritanien. Déjà au cours des premières années de la république, influencé par l'expérience de la Guinée en matière « d'armée populaire », le président Moctar Ould Daddah avait imposé le modèle d'une armée utilisée comme instrument politique, car composée de « militants en uniforme » au service du développement. C'était le début d'une politisation, appelée à s'accroître à l'occasion des graves « événements » ethniques et « raciaux » qui ont secoué la Mauritanie en 1966. Durant cette crise – la première menaçant sérieusement son régime – Ould Daddah avait donné au capitaine Ould Saleck, par décret 66.028 du 10 février 1966, les « pleins pouvoirs » pour rétablir l'ordre à Nouakchott. C'était un signe que la politisation de l'armée pourrait bien déboucher sur une prise du pouvoir. Naturellement, c'est ce qui est arrivé le 10 juillet 1978, après le désastreux épisode guerrier du Sahara occidental au cours duquel, lors du pillage en règle de l'ancienne colonie espagnole, plusieurs officiers et hommes de troupe se sont enrichis fabuleusement et ont soudainement pris goût au luxe.

Même dans les meilleures des circonstances, l'exercice du pouvoir par les militaires fait généralement voler en éclat toute prétention au professionnalisme et toute velléité de respecter le caractère apolitique et républicain de l'armée. En Mauritanie, en plus d'une militarisation des mœurs politiques et de la société en général, il y a eu une succession de tentatives de coups et de contrecoups, dont les plus sanglants du 16 mars 1981 et du 6 juin 2003 se sont soldés par un échec. Ils ont souvent été le résultat des sourdes rivalités idéologiques, identitaires et politiques qui opposent de nombreux groupuscules, pour la plupart nationalistes arabes de toutes obédiences. Comme ailleurs en Afrique, le régime militaire a donné naissance à une élite militaire qui s'est rapidement enrichie grâce au contrôle des institutions de l'état et est devenue bien plus soucieuse de préserver ses richesses, d'étendre son influence et de se maintenir au pouvoir que de faire

respecter la discipline, le professionnalisme ou d'assurer le caractère « républicain » de l'armée. En fait, sous le régime d'Ould Taya, les largesses accordées aux officiers étaient assorties de la volonté farouche de garder un contrôle étroit sur l'appareil sécuritaire en concentrant encore davantage sa gestion entre les mains de la présidence de la République.

La mainmise sur la sécurité du régime

Il faudrait arriver à briser le monopole présidentiel exercé sur tous les domaines sécuritaires en démocratisant la gestion de la sécurité. En pratique, cela revient à associer d'autres acteurs tels que le parlement et la société civile, sachant que ce ne sera possible qu'après une révision de la conception de la sécurité, telle qu'elle a prévalu jusqu'ici, et qui se borne à assurer la sécurité du chef de l'état et de son régime. Même si depuis la conversion du régime d'un statut militaire en un statut civil en 1992, le pays a renoué avec la tradition de confier systématiquement le ministère de la défense à un civil fiable et dévoué, chacun sait que le vrai pouvoir décisionnel demeure entre les mains de la présidence et nulles autres. Le système politique mauritanien est un régime présidentiel fort, qui fait la part belle au président de la république en tant que chef suprême des armées. Cependant, la politisation des forces de sécurité, leur propension à intervenir et, par conséquent, le risque que cela fait courir au président de la République (lui-même ayant accédé au pouvoir par les armes) sont les causes principales de ce qu'on peut appeler la « présidentialisation » de la sécurité. Elle est la preuve de l'attention que le président attache aux militaires et à leurs intérêts corporatistes, notamment aux officiers supérieurs dont certains ont besoin d'être réassurés et protégés. En effet, plusieurs d'entre eux ont été accusés d'avoir participé à une épuration ethnique au sein des différents corps, au cours de laquelle plus de 500 militaires mauritaniens noirs de tous grades ont trouvé la mort dans des conditions atroces.²³ Ce nombre est exceptionnellement élevé pour les effectifs de l'armée mauritanienne de l'époque et pour sa composante non arabe en particulier. L'armée a également joué un rôle pendant la période d'exception dans la vallée du Fleuve, ainsi que lors de la crise de 1989-1991 qui a opposé les régimes sénégalais et mauritanien lorsque des dizaines de milliers de noirs mauritaniens ont été humiliés et envoyés en déportation.

L'armée avait alors cessé d'être « apolitique », « républicaine » ou même « nationale ». Ces événements sont encore évoqués dans le jargon politique mauritanien comme étant le « déficit humanitaire » du régime d'Ould Taya. Ils ont singulièrement compliqué les chances de normaliser la

vie politique et de remanier les forces armées.²⁴ Plus récemment, après le coup d'état du 6 août 2008, le déficit s'est creusé un peu plus encore, notamment lorsque le nouveau régime militaire a dû réprimer les forces politiques qui s'étaient opposées à la prise du pouvoir à coups de manifestations et autres actes d'insoumission. Les services de sécurité sont depuis longtemps accusés de faire un usage systématique de la torture.²⁵ Les fréquents passages à tabac, humiliations, extorsions et emprisonnements illégaux de citoyens (généralement noirs) et de ressortissants d'Afrique subsaharienne témoignent du peu de respect que les forces armées, en particulier la police, montrent pour les droits des individus, surtout lorsque ceux-ci ne bénéficient d'aucun soutien social ou politique. Le retour de la torture et des mauvais traitements a été confirmé par le bâtonnier de l'ordre des avocats de Mauritanie dans son dernier rapport.

Aucune sécurité humaine

Depuis toujours, l'état mauritanien n'offre à ses ressortissants, qu'une protection limitée. Récemment, les organisations de défense des droits de l'homme se sont émues des traitements dégradants subis par les ressortissants d'Afrique subsaharienne, candidats à l'émigration, dans les camps d'internement à Nouadhibou.²⁶ Cette ville côtière est devenue la plaque tournante des tentatives illégales pour rejoindre l'Europe sur des embarcations de fortune. Les autres composantes du secteur de la sécurité souffrent elles aussi de ce même dysfonctionnement ainsi que de la concentration extrême des ressources sur la sécurité du chef de l'état et de son entourage. Les coups d'état de 2005 et 2008 n'ont fondamentalement rien changé à la situation. Au contraire, la gestion calamiteuse du secteur de la sécurité par un Ould Taya aux abois depuis la tentative sanglante de coup d'état de juin 2003, laissait à penser que le secteur était devenu un instrument politique à tout faire plutôt que l'appareil professionnel, républicain et apolitique décrit par le colonel Ould Mohamed Vall. Il n'est pas inutile de rappeler que cette tentative de coup avait été menée par un officier exclu de l'armée.

Le terrorisme et la criminalité

Un autre défi encore est celui du terrorisme. Les trois attaques sanglantes dont ont été victimes les patrouilles et avant-postes de l'armée dans le Nord du pays,²⁷ les assassinats de touristes français fin 2007 dans le Sud, le meurtre d'un Américain en juin 2009, ainsi que l'attaque contre l'ambassade

d'Israël à Nouakchott début 2008 en sont autant de preuves. A cela se greffent des activités criminelles en tous genres. Le GSPC, devenu Al-Qaïda au pays du Maghreb islamique et auteur présumé de ces attaques, sévit dans la région sahélo-saharienne où il se livre à d'autres activités illicites : enlèvements, trafic d'armes et d'autres marchandises comme les cigarettes de contrebande. Cette vaste zone désertique, partagée par plusieurs états frontaliers, est difficile à contrôler. Elle se caractérise également par des rebellions armées au Mali et au Niger, récemment ravivées par des revendications identitaires et socio-économiques. Les activités de ces groupes menacent grandement la stabilité de la Mauritanie.

Ces dernières années, le pays est devenu, à l'instar d'autres états de la sous-région, un important lieu de transit pour la drogue à destination de l'Europe.²⁸ Jusqu'ici, les forces armées et de sécurité du pays se sont montrées incapables de faire face. Elles brillent par leur inertie comme elles l'ont fait lors des trois attaques ci-dessus mentionnées. La seule réaction d'Ould Taya avant son renversement a été de s'engager dans une fuite en avant. Ses décisions « anti-terroristes » paraissaient plutôt indiquer une volonté d'exploiter à fond la menace terroriste, par exemple en assimilant l'opposition politique (surtout la mouvance islamiste modérée) à la menace terroriste.²⁹ Sous la pression de la communauté internationale, qui réclamait le rétablissement de l'ordre constitutionnel, les putschistes du 6 août 2008 semblaient eux aussi décidés à s'attirer les bonnes grâces de Washington en prenant part à la lutte globale contre le terrorisme dans une région considérée par l'administration Bush comme étant d'une haute importance stratégique.

Conclusion

Cet état des lieux du secteur de la sécurité en République Islamique de Mauritanie montre que son dysfonctionnement n'est que le résultat logique de plus de trente années d'une gestion calamiteuse du secteur et de sa manipulation tant politique qu'ethnique. L'instrumentalisation de l'appareil sécuritaire dans le but d'assurer le maintien du pouvoir militaire, du régime, voire d'un seul homme, a eu des effets désastreux. Qu'il s'agisse des violations massives des droits de l'homme, de la non-représentativité des forces armées, du manque de professionnalisme de la part du corps des officiers, ces conséquences paraissent évidentes aujourd'hui. Elles mettent d'autant plus en évidence la transition bâclée qui a suivi le coup d'état de 2005 et la situation sans issue causée par le retour au pouvoir en 2008 des mêmes putschistes, exacerbant les nombreux problèmes auxquels le secteur

de la sécurité et le système politique tout entier doivent déjà faire face : les relations civilo-militaires dysfonctionnelles, le « passif humanitaire » et le terrorisme. C'est dans ce contexte qu'il faudra trouver des solutions et formuler des recommandations. Il est évident que le pays a manqué une belle occasion de réformer, à moindre frais, son secteur de la sécurité après le coup d'état du 3 août 2005 jugé salvateur. Une autre opportunité a sans aucun doute été gâchée lorsque le président Ould Cheikh Abdallahi, démocratiquement élu, est arrivé au pouvoir en avril 2007.³⁰ Il n'en reste pas moins que la Mauritanie a plus que jamais besoin de remanier complètement son secteur de la sécurité.

Toutes les parties prenantes auront leur rôle à jouer, mais il faudra auparavant que soit résolue la crise née du renversement du président démocratiquement élu. Cela doit passer par le rétablissement de la légalité constitutionnelle, signifiant *ipso facto* l'échec du putsch et indiquant le début d'une ère nouvelle dans les relations civilo-militaires du pays (et en fait de l'Afrique toute entière).

Sans résolution de cette crise en appliquant le principe de la subordination de l'appareil sécuritaire à l'autorité civile démocratiquement élue, le coup d'état demeurera une forme d'action politique toujours actuelle, et l'occasion d'éliminer définitivement ce genre d'événement (ou du moins d'en réduire très fortement la probabilité) aura été, une fois de plus, gâchée. Il fallait absolument que ce nième coup échoua pour qu'il fût possible d'envisager une réforme sérieuse du secteur de la sécurité. Si la junte réussait à se maintenir, elle sonnerait pendant longtemps le glas de la réforme. Même si des accords politiques négociés avec le soutien de la communauté internationale ont permis l'organisation consensuelle d'élections (symbolisant par ailleurs l'échec du coup), tout régime qui serait issu de ces élections aurait à surmonter ces mêmes obstacles, déjà aggravés par la crise.

Le rétablissement de l'ordre constitutionnel aurait fourni une autre occasion de se pencher sur cette question avec la diligence requise. Dans cette perspective, il aurait fallu prendre les mesures suivantes : mettre d'office à la retraite les putschistes et dissoudre le BASEP ou du moins le réorganiser entièrement, le professionnaliser en trouvant un moyen d'empêcher son commandant de devenir aussi puissant désormais. Il aurait fallu ensuite entamer un processus méthodique de refonte du secteur de la sécurité, basé sur une redéfinition du concept-même de sécurité, sur la participation d'acteurs nationaux autres que la présidence, sur plus de transparence, et ce bien entendu après avoir revu systématiquement tous les risques sécuritaires auxquels la Mauritanie est exposée. A cause du rôle joué

par le BASEP dans le dernier putsch, les négociations politiques avaient plusieurs fois échoué sur la demande insistante des opposants au coup de faire en sorte que ce bataillon ne puisse plus sévir. Il ne fait aucun doute qu'après les élections du 18 juillet 2009, cette question est restée d'actualité.

A terme, les forces armées et de sécurité devront être transformées en véritables forces *nationales*. Elles ont cessé d'avoir un caractère « national » depuis les purges ethniques à la fin des années 80 et au début des années 90, purges qui ont récemment pris un caractère tribal et régional, surtout du fait de politiques d'exclusion délibérées suite à la tentative de coup de 2003 imputée aux tribus maures de l'Est du pays. Ces forces – officiers et hommes de troupe – devront être entièrement restructurées, formées et entraînées pour être véritablement au service d'une Mauritanie (lorsqu'elle sera enfin) dotée d'un système démocratique et ayant tourné le dos aux pratiques des régimes passés. Un code de conduite des forces armées et de sécurité devrait alors être élaboré pour symboliser la nouvelle façon d'envisager leur rôle dans un tel système politique. Ceci est bien sûr vrai pour les autres composantes du secteur de la sécurité, en particulier la police nationale et les douanes. Elles aussi doivent être réformées pour être plus représentatives de la population. L'obligation, (notamment pour la police) de respecter scrupuleusement les droits de l'homme doit occuper une place de choix dans la formation des forces armées et leur restructuration. Un code de conduite propre à ces corps et traitant de manière explicite de la corruption afin qu'elle devienne un délit facile à prouver devra lui aussi être élaboré et largement vulgarisé, sur la base des modèles de certains pays africains.

Le Parlement mauritanien aura un rôle primordial à jouer dans ces réformes du fait du pouvoir qui lui est conféré par la constitution et les lois. Comme la situation dans le secteur de la sécurité ne peut pas être dissociée des atteintes graves aux droits de l'homme des années passées, le Parlement devra commencer par abroger la loi 93-23 du 14 juin 1993, qui interdit toute enquête ou action judiciaire sur les événements ayant eu lieu entre 1989 et 1992. Compte tenu du rôle de la société civile dans le domaine des droits de l'homme et de la lutte contre l'impunité, il est également capital d'établir un lien étroit entre le Parlement et les organisations de la société civile. Cette nécessité de collaborer pour instaurer une culture des droits de l'homme au sein des forces armées et de sécurité constitue un bon point d'ancrage pour lancer le processus de la RSS. Le Parlement devra conduire des enquêtes suivant l'exemple de pays ayant connu des expériences similaires, dans un esprit de réconciliation, mais aussi de devoir de mémoire et de responsabilité de l'état. Ceci aidera à justifier la nécessité de réformer les forces armées et de sécurité dans leur ensemble, car si la RSS n'a pas eu lieu, c'est aussi

parce que les principales parties prenantes n'ont pas compris la logique d'entreprendre une telle réforme. Puis, les parlementaires membres des commissions de défense et de sécurité devront s'atteler à renforcer leurs capacités avec l'aide des amis extérieurs afin de jouer pleinement leur rôle dans le contrôle du secteur de la sécurité. Ce renforcement devra prendre la forme d'aides matérielles et financières, mais aussi d'ateliers et de séminaires de formation intensive. Ce seront là des points d'ancrage pour les partenaires extérieurs désireux d'apporter leur contribution à la RSS en Mauritanie.

Jusqu'ici les associations et groupes de la société civile ont assez bien contribué à la lutte contre l'impunité et la défense des droits de l'homme et ont, de ce fait, payé un lourd tribut. Cependant, tout comme le Parlement et l'ensemble des autres acteurs qui pouvaient légitimement prétendre à un rôle dans la gouvernance du secteur de la sécurité, les organisations de la société civile se sont abstenues de réclamer un tel rôle, le sacrifiant au pouvoir exécutif par déférence généralisée. Cette abdication collective des responsabilités est l'une des causes pour lesquelles le secteur de la sécurité se trouve dans cette situation. Il sera nécessaire d'éduquer les organisations de la société civile pour la mettre au courant et lui faire comprendre le rôle qu'elle devrait jouer dans la gestion du secteur de la sécurité. Les partenaires extérieurs peuvent eux aussi participer pleinement à la préparation de la société civile mauritanienne.

Enfin, les partenaires extérieurs ont eux aussi un rôle extrêmement important à jouer, encore que certains d'entre eux aient été accusés d'avoir apporté aide et soutien aux putschistes d'août 2008 dans leurs efforts pour imposer le coup comme un fait accompli. Ils ont apporté leur contribution en aidant au rétablissement de l'ordre constitutionnel, c'est-à-dire à la défaite du putsch du 6 août 2008, et le feront encore plus en soutenant le régime (démocratique, espérons le) qui sortira des élections. Sans ladite défaite, il aurait été vain de parler de RSS, puisque la logique des militaires comme « dépositaires en dernier ressort de la légitimité nationale » aura prévalu. Au contraire, le rétablissement de la légalité constitutionnelle rendra la RSS possible – sinon inévitable – et lui donnera les meilleures chances de succès. La communauté des donateurs, notamment la France du fait de ses liens historiques, devra insister – et ce de manière coordonnée – pour que la priorité soit donnée à la RSS. Elle devra subordonner son soutien financier du régime démocratique au lancement et au suivi rigoureux d'un plan de réforme des différents corps et de la police en particulier. Le premier pas vers une série de réformes, à court et long termes, devra être la tenue des états généraux des forces armées et de sécurité dans les délais les plus courts

après le retour à la légalité constitutionnelle. Une feuille de route, aussi consensuelle que possible, devra être adoptée pour guider ces réformes. Les partenaires extérieurs devront soutenir financièrement la mise en œuvre de ses étapes qui devront bien sûr prendre en considération la question cruciale du terrorisme. Ce sera là une porte d'entrée toute trouvée, et en plus légitime, pour impliquer la communauté internationale dans la RSS, qui va forcément de pair avec la démocratisation du pays. Après tout, la communauté se trouve intimement mêlée à cette démocratisation depuis 2005, la fin de la dictature d'Ould Taya, qui a été à l'origine du processus.

Epilogue

Plus d'une année a déjà passé depuis que ce chapitre a été complété pour la première fois. Il est donc connu que pour la « communauté internationale » et pour une bonne partie de l'opposition politique qui a combattu avec détermination le coup d'état du 6 août 2008, la Mauritanie est revenue à « l'ordre constitutionnel » avec les élections du 18 juillet 2009. Il est cependant évident que du fait que l'instigateur et principal bénéficiaire du coup, le général Mohamed Ould Abdel Aziz est maintenant Président de République suggère qu'en réalité, le coup « a passé ». Fort du soutien de l'appareil sécuritaire qu'il avait pris soin de garder au contrôle de l'état, après sa « démission » de l'armée et de la complicité de certains membres de la « communauté internationale », il réussit à se faire élire au premier tour avec plus de 52% des suffrages.³¹

Ce développement suggère qu'une certaine conception du rôle dominant de l'armée dans le système politique et la société a prévalu. Cela veut également dire qu'une réforme en profondeur du secteur de la sécurité dont la finalité sera de le subordonner aux autorités civiles démocratiquement élues et l'institutionnalisation du contrôle démocratique et la redevabilité ne sera sans doute pas engagée aussi longtemps que Ould Abdel Aziz sera au pouvoir. L'exacerbation de la menace terroriste que pose AQMI et la décision de Ould Abdel Aziz, avec le support de la France, de faire face à cette menace militairement, y compris en attaquant les bases de l'AQMI au Mali, suggère également que cette menace, quoique réelle, sera utilisée pour éluder pour longtemps encore la question d'une véritable réforme du secteur de la sécurité en Mauritanie. Les dysfonctionnements constatés dans cette étude ne vont certainement pas disparaître d'eux mêmes.

Références

- ¹ Il y a lieu de préciser que « forces armées et de sécurité », « militaire »s, et « armée » seront utilisés comme synonymes et désignent en fait l'ensemble de l'appareil ou système de sécurité de l'état. Il s'agit en effet de tout le système sécuritaire qui semble encore plus intégré que de coutume au vu du rôle central que la BASEP a joué dans le coup, et du fait que c'est bien le directeur général des services de renseignements et de la police nationale qui s'est retrouvé chef de l'état.
- ² Voir Mohammad-Mahmoud Ould Mohamedou, « Variation sur l'usage du coup d'état en Mauritanie », *Monde-Diplomatique*, novembre 2005, 8-9.
- ³ Voir Boubacar N'Diaye, « The August 3, 2005 Coup in Mauritania: 'Justice and Democracy' or Just Another Coup? » *African Affairs* 105, n°420 (juillet 2006) : 421-441.
- ⁴ Daniel Zisenwine, « Mauritania's Democratic Transition: a Model for Political Transition? » *The Journal of North African Studies* 12, n°4 (2007) : 481-499.
- ⁵ Il s'agit de la Décision d'Alger de 1999 sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Déclaration de Lomé de 2000 sur une réaction de l'OUA face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, la Déclaration de l'OUA/UA sur les principes régissant les élections démocratiques en Afrique adoptée en 2002, et le Protocole de 2003 portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine.
- ⁶ International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 2008* (London : Routledge, 2008), 254-255.
- ⁷ CIA Factbook. 2008. Accessible à : <https://www.cia.gov>
- ⁸ Le mouvement militaire qui se battait les armes à la main pour obtenir l'indépendance du territoire, anciennement colonie portugaise.
- ⁹ Moctar Ould Daddah, « La Mauritanie contre vents et marées » (Paris : Karthala, 2003), 19.
- ¹⁰ Anthony Pazzanita, « Mauritania's Foreign Policy : The Search for Protection » *Journal of Modern African Studies* 30, n°2 (1992) : 288-300.
- ¹¹ Après leur échec, les dirigeants de la tentative de coup d'état de juin 2003, créèrent un mouvement clandestin armé, les *Cavaliers du changement*, dont l'objectif était de renverser le pouvoir d'Ould Taya par la force.
- ¹² L'armée, d'où était partie la tentative de coup d'état de juin 2003, mais aussi les autres corps, ont été privés de moyens matériels de fonctionnement, y compris les manœuvres d'entraînement. Une surveillance stricte a aussi été exercée sur l'accès à l'armement, par exemple.
- ¹³ Anonyme et Boubacar N'Diaye, « Mauritanie » dans *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, dir. publ., Alan Bryden et al., (Zurich : Lit Verlag, 2008).
- ¹⁴ Voir *Military Balance*, 2009.
- ¹⁵ M. Isselmou Ould Abdel Kadr l'a fait au cours d'une émission de télévision. En conséquence, le régime militaire l'a fait inculper pour « atteinte au moral de l'armée et mensonge ».
- ¹⁶ Mounir B. « Coup d'Etat en Mauritanie : Le Mossad, le GSPC et Ould Taya », *Le Quotidien* d'Oran, 4 août 2005. Accessible à : <http://www.algeria-watch.org/fr/article/mil/mauritanie.htm>
- ¹⁷ Voir par exemple Giorgio Blundo, « 'Graisser la Barbe', Mécanismes et logiques de la corruption en Mauritanie » commissionné par la représentation de l'Union européenne en Mauritanie, février 2007 (version non publiée).

-
- ¹⁸ Tel fut le cas lorsque les commissions ont laissé passer l'occasion de participer avec leurs collègues francophones aux ateliers proposés gratuitement par le Réseau africain du secteur de la sécurité (une ONG spécialisée dans les questions de gouvernance des questions de sécurité) en juillet et août 2008.
- ¹⁹ Ahmed Salem Bouhoubeyni, « Rapport mensuel du Bâtonnier sur l'État de la justice, » Mai 2009. Accessible à <http://www.ufpweb.org/fr/spip.php?article2278>
- ²⁰ Voir Boubacar N'Diaye, « The Effect of Mauritania's 'Human Rights deficit,' The Case against 'To Forgive and Forget' » *African Journal of Policy Studies* 8, n° 1 (2002) : 17-35.
- ²¹ Voir International Crisis Group, « L'islamisme en Afrique du Nord IV: Contestation islamiste en Mauritanie : Menace ou bouc émissaire ? » *Rapport Moyen-Orient/Afrique du Nord*, n° 41 (Le Caire/Bruxelles : ICG, 11 mai 2005) ; Voir aussi Abdoulaye Diagana, Aboubakar Ould Maroini, et Abdel Nasser Ould Yessa, « *Impasse politique et réflexes sécuritaires en Mauritanie. Comment fabriquer du terrorisme utile*, » juillet 2005. Voir Boubacar N'Diaye, « Au bout de la transition, une démocratie sous tutelle militaire ? » Essai non publié. Contribution au débat alors en cours sur la transition militaire en Mauritanie.
- ²³ Voir Human Rights Watch/Africa, *Mauritania's Campaign of Terror : State Sponsored Repression of Black Africans* (New York : Human Rights Watch, 1994); Mahamadou Sy, *L'Enfer d'Inal* (Paris : L'Harmattan, 1998).
- ²⁴ N'Diaye, « The Effect of Mauritania's 'Human Rights deficit' », 2003.
- ²⁵ En 2001, le capitaine Ely Ould Dah avait été arrêté et mis en examen par une cour en France pour actes de torture sur ses frères d'armes noirs dans l'armée Mauritanienne. S'étant échappé, il avait été condamné par contumace, provoquant une crise aiguë entre la Mauritanie et la France. Plus récemment, un commissaire, chef de la sécurité d'état sous Ould Taya, a été mis en examen en France suite à la plainte déposée contre lui pour torture par un universitaire franco-mauritanien, alors dirigeant d'une organisation clandestine d'opposition.
- ²⁶ Voir Amnesty International, « Mauritanie : « Personne ne veut de nous. » Arrestations et expulsions collectives de migrants interdits d'Europe, » ». AI Index: AFR 38/001/2008 (Londres : Amnesty International, décembre 2008). Disponible à l'adresse : <http://www.amnesty.org>
- ²⁷ Ces attaques ont eu lieu en avril 2005 à Leigheity, en juin 2006 à El Ghallaouya, et en août 2008 à Tourine. Il y a également eu l'attaque contre quatre touristes français le 24 décembre 2007 non loin de Boghé.
- ²⁸ En 2004, la saisie spectaculaire d'une grande quantité de drogue à l'aéroport de Nouadhibou, la capitale économique du pays, a défrayé la chronique. La rumeur populaire insiste sur le fait que les différents services de sécurité tels que la police et la douane, ont trempé dans ce trafic qui serait impossible sans la complicité de leurs plus hauts responsables.
- ²⁹ Diagana et ses collègues ont conclu emphatiquement que « le pouvoir mauritanien, soit par sa police politique, soit par l'intermédiaire des contrebandiers influents, cherche à créer ou susciter des actes terroristes, sur son territoire » afin de « légitimer, à posteriori, la norme de 2003 portant contrôle des mosquées et justifie[r], aujourd'hui, la toute neuve « loi anti-terroriste », qui restreint les rares libertés, dans un environnement déjà marqué par la terreur d'Etat. » (voir la note 13).

-
- ³⁰ L'auteur de ce chapitre avait, en novembre 2007 puis en février 2008, adressé un mémorandum confidentiel visant à attirer l'attention du président démocratiquement élu sur l'urgence d'une réforme du secteur de la sécurité. Le mémorandum l'avertissait également qu'ignorer cette nécessité risquait de compromettre son projet politique d'instaurer un état de droit et lui soumettait des propositions concrètes pour entamer le processus. Même si son cabinet a accusé réception du mémo, il n'est pas certain que M. Ould Cheikh Abdallahi en ait personnellement pris connaissance.
- ³¹ Lors d'une visite à Nouakchott en tant que médiateur de l'Union Africaine, le Colonel Kadhafi avait ouvertement appelé au maintien du général Ould Abdel Aziz comme chef de l'état, et ce bien avant l'accord de Dakar. Alors que l'opposition Mauritanienne au coup et la commission de l'Union Africaine insistaient pour l'application stricte des résolutions de l'UA qui interdisent aux auteurs de coups de se présenter aux élections qui font suite à leur coups, M. Bernard Kouchner Ministre Français des Affaires Étrangères suggérait que le général devrait pouvoir se présenter aux élections s'il démissionnait de l'armée 45 jours avant les dites élections.

Chapitre 8

Le Niger

Auteur anonyme

Introduction

Le 18 février 2010, au Niger, une junte militaire a renversé le président Tandja Mamadou, qui voulait se maintenir au pouvoir au-delà de son deuxième mandat, en violation de la constitution. Celle-ci a été suspendue par le régime militaire et le pays est entré dans une période de transition d'un an, dont l'agenda affiché était l'élaboration d'une nouvelle constitution et l'organisation d'élections libres et transparentes. La junte, qui s'est dénommée Conseil suprême pour la restauration de la démocratie, a déclaré agir uniquement dans le but de rétablir la démocratie. Malgré des avancées démocratiques significatives depuis 1990, le Niger se distingue par une instabilité politique chronique, marquée par la persistance des coups d'Etat militaires (trois en quinze ans).

Au Niger, l'actualité elle aussi présente un intérêt dans l'étude sur les perspectives de réforme du secteur de la sécurité. Aussi importante qu'elle soit, la réussite de la transition militaire en cours importe pourtant moins que le bilan politique. La question est de savoir de quelle façon les leaders politiques vont solutionner le problème de l'instabilité politique chronique et comment ils entendent « confiner » l'armée dans ses casernes, éradiquer la culture de coups d'Etat et éviter de voir les militaires jouer le rôle d'éternel arbitre du jeu politique et institutionnel.

Indépendamment depuis le 3 août 1960, le Niger a connu une période de relative stabilité sociale jusqu'au premier coup d'état de 1974, qui a porté au pouvoir le général Seyni Kountché. Le régime militaire s'est alors transformé en parti unique (parti-Etat) et s'est maintenu au pouvoir jusqu'en 1989. A partir de l'année 1989, profitant du mouvement de renouveau démocratique dans les pays de l'Afrique francophone, la Conférence nationale organisée en 1991 au Niger a confisqué le pouvoir au parti-Etat, a conduit une transition civile de deux ans et a organisé des élections libres, consacrant le retour à la démocratie intégrale en 1993. Mais très vite, en 1996, un coup d'état a renversé le président élu Mahamane Ousmane. Le chef de la junte, le général Ibrahim Baré Maïnassara, s'est maintenu au

pouvoir en organisant en 1998 des élections dont la crédibilité a été très largement mise en doute par l'ensemble de la classe politique. En avril 1999, le général Ibrahim Baré Maïnassara a été tué lors d'un coup fomenté par le chef de la garde présidentielle, le chef d'escadron Daouda Mallam Wanké. L'armée a déclaré avoir agi dans l'intérêt de la démocratie et, le temps d'une courte transition de neuf mois, a organisé des élections libres. Le nouveau président élu Mamadou Tandja, chef de l'ex-parti-Etat le Mouvement national pour la société du développement, s'est maintenu au pouvoir à l'expiration de son second quinquennat, en violation de la constitution qui limite le nombre des mandats à deux. Il a été renversé moins de deux mois plus tard le 18 février 2010.

Au Niger, les coups d'Etat sont toujours intervenus dans des circonstances politiques si contestables qu'ils ont été souvent bien accueillis, du moins au niveau interne. Ainsi, en 1974, le pays venait d'être durement frappé par une grande sécheresse : à la famine s'ajoutait la dérive totalitaire de la première République. Le parti au pouvoir était en train de s'ériger en parti unique. Les partis politiques ont été supprimés, et le principal parti d'opposition (l'Union des forces populaires pour la démocratie et le progrès) persécuté et mis hors-la-loi. En 1996, le parti du président a perdu la majorité à l'Assemblée nationale. Le pays vivait donc une période de « cohabitation politique » au cours de laquelle les rapports entre le président et le nouveau premier ministre issu de la nouvelle majorité s'étaient dégradés à un point tel que le pays s'est trouvé dans une impasse politique. En 1999, le général Ibrahim Baré Maïnassara a créé un parti politique suite à son coup d'état et a voulu s'installer au pouvoir en organisant des élections truquées. Enfin, en 2010, le président Tandja Mamadou a entrepris de se maintenir au pouvoir au-delà de la limite des deux mandats prévus par la constitution, malgré la désapprobation de l'Assemblée nationale et de la Cour suprême.

Cette tradition de coups d'Etat « salvateurs » a inoculé dans l'esprit des officiers nigériens l'idée que l'armée détient de facto la mission de « sauver » le peuple en cas d'échec de la classe politique. En fait, l'armée pense avoir davantage de maturité que la classe politique. Les officiers illustrent cette allégation par la cessation, depuis 2002, des mutineries pourtant fréquentes au cours des années 90. Par conséquent, il faut désormais s'attendre à un coup d'état chaque fois que le pays se trouvera dans une impasse politique ou simplement dans une situation politique compliquée. Cela est d'autant plus inquiétant que la situation n'est pas totalement stabilisée : dans l'armée, les méfiances, les divisions internes et les velléités de coups d'Etat subsistent, alors que le contexte politique entaché de

mauvaise gouvernance et de gabegie rend la situation structurellement volatile.

Parallèlement aux soubresauts politiques, le Niger a également connu une situation d'instabilité chronique avec des « vagues » de rébellions de la part des minorités touarègues (1991 à 1996 ; 2007 à 2009) et touboues (1993 à 1996 ; 1998 à 2001) respectivement au Nord et à l'Est du pays. Si la paix a été signée avec les rebelles, la situation dans le Nord et l'Est du Niger reste encore volatile, notamment avec l'installation à partir de 2009 de nombreuses compagnies de prospection et d'exploitation minières. Les cibles qu'elles représentent risquent de susciter de nouvelles révoltes. La zone reste dangereuse en raison des mines qui ont été placées au cours de la dernière rébellion armée.

Ces rébellions à caractère ethnique dans le Nord et l'Est du pays révèlent le problème des divisions ethniques latentes, qui se traduisent par la configuration « régionaliste » des partis politiques. La question ethnique a d'ailleurs insidieusement donné lieu à un système de « balance des équilibres ethniques » par l'attribution de postes de responsabilité dans toutes les administrations pour contourner cette réalité, laquelle revient sans cesse dans le débat politique public. Au Niger, on l'appelle pudiquement « dosage ethnique ».¹

Dans l'immense partie méridionale et désertique qui partage d'est en ouest les frontières avec le Tchad, la Libye, l'Algérie et le Mali, la situation interne, déjà instable, est encore davantage fragilisée par la recrudescence du banditisme armé résiduel commis par d'anciens rebelles reconvertis dans les attaques à main armée, par la persistance de l'émigration clandestine à travers le désert en direction de l'Europe via l'Algérie et la Lybie, et par l'apparition de trafics de tous genres, notamment de stupéfiants. La faiblesse de la surveillance de cette zone a dangereusement favorisé l'installation de groupes terroristes, notamment le Groupe salafiste pour la prédication et le combat algérien et, plus récemment, le groupe Al-Qaïda au Maghreb, dont la fréquence et l'intensité des escarmouches avec l'armée nigérienne deviennent de plus en plus élevées.

Enfin, la forte concentration de la population sur la bande sud du pays, la porosité des frontières et l'influence, notamment des Etats islamiques du Nord Nigéria appliquant la Charia, ainsi que la faiblesse des moyens de contrôle de l'Etat font peser une réelle menace de prolifération de groupuscules favorables aux mouvements intégristes partisans d'Al-Qaïda.

Si les risques d'agression extérieure – potentiels ou réels – sont peu élevés, en revanche, la question de la gouvernance interne est cruciale. Les détournements de deniers publics, l'enrichissement illicite, les joutes

politiques cristallisant les divisions ethniques, les conflits sociaux à propos des rares terres arables, la montée de l'insécurité urbaine et rurale, la faiblesse des administrations publiques et des prestations sociales ainsi que la qualité médiocre du leadership politique font du Niger un pays fragile et instable. On trouvera en conclusion des recommandations sur les mesures allant au-delà de ces dynamiques et susceptibles d'introduire une bonne gouvernance de la sécurité.

L'appareil sécuritaire et l'environnement sécuritaire

L'appareil sécuritaire comprend quatre forces réparties en deux catégories : la première regroupe les forces à statut militaire, placées sous l'autorité du ministre de la Défense nationale (Forces armées nigériennes (FAN) et la gendarmerie nationale). La seconde comprend les forces de sécurité civiles relevant du ministre de la Sécurité intérieure (la police nationale et les forces nationales d'intervention et de sécurité (garde nationale)).

L'armée

Les FAN comprennent l'armée de terre et l'armée de l'air. Créées en 1960, elles comptent 12 000 individus, dont environ 2% de femmes (toutes affectées à des postes administratifs et d'appui).

L'armée de terre est organisée en huit zones de défense correspondant aux huit régions administratives. Elle assure les missions « traditionnelles » de défense de l'intégrité du territoire national et est à cette fin déployée en bataillons, compagnies et postes sur l'ensemble du territoire, y compris dans les zones désertiques du Nord et du Nord-Est du pays.

L'armée de l'air, créée en 1961, assure les missions de surveillance du territoire national et de soutien aux troupes de l'armée de terre. Elle comprend moins de 1 000 hommes et ne compte aucune femme.

La gendarmerie nationale

La gendarmerie nationale relève également du ministère de la Défense nationale. L'effectif est de 5 395 gendarmes, dont environ 200 femmes majoritairement confinées aux emplois administratifs et subalternes. La gendarmerie est une force instituée pour veiller à application des lois sur l'ensemble du territoire et aux armées. Elle est notamment chargée des

missions de police militaire. Mais elle est surtout chargée des missions de police courante dans les zones rurales et ce, de manière exclusive.

Jusqu'en 1993, le chef du corps de la gendarmerie était sous les ordres du chef d'état-major des armées. Aujourd'hui, la gendarmerie dispose d'un commandement autonome (un haut commandant) relevant directement du ministre de la Défense nationale. La gendarmerie nationale est le seul corps qui est à la fois une force de défense et de sécurité.

La police nationale

Créée en 1960, la police nationale compte 8 500 policiers, dont 5% sont des femmes. Elles ne connaissent, au contraire des femmes de l'armée, aucune restriction dans l'emploi et l'accès aux postes de responsabilité. La police nationale est déployée dans les limites des agglomérations urbaines et péri-urbaines, les zones rurales relevant de la compétence territoriale des brigades de gendarmerie.

La garde nationale

La garde nationale, d'abord appelée garde républicaine, puis Force nationale d'intervention et de sécurité (FNIS) est une force civile forte de 10 000 hommes, dont 3% de femmes. La garde nationale est une force supplétive d'appoint utilisée par l'administration pour la sécurité des autorités, la garde des bâtiments publics et le maintien de l'ordre. La garde nationale n'est pas une force pleinement autonome ; elle est toujours commandée par un officier supérieur de l'armée. Le statut de la garde nationale confère aux personnels officiers de cette force des attributions de police judiciaire, qui ne sont pas exercées cependant faute d'une formation adéquate. En fait, la garde nationale ne peut exercer ces fonctions sans empiéter sur les domaines de compétence déjà répartis entre la police et la gendarmerie. Elle constitue un cas particulier et atypique. Il s'agit d'une force civile dont les personnels ont la même formation que les militaires (mêmes écoles et diplômes) et dont les missions sont très variées, allant de la protection des personnalités et des édifices publics jusqu'au maintien de l'ordre public, en passant par les missions, strictement militaires, de contrôle de zones et de défense du territoire.

Les autres forces en armes

En marge de ces forces d'application de la loi existent deux autres corps en uniformes, habilités au port d'armes : la douane et les agents des eaux et forêts.

La douane nationale relève du ministère des Finances. La direction générale des douanes compte environ 2 500 agents. Quant aux agents des eaux et forêts, ils comptent environ 2 000 agents. A l'inverse des autres forces, les douaniers et les agents des eaux et forêts ont la liberté syndicale.

Les agents des douanes et des eaux et forêts sont rarement associés à la gestion des problèmes de sécurité. Ils le sont de façon strictement ponctuelle et localisée, généralement dans les régions en rébellion armée faisant l'objet d'une mesure administrative de « mise en garde » ; ou encore au lendemain des coups d'état pour participer localement aux patrouilles de sécurité. Ils restent mobilisables en cas de guerre ou de défense du territoire. Ils reçoivent, en complément de leurs formations spécialisées, un entraînement militaire succinct dans les centres d'instruction de l'armée de terre ou de la gendarmerie pour être en mesure de faire face aux menaces armées : attaques de rebelles, de bandits de grands chemins, de trafiquants et de braconniers armés.

L'organisation générale et responsabilités

La répartition des compétences entre les forces de défense et de sécurité sont clairement définies par la constitution et par la législation. Ces textes déterminent notamment l'organisation sécuritaire en fonction des situations particulières et exceptionnelles prévues par la constitution (guerre, état de siège, état d'urgence, mise en garde). Dans ces cas, l'ensemble des forces de défense et de sécurité passent sous le contrôle de l'armée.

En temps normal, la police judiciaire est soumise aux règles du code de procédure pénale et les missions sont conduites sous la direction du procureur général. Le maintien de l'ordre public est sous la responsabilité de l'autorité administrative (civile). Le décret n° 66-082/PRN du 9 mars 1966 détermine les règles relatives au maintien de l'ordre, de la sécurité et de la salubrité publiques. Il précise quelles sont les différentes forces chargées de ces missions et les autorités administratives pouvant y recourir. Ce décret est complété par l'instruction ministérielle n° 42/PRN/MDN du 27 septembre 1966 relative à la participation des forces armées (y compris la gendarmerie nationale) aux opérations de maintien de l'ordre public. Ce texte prévoit une réquisition écrite de l'autorité administrative, précisant l'autorisation de

l'emploi de la force et, si nécessaire, l'usage des armes pour la participation de militaires au maintien de l'ordre.

Les unités de la gendarmerie, de la garde nationale et de la police nationale sont souvent déployées conjointement dans les opérations de maintien de l'ordre. La loi prévoit toutefois un ordre d'intervention : la police et la garde nationale sont les forces de première catégorie ; la gendarmerie et les FAN constituent respectivement les forces de deuxième et de troisième catégorie. Elles interviennent progressivement, uniquement sur réquisition écrite, et seulement lorsque les forces de la catégorie inférieure sont débordées. Ce dispositif est destiné à éviter les « bavures » en limitant et en retardant le plus possible la participation des forces armées au maintien de l'ordre public.

Le dispositif général des forces de défense et de sécurité est assez cohérent et opérationnel dans l'ensemble. Cependant, les missions de police judiciaire de la garde nationale ne pourront être effectuées sans empiéter sur les zones de la police ou de la gendarmerie, sans poser des problèmes de conflits de compétence et sans exacerber les rivalités latentes entre la police, la garde nationale et la gendarmerie.

Le contrôle interne des forces de défense et de sécurité

Les contrôles sont assurés par des services d'inspection des différentes forces. Il existe des corps d'inspection dans les forces armées et dans la police, mais pas au niveau de la garde nationale.

L'inspection générale des armées et de la gendarmerie nationale est placée sous l'autorité directe du ministre de la Défense nationale. L'inspecteur général des armées et de la gendarmerie nationale est un officier général d'un rang supérieur au chef d'état-major des armées et au haut commandant de la gendarmerie.

Outre le contrôle des dysfonctionnements internes, l'inspection générale des services de police est aussi chargée d'examiner les plaintes des personnes victimes d'abus des forces de police.

On peut remarquer que l'inspection générale de l'armée et de la gendarmerie n'est pas habilitée à recevoir les plaintes des citoyens et ne traite que des dysfonctionnements internes. Ses attributions sont limitées, mais ont un effet dissuasif réel.

Les milices et les forces rebelles

En dépit des rébellions armées (qui surgissent sporadiquement depuis des décennies) et des milices d'auto-défense auxquelles elles ont donné naissance, il n'existe plus de forces rebelles actives depuis 2009. Les rébellions qui se sont succédées au Niger depuis 1992 sont principalement des mouvements touarègs.² En 1995, tous les groupes rebelles nigériens se sont unis en vue de peser sur les négociations de paix en préparation. Les accords ont été signés en plusieurs étapes, et en 1998 tous les mouvements rebelles touarègs ont conclu la paix avec le gouvernement nigérien.³ Au Mali voisin, la paix est revenue à la même période. Le processus de paix dans les deux pays a été facilité par l'Algérie, la Libye et le Burkina Faso.

En 2007, un nouveau soulèvement touarèg a eu lieu au Niger, fomenté par d'anciens chefs de la rébellion touarègue des années 90. Déjà entre 2003 et 2005, quelques attaques de groupuscules se réclamant du Front de libération de l'Aïr et de l'Azawagh avaient annoncé le retour de la révolte armée dans le Nord. Le Mouvement des Nigériens pour la justice (MNJ) a mené une lutte armée pendant deux ans. En juin 2009, le MNJ dirigé par Aghaly Alambo a été secoué par une vague de sécessions qui ont donné naissance au Front patriotique nigérien de Aklou Sidi Sidi et au Front des forces pour la rectification dirigé par Rhissa Ag Boula et Mohamed Aoutchiki Kriska. Les trois mouvements ont négocié ensemble les accords menés avec l'aide de l'Algérie, du Burkina Faso et surtout de la Lybie.

Cette dernière rébellion touarègue suscite de grandes inquiétudes sur les causes réelles de la lutte armée. En effet, il semble que de nombreux membres du MNJ, fortement soupçonnés de participer au trafic de drogue, se sont lancés dans la révolte pour encourager l'insécurité propice à leur entreprise. La zone est devenue un important point de passage de stupéfiants et d'émigrants vers l'Europe. Elle est en outre très prisée par le groupe terroriste Al-Qaïda au Maghreb islamique, en quête d'une région inaccessible pour servir de base arrière et de réservoir d'adhérents.

La dimension transnationale des rébellions touarègues au Niger et au Mali est très forte : autant la situation dans les deux pays est étroitement liée, autant les négociations s'inscrivent dans une perspective régionale. La situation évolue de façon parallèle mais liée : chaque rébellion dans l'un des pays donne naissance à un mouvement rebelle jumeau dans l'autre. Par ailleurs, les révoltes touarègues ont déclenché la lutte armée de la communauté touboue, minorité nomade située entre le Niger, le Tchad et la Lybie.

Lors des premières rébellions, le gouvernement nigérien a encouragé et soutenu la création de « milices d'auto-défense » dans les communautés arabes. La plus importante d'entre elles, le Comité de vigilance de Tassara, a combattu aux côtés de l'armée régulière qui lui assurait le soutien logistique. Des milices peuhles ont été également constituées dans la zone à l'est du Niger pour s'opposer aux rebelles toubous. La multiplication des groupes rebelles en combinaison avec la création de ces comités d'auto-défense a favorisé la prolifération des armes dans la région et la persistance du banditisme armé de la part des ex-rebelles.

La question de la réinsertion des ex-combattants est un problème crucial. L'une des revendications du MNJ est précisément l'application effective et juste des accords conclus entre 1995 et 1998 et ce, en dépit de la création d'un Haut commissariat à la restauration de la paix spécialement chargé de la question. Le problème fondamental est, semble-t-il, l'absence de moyens pour financer la reconversion des ex-combattants.

Reste l'épineuse question de la résurgence possible des groupes rebelles au Niger : traduit-elle la mauvaise gouvernance et les inégalités entre les régions et les groupes ethniques du Niger ou exprime-t-elle l'incapacité structurelle des autorités à créer un cadre d'intégration des minorités ? De toute évidence, en ce qui concerne le Niger, il existe un lien évident entre la mauvaise gouvernance, le déficit démocratique et le recours à la lutte armée.

La performance du secteur de la sécurité

La police, autant que la gendarmerie, n'a pas été capable de mettre sur pied un système de réponse adapté aux menaces à la sécurité des citoyens, à savoir les vols à main armée, notamment sur autoroutes du pays, la délinquance juvénile, la consommation et le trafic de drogue, les violences sexuelles et domestiques, etc. En particulier, la lutte contre l'infiltration de groupes de terroristes islamistes constitue un obstacle majeur à la sécurité. Les succès sporadiques ne contrebalancent pas les nombreux morts parmi les membres des forces armées lors de ces affrontements. Objectivement, l'armée nigérienne n'a pas la capacité logistique de contrôler efficacement les grandes étendues désertiques du Nord du pays.

L'existence de rébellions armées a fortement conditionné les capacités et les objectifs des forces de défense et de sécurité, notamment au niveau local : les actions des forces sont résolument orientées vers des mesures de protection de leurs propres capacités au détriment de la sécurité des citoyens. La priorité des forces de défense et de sécurité consiste à préparer et à mettre

en œuvre des réponses aux attaques des postes, aux vols de véhicules et à la pose de mines par les rebelles.

Au-delà de l'incapacité à assurer la sécurité des citoyens, on constate des dépassements et abus de mandats sur le terrain. Ils se traduisent le plus souvent par des arrestations abusives, voire illégales de la part des forces de police, de la gendarmerie et de la garde nationale, par le dépassement des délais de garde à vue et par des tracasseries infligées aux usagers de la route sur les grands axes et dans les villes. L'appât du gain facile est souvent à la base de ces dérives. Pendant les rébellions armées, et au cours des opérations militaires de pacification des zones rebelles, des arrestations et des saisies illégales sont ponctuellement effectuées par l'armée. Les dérives politiques des régimes d'exception et non démocratiques donnent également lieu à des arrestations abusives et illégales.

Généralement, les abus constituent des cas isolés, la plupart du temps réprimés par la haute hiérarchie ou redressés par la justice, sauf lorsqu'ils sont ordonnés par le pouvoir politique en place. Pour autant, les forces de défense et de sécurité ont une bonne connaissance des droits de l'homme et des libertés individuelles, qui sont généralement respectés, mais ne constituent pas une priorité. La sécurité d'Etat est en effet systématiquement jugée prioritaire par rapport aux considérations individuelles et privées.

La gestion et le contrôle du secteur de la sécurité

Le contrôle civil

Le Niger n'a jamais connu de régime réellement démocratique. Par conséquent, il n'a jamais expérimenté le principe de la « séparation des pouvoirs », sans lequel il n'est pas possible d'envisager un vrai contrôle démocratique. Jusqu'en 2010, les régimes qui se sont succédés ont accordé à l'exécutif une place et des pouvoirs exorbitants, qui ont compromis la séparation, l'équilibre et le contrôle réciproque des pouvoirs.

Au cours de la première République (1960-1974), le régime présidentiel hérité de la colonisation française a progressivement imposé la prépondérance du président de la République au détriment de toute autre institution. Les prérogatives de l'exécutif en matière de sécurité ont toujours été très étendues et les pouvoirs législatifs et judiciaires n'ont pas joué leur rôle de contre-pouvoirs, même au cours des régimes qui se sont succédés jusqu'au coup d'état du 18 février 2010.

De tout temps, le pouvoir exécutif a prôné une forme de gestion exclusive de l'appareil sécuritaire pour se prémunir contre les coups d'Etat fréquents, confirmant ainsi une certaine conception du pouvoir et de la sécurité, qui fait de la force armée le symbole et le fer de lance du pouvoir. L'organisation des pouvoirs publics en matière de défense et de sécurité en est révélatrice : le président de la République est le chef de l'exécutif garant de l'intégrité du territoire, ainsi que chef des armées. Il nomme, sur proposition du ministre de la Défense et après avis du Conseil supérieur de la défense nationale, les principaux cadres du commandement militaire.

Le Conseil supérieur de la défense nationale, institution consultative présidée par le président, a été créé par la Constitution du 18 juillet 1999 pour l'assister dans sa tâche de nommer le commandement militaire. La création du conseil procède du souci d'éviter que la gestion de l'institution militaire par le régime civil ne soit une source de conflit, aussi bien entre les chefs militaires et les autorités civiles qu'entre les partis politiques et les autorités chargées des questions de nomination et de promotion au sein de l'armée (chef de l'Etat, premier ministre, ministre de la Défense).

Les attributions des ministres de la Défense et de l'Intérieur sont clairement définies. On notera que le rôle du premier ministre en matière de défense est limité, sauf en ce qui concerne le pouvoir de décision pour la préparation et l'exécution du budget, domaines dans lesquels le ministre des Finances a lui aussi un réel pouvoir sur les allocations des forces de défense et de sécurité.

Le contrôle parlementaire

Inexistant avant 1991, le rôle du parlement en matière de contrôle et de surveillance des forces de défense et de sécurité s'est affirmé depuis la Constitution de la III^e République. Aux termes de cette constitution, le parlement ratifie les accords de défense et autorise la déclaration de guerre et l'envoi des troupes à l'étranger. Il vote les lois, y compris celles relatives à la défense et de la sécurité ainsi que, dans le cadre du budget général de l'Etat, les crédits des forces de défense et de sécurité. La Commission parlementaire de défense et de sécurité de l'Assemblée nationale peut lancer des enquêtes, adresser des questions écrites ou interpellier les membres du gouvernement, y compris le premier ministre et/ou le ministre de la Défense, sur des questions générales de politique, de défense et de sécurité ou sur des problèmes particuliers et ciblés de défense et de sécurité.

Cependant, les questions de sécurité restent, même pour le parlement, un sujet quasiment tabou. Les débats sont rares et le gouvernement n'adresse

pas de rapports au parlement sur la question. Le pouvoir de la Commission défense et sécurité reste limité à l'examen du budget au cours du vote de la loi de finances. Les Commissions d'enquête ne mènent pas d'investigations sur les questions de défense et de sécurité, prérogatives du chef de l'Etat, qui est le chef suprême des armées.

En outre, le parlement est marqué par l'insuffisance de sa capacité, due à l'analphabétisme d'une grande partie des députés. Le parlement a aussi perdu sa crédibilité à cause d'un retentissant scandale d'octroi d'indemnités indues élevées, à un moment où, précisément, les citoyens étaient confrontés à la hausse du coût de la vie.

Le contrôle judiciaire

La crédibilité de la justice nigérienne a été profondément ternie par l'inégalité des citoyens devant la loi et par les dysfonctionnements graves et répétés. Peu accessible, car physiquement loin du citoyen qui appréhende mal la lenteur et la complexité des procédures, la justice est minée par le manque d'indépendance, la corruption et le trafic d'influence.

En 2003, le rapport final de la « Mission d'analyse et de formulation du cadre général du processus de réformes et du programme d'appui aux réformes judiciaires (PARJ) au Niger » a dévoilé les dysfonctionnements du système judiciaire nigérien. Il a notamment stigmatisé son accès difficile, voire impossible, la non-indépendance et l'instrumentalisation par le pouvoir exécutif. Ces constats avaient déjà été relevés avec davantage de sévérité dans le rapport annuel 2002 de l'Association nigérienne de la défense des droits de l'homme (ANDDH). Le rapport de l'année 2004-2005 indique que « la plupart des conflits intercommunautaires naissent ou dégénèrent à cause de la non-exécution ou de la mauvaise exécution des décisions de justice ».

Le système juridique du Niger fait coexister le droit écrit et la coutume. En effet, en 1962, le législateur a donné aux juges la liberté d'appliquer le droit écrit ou la coutume, puis éventuellement de trancher entre les coutumes en cas de conflit de coutumes, car celles-ci sont diverses, non-écrites et parfois fluctuantes. Les décisions des juges sont tout aussi fluctuantes et sujettes à contestation, d'autant plus qu'ils sont parfois orientées par la corruption et le trafic d'influence. En effet, la pluralité des droits permet d'utiliser les deux sources de droit de façon conjointe, alternative et/ou successive, et d'avoir ainsi des possibilités de choix quasiment infinies, appliquées selon les intérêts en jeu. Toutefois, la primauté reste celle de la loi écrite et la coutume est limitée au droit civil. Même si le juge peut écarter la coutume, cette situation renforce la confusion

et la mauvaise opinion qu'une population majoritairement analphabète et ancrée dans les valeurs traditionnelles se fait de la justice. Le recours aux modes extra-judiciaires de règlement des conflits est si courant que, dans la pratique, la coutume est la première source de droit dans les zones rurales. Les conséquences sont d'importance, car les questions du droit de la famille (divorces, répudiations, héritages) et du droit foncier font l'objet de litiges particulièrement violents. Elles constituent la principale source d'antagonismes, qui peuvent s'exprimer non plus au niveau des individus mais aussi, par solidarité, à l'échelle des communautés. Or, la justice coutumière est rendue dans des conditions qui sont de nature à favoriser la confusion entre les règles religieuses et les règles coutumières. En ce sens, la justice coutumière s'oppose à l'instauration de l'Etat de droit, car dès lors que le « droit » est confondu avec la religion, il ne saurait y avoir de contestation aux « décisions de justice » : une telle attitude serait considérée comme un acte d'hérésie.

La justice nigérienne manque de moyens. Les effectifs des magistrats et greffiers sont insuffisants, les moyens matériels et les infrastructures sont dérisoires. La répartition géographique des cours et tribunaux sur le territoire du pays n'est pas satisfaisante.

Dès lors, le contrôle des activités des services chargés des enquêtes criminelles (police et gendarmerie) est limité. Cependant, la police judiciaire s'exerce sous la direction du procureur général et sous la surveillance du procureur de la République.⁴ Théoriquement, les magistrats ont la possibilité de se rendre dans les commissariats de police et dans les brigades de gendarmerie, d'apprécier et de sanctionner le comportement et le rendement des officiers de police judiciaires (OPJ). Si les visites sur le terrain sont rares, en revanche, les contrôles sur pièces sont effectués de façon quasi routinière. L'autorité des procureurs sur les OPJ de la police et de la gendarmerie est réelle, et ceux-ci ne contestent pas les instructions des magistrats. Les magistrats participent d'ailleurs activement à la formation des OPJ.

La répartition territoriale des unités de police et de gendarmerie permet de constater l'existence d'une bonne couverture géographique du pays. Le niveau de criminalité est bas. Mais il est en hausse constante, tandis que la performance des unités de police judiciaire reste relativement médiocre du fait de l'insuffisance des moyens (liaisons radio, véhicules, équipements spécialisés nécessaires aux enquêtes ...) et de l'insuffisance du nombre d'officiers de police judiciaire. L'éloignement ainsi que le manque de magistrats, de contrôles fréquents de la hiérarchie, d'avocats en dehors de la capitale favorisent les irrégularités dans les commissariats et les brigades

de la gendarmerie : non-respect des délais de garde à vue, sévices physiques et violence morale.

Les droits des personnes détenues ont pourtant évolué de façon remarquable au Niger : les réformes au code de procédure pénal ont renforcé en 2003, 2004 et 2007 les droits de la défense en introduisant d'importantes mesures de protection des personnes privées de liberté, notamment le droit de recours à un avocat lors de la garde à vue et l'examen médical obligatoire en cas d'arrestation.

Les lacunes en matière de défense juridique (avocats)

L'article 17 de la Constitution du 9 août 2009 stipule que « toute personne accusée d'un acte délictueux est présumée innocente jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie au cours d'un procès public durant lequel toutes les garanties nécessaires à sa libre défense lui ont été assurées ». La loi portant code de procédure pénale prévoit, quant à elle, que « la défense et le choix du défenseur sont libres » au Niger.⁵ Elle prévoit en outre que la personne gardée à vue a le droit de prendre un avocat dès la 24^e heure de garde à vue dans un commissariat de police ou dans une brigade de gendarmerie.

Le droit à un procès équitable,⁶ c'est-à-dire présentant toutes les garanties d'indépendance et d'impartialité, y compris le libre choix d'un défenseur, est garantie par la constitution et la législation nigérienne. En pratique cependant, l'accès à la défense est insuffisant. Le Niger compte peu d'avocats, dont 80% sont regroupés dans la capitale. La majorité des citoyens n'a pas les moyens de se payer les services d'un avocat. Du reste, les citoyens ne bénéficient pas toujours de l'information, pourtant obligatoire, sur leurs droits en matière de défense de la part des forces de police et de gendarmerie.

Le système pénitentiaire

Il existe 37 maisons d'arrêt, y compris une prison de haute sécurité, deux centres de réinsertion professionnelle et un centre de redressement pour mineurs. Il n'est plus fait de distinction entre les termes « prisons civiles » (pour les détenus) et « camps pénaux » (pour les condamnés). Toutes les catégories y cohabitent, y compris les mineurs et les femmes, dans des conditions de séparation douteuses. Les établissements sont vétustes et inadaptés. Ils sont dans un état de dégradation tel qu'il n'existe d'autre alternative que de détruire 22 d'entre eux. La surpopulation carcérale est

élevée, les conditions de détention sont exécrables, les détenus souffrent de malnutrition et du manque de soins médicaux. Le Niger compte environ 7 000 détenus pour une capacité de 2 500 personnes. Les évasions sont courantes. L'administration pénitentiaire relève du ministère de la Justice. La gestion des prisons représente 40% du budget du département. La garde des prisons est assurée par les agents de la garde nationale, lesquels ne sont ni spécifiquement ni efficacement formés à la garde de prisons.

Le rapport annuel de l'ANDDH pour l'année 2009 recommande la redynamisation des commissions de surveillance des maisons d'arrêts pour garantir des conditions de détention décentes. Il en est prévu au niveau de chaque établissement pénitentiaire.⁷ Elles sont composées du maire de la commune (président), du procureur de la République, du juge de section ou juge délégué, de membres d'associations de défense des droits de l'homme et d'associations caritatives. Elles sont chargées d'inspecter l'établissement, la salubrité, le travail des détenus, la tenue des registres, la conduite du personnel pénitentiaire.

La justice militaire

Depuis 2003, la législation nigérienne s'est dotée d'un Code de justice militaire pour lutter contre l'indiscipline dans l'armée et les mutineries. Ceci est une réaction à une mutinerie particulièrement importante en 2002. Composé de magistrats civils et de juges assesseurs militaires, le tribunal militaire a des compétences relativement limitées en temps de paix.

D'abord soupçonnée de rendre une justice d'exception, susceptible de constituer une source d'impunité pour les militaires, les instances de la justice militaire ont en fin de compte été davantage critiquées sur les pouvoirs exorbitants que le code de justice militaire confère au ministre de la Défense nationale : décision de poursuite, droit de classement sans suite, réduction de la peine prononcée et exemption, etc.

Le contrôle public

Au Niger, les questions de gouvernance du secteur de la sécurité ne sont en général pas discutées publiquement. Les questions de défense et de sécurité sont des sujets délicats, entourés d'un tel degré de secret et de confidentialité qu'il est communément admis qu'ils ne sauraient faire l'objet de débats publics autrement que dans le but de nuire à la cohésion et à la sécurité nationale. Pour la plupart, les Nigériens continuent de penser qu'il est dangereux de parler des questions de défense et de sécurité, et il n'est pas

rare de voir une assistance se vider, par peur de représailles, lorsque les débats s'orientent vers la « chose militaire » ou la sécurité.

En dépit des avancées démocratiques, la société civile a délibérément délaissé les questions de sécurité, qui sont devenues une sorte de niche intellectuelle sous monopole d'Etat. En effet, au niveau de la société civile et des partis politiques, les préoccupations liées aux forces de défense et de sécurité se limitent au comportement des hommes et des institutions relativement aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales. D'ailleurs, la notion de « secteur de la sécurité » dans son sens holistique est ignorée au Niger. Les termes utilisés sont « *forces de défense* » pour désigner les militaires, « *forces de sécurité* » pour désigner les forces chargées de la sécurité publique (gendarmerie, police et garde nationale) et enfin, plus couramment, les termes « *forces de défense et de sécurité* » pour désigner l'ensemble des forces militaires et paramilitaires, y compris les douaniers et les gardes forestiers.

Les associations et les ONG

Les associations et organisations non gouvernementales (ONG) se sont développées de façon exponentielle à partir de 1990. Ils sont régies d'une part, par les lois sur les associations⁸ et d'autre part, par un décret de 1992⁹ qui apporte la distinction entre les associations et les ONG, lesquelles ont toutes les caractéristiques d'une association et ont, en plus, la double obligation de signer un protocole d'accord avec le gouvernement et d'être sous le contrôle du ministère des Finances, qui assure l'évaluation et le suivi des projets réalisés par les ONG « *dont la vocation est l'appui au développement à travers des activités sociales et/ou économiques* ».

Les associations et ONG qui interviennent spécifiquement dans le secteur de la sécurité sont les associations de défense des droits de l'homme regroupées au sein de deux collectifs, le Collectif des organisations de défense des droits de l'homme et de la démocratie (CODDHD) et le Réseau nigérien des ONG de développement et associations des droit de l'homme et de la démocratie :¹⁰

Le CODDHD a un statut d'observateur auprès de la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples. Il est membre de l'Union interafricaine des droits de l'homme. Fondé en l'an 2000, il comprend 26 associations et ONG, dont l'ANDDH qui est l'organisation de défense des droits de l'homme la plus active, disposant de partenariats avec de nombreuses ONG internationales et plusieurs partenaires extérieurs comme. L'ANDDH et le CODDHD, ainsi que la plupart des associations de défense

de droits de l'homme importantes, disposent d'un service d'assistance judiciaire aux citoyens.

Le mérite des progrès accomplis en matière de droits de l'homme et de libertés fondamentales revient principalement aux associations et ONG par le biais des dénonciations, plaintes, critiques et plaidoyers qu'elles formulent de façon soutenue. Cependant, les ONG et associations sont financièrement tributaires des dons des organisations internationales, et leur incapacité à subvenir elles-mêmes à leurs besoins constitue un sérieux handicap. Bien que cette dépendance les place dans une situation de « nécessiteux » et les rend virtuellement susceptibles d'être manipulés par les organismes, voire les personnes qui leur procurent les financements dont ils ont besoin, les ONG et associations restent des organisations relativement indépendantes, faisant preuve d'une certaine lucidité quant à la lecture de l'évolution politique, et d'intégrité quant à la lutte contre les violations des droits de l'homme et les dérives pour restreindre les libertés fondamentales.

Les médias

Depuis l'indépendance, le Niger n'a connu que la presse publique. Les médias privés se sont développés à partir de la transition démocratique de 1991.

La presse d'Etat compte une radio nationale, une télévision nationale comportant deux chaînes, un quotidien, un hebdomadaire et un mensuel publics : Le Sahel, Sahel Dimanche et Nigérana.

La presse privée comprend quatre télévisions et 32 radios privées, dont les plus importantes sont Anfani, R&M, Souda, Ténéré FM, Tambara FM et Radio Saraounia. La presse privée compte environ une cinquantaine de titres qui paraissent de façon très irrégulière. Les premiers étaient Haské, Le Paon africain, Le Démocrate, le journal satyrique Moustique. Les plus stables en termes de parution sont actuellement : Alternative, Le Démocrate, Le Républicain, Anfani, Le Citoyen, Le Témoin, Le Flic, L'Enquêteur, La Roue de l'Histoire, etc. Par ailleurs, de journaux sont présents sur Internet, notamment sur les sites de la diaspora. Certains ont leur propre site.

Enfin, il convient de noter l'existence d'une centaine de radios communautaires, qui jouent un rôle inestimable dans l'information, l'éducation et la sensibilisation des populations rurales. Ces radios communautaires organisées en réseau RURANET émettent pour l'essentiel en langues nationales et sur des thématiques de développement et d'intérêt local. Elles sont financées par des ONG et des agences des Nations Unies ainsi que par divers organismes intergouvernementaux.

Pour de nombreux observateurs de la vie politique au Niger, malgré quelques entraves de la part des autorités et quelques rares cas de non-respect de l'éthique et de la déontologie au niveau des professionnels, la liberté d'expression constatée à la lecture des manchettes des journaux privés est la preuve tangible de la vitalité de la démocratie dans le pays.

Pourtant, les médias nigériens se sont souvent retrouvés dans des situations où la liberté de la presse était compromise. Au cours de la V^e République, elle a été mise à mal par des intimidations et des arrestations de journalistes ; la multiplication des procès contre les journaux, radios et journalistes en témoignent. De nombreuses radios ont été suspendues à plusieurs reprises, y compris RFI. En outre, une des armes du pouvoir pour tempérer les critiques de la presse libre est le recours aux redressements fiscaux.

Sur le plan financier, à l'exception des médias ayant passé un accord de partenariat avec des radios internationales ou des ONG, la majorité n'arrivent pas à subvenir à leurs besoins. Dans ces conditions, les positions de certains journaux et radios ne sont pas toujours innocentes. En effet, face aux aléas économiques, certains médias n'ont pas su résister à la tentation, d'où la qualification moqueuse de « presse alimentaire ». En outre, les appartenances politiques des journalistes et des propriétaires des médias privés trahissent parfois leur objectivité et entachent leur crédibilité.

La junte militaire a été, depuis février 2010, le meilleur défenseur de la liberté de la presse nigérienne. Après avoir ré-ouvert la maison de la presse, la junte militaire a favorisé l'organisation des Etats généraux de la presse en mai 2010. L'avancée la plus significative est la dépénalisation subséquente des délits de presse en juin 2010.

Le poids des institutions religieuses

Les institutions religieuses ont un poids considérable au Niger, en particulier dans les zones rurales où les populations sont analphabètes. Les messages qu'ils relaient sont généralement bien suivis. Généralement, la population adhère ou s'oppose aux décisions des autorités suivant le mot d'ordre des chefs religieux.

Même si leur influence est en général géographiquement limitée à leurs communautés respectives et qu'ils ne s'intéressent qu'aux sujets touchant leurs sphères d'influence, les leaders religieux jouissent d'un profond respect de la population et ont une capacité de mobilisation remarquable. Leur enracinement social et les réseaux qu'ils ont constitués les prédisposent naturellement à jouer un rôle significatif en matière de

sensibilisation des populations ainsi que dans la gestion et la prévention de conflits. Ils jouent un grand rôle informel dans les conflits sociaux et familiaux : divorces et conciliations, conflits entre paysans, conflits intercommunautaires et interreligieux, grèves et mouvements sociaux (travailleurs, étudiants), etc.

La grande préoccupation concerne la poussée du fondamentalisme islamique au Niger, avec la très grande proximité physique, culturelle et religieuse des Etats du Nord du Nigéria appliquant la Charia. Il y a également lieu de s'inquiéter à propos des sources de financement des associations musulmanes, de plus en plus pénétrées par la générosité et les idéologies extrémistes des wahabites saoudiens. Dans le Nord du pays, les activités du groupe Al-Qaïda au Maghreb islamique, quoique plus inquiétantes, ne mobilisent pas les populations locales. Cependant, la porosité des frontières et les importants flux migratoires exposent grandement le Niger aux poussées des fondamentalistes.

Les communautés chrétiennes, à majorité composées d'étrangers, sont trop faibles numériquement et trop éclatées entre différentes églises pour peser sur l'échiquier national.

Les académies et les universités

Le nombre des académies et des universités est relativement limité au Niger. Il existe une seule grande université avec des annexes à l'intérieur du pays, qui enseignent jusqu'en deuxième année. Il n'existe pas d'universités privées ; l'enseignement dispensé par les nombreux instituts, écoles ou centres de formation de niveau universitaire est plutôt technique et spécialisé. D'un point de vue académique, les débats sur le secteur de la sécurité ne les intéressent que marginalement.

En revanche, à l'université Abdoul Moumouni Dioffo de Niamey et à l'Ecole nationale de l'administration et de la magistrature (ENAM), le sujet présente un intérêt pour les étudiants et les chercheurs. L'université de Niamey (par le biais des facultés de droit, de sociologie, de gestion et de philosophie) et l'ENAM (où sont formés les magistrats et les administrateurs civils) pourraient s'intéresser à la question de la gouvernance du secteur de la sécurité. Mais ils ne le font que de façon parcellaire et limitée, la conception holistique du secteur de la sécurité étant ignorée. Pourtant ces deux entités représentent le meilleur point d'ancrage pour introduire le concept de la RSS au niveau des futurs cadres du pays.

Pour favoriser l'introduction de la RSS à l'université et à l'ENAM, les organismes internationaux (Nations Unies, UA, CEDEAO) et les ONG

pourraient financer les études sur les questions de gouvernance du secteur de la sécurité (GSS), octroyer des bourses d'études ou des prix et récompenses. Ces mesures incitatives seront d'autant plus utiles si elles concernent également les cadres des forces de défense et de sécurité.

Le concept de la réforme du secteur de la sécurité et son application au Niger

D'une façon générale, le concept de la RSS est inconnu au Niger. Le caractère global et holistique de la RSS est méconnu, tant de la part des autorités politiques que des institutions du secteur de la sécurité. La problématique des réformes dans les institutions du secteur de la sécurité est envisagée de façon ponctuelle, sectorielle et parcellaire avec une perspective en général assez limitée dans le temps. Pourtant, depuis la III^e République, la nécessité de mener des réformes dans les institutions du secteur de la sécurité s'est fait sentir, mais les changements ont hélas été opérés de façon sectorielle et isolée. Au cours des années 90, les réformes ont surtout concerné la réorganisation de la gendarmerie nationale, alors placée sous l'autorité du chef d'état-major des armées. Les réformes intervenues au niveau de la garde nationale se sont faites en 1996 à la suite de la signature des accords de paix avec la rébellion touarègue, qui prévoyait des unités de sécurité sahariennes spéciales au sein desquelles ont été recrutés les ex-rebelles. En avril 2010, la garde nationale – alors appelée FNIS – a pris l'appellation actuelle. En 2003, un audit de l'armée et de la gendarmerie a été réalisé en vue d'adapter l'organisation et le mode de fonctionnement des forces armées. Si l'audit a mis en évidence des dysfonctionnements importants, en revanche les recommandations se sont cristallisées (uniquement) sur la nécessité d'adopter une loi pluriannuelle de programmation militaire. Cette option a quand même eu l'avantage d'apporter la lisibilité, la transparence et la possibilité de contrôler les dépenses militaires, désormais programmées dans un cadre quinquennal et regroupées dans un document unique approuvé par un vote du parlement. On peut cependant regretter que cet audit n'ait pas apporté davantage de changements dans le mode de fonctionnement de l'armée et surtout, qu'il n'ait concerné que les forces à statut militaire (armée et gendarmerie). Par la suite, les forces de police et de la garde nationale ont entamé un processus d'élaboration de loi quinquennal, tandis que dans le cadre du PARJ, la justice lançait de son côté un ambitieux programme de réforme, avec

notamment la création en 1999 d'une administration pénitentiaire professionnelle, qui n'a toujours pas été mise en place à ce jour.

Cependant, loin de constituer un handicap, cette multiplication de réformes sectorielles et isolées est au contraire un avantage dans l'éventualité d'un véritable programme de RSS. En effet, les réformes, quoique limitées dans leur portée, ont dans l'ensemble tout de même représenté une avancée significative en termes d'efficacité et de bonne gouvernance, constituant ainsi un phénomène de « mutation transitionnelle ». En outre, elles offrent aux organisations l'occasion de faire l'expérience du changement et démontrent leur capacité à mettre en œuvre des programmes de réforme. L'apprentissage ainsi capitalisé permettra d'assurer la réussite d'un programme de réforme global et plus ambitieux.

L'émergence du concept de la RSS sera d'autant plus facile au Niger que la dynamique des changements institutionnels s'y prête et que les principes élaborés par les Nations Unies sont endossés par les organisations régionales et sous-régionales telles que l'Union africaine et la CEDEAO. Cette convergence donne l'avantage de pouvoir fédérer les volontés dans un cadre crédible et pertinent. Sur le plan militaire, les normes ainsi élaborées au plan international peuvent être diffusées efficacement dans le cadre général de la préparation du déploiement des contingents lors des missions de maintien de la paix ou dans le cadre de la constitution de forces en attente. Elles peuvent également s'appuyer sur les centres de formation aux opérations de maintien de la paix et sur les écoles nationales à vocation régionale (ENVR), créées dans le cadre de la coopération militaire française. Les autres composantes du secteur de la sécurité peuvent être associées aux sessions d'apprentissage et de sensibilisation organisées dans les centres de formation au maintien de la paix ou dans les ENVR.

Toutefois, le concept de la RSS est par essence éminemment politique et doit idéalement commencer au niveau institutionnel le plus élevé avant de descendre au niveau des praticiens. Cette démarche est d'autant plus politique que les questions de bonne gouvernance, en particulier en matière de défense et de sécurité, sont des sujets délicats qui sont souvent évités. D'où la nécessité de mettre en place un cadre de concertation pour l'élaboration d'un plan stratégique normalisé de RSS à partir d'une perspective africaine, idéalement conduit par l'Union africaine avec l'aide des différentes organisations sous-régionales, ce qui renforcerait encore davantage le processus d'appropriation.

La CEDEAO pourrait jouer un rôle important dans l'échange d'expériences et servir de plate-forme pour les débats sur la RSS. La CEDEAO a déjà fait d'énormes progrès en ce qui concerne l'élaboration des

normes démocratiques visant à régir le comportement des Etats membres, en 1999 avec le Protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits, le maintien de la paix et la sécurité,¹¹ en 2001 avec le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, qui a notamment établi les Normes relatives à l'utilisation responsable des forces armées et de sécurité. En 2008 la CEDEAO s'est dotée d'un document intitulé « Cadre de prévention des conflits ». Dans son article 72, il engage les Etats membres à « assurer l'émergence et la consolidation de systèmes de sécurité responsables, transparents et participatifs ». En d'autres termes, les Etats membres de la CEDEAO se sont déjà engagés à réformer leurs systèmes (secteur) de sécurité afin d'harmoniser les politiques et les dispositifs de sécurité. Au-delà du suivi des transpositions des accords dans le dispositif interne des Etats membres, il reste à mettre en place un mécanisme de supervision et de contrôle, ce qui est encore problématique.

Au niveau national précisément, le fait qu'il n'y ait pas d'espace de dialogue structuré et permanent sur les problématiques de la RSS constitue un obstacle certain à la dissémination et à l'appropriation des normes. Les ONG et les associations, notamment l'ANDDH, ont ponctuellement organisé des séminaires sur la place et le rôle d'une armée dans un contexte démocratique. Le plus important a été le « Colloque armées et démocratie au Niger », organisé en 1999, et qui a donné lieu à la création d'un Comité de suivi des recommandations dudit colloque. Faute de soutien, le Comité de suivi n'a pas pu constituer un cadre de dialogue et de recherche permanent et stable sur les questions liées à l'armée et à la démocratie. C'était pourtant le cadre le plus approprié, car il fédérait à la fois les politiques, les militaires, les associations et les universitaires. Aujourd'hui, les associations et les ONG sont les seuls acteurs susceptibles de servir de cadre de réflexion sur la RSS, même si leurs connaissances dans le domaine restent limitées.

Le rôle de l'assistance extérieure pour l'Afrique dans le contexte de la gouvernance du secteur de la sécurité est important, cela ne fait aucun doute. L'expérience acquise lors de l'élaboration des processus de RSS et de leur mise en œuvre constitue une plate-forme d'échange et fait gagner énormément de temps. Toutefois, dans la réalité, les choses sont différentes, et lorsque l'assistance vient de l'extérieur, il ne faut pas oublier que les contingences et les critères de réussite reposent sur des cadres de référence différents. L'histoire des relations et des obligations mutuelles entre les institutions de sécurité et les citoyens, la conception du pouvoir et la place du citoyen en tant qu'individu doté de droits sont autant d'éléments clés qui ont un impact déterminant sur la nature et le degré des changements ainsi que sur les stratégies de réforme. L'analyse et l'évaluation très approfondies

du contexte politico- et socio-culturel déterminent radicalement la pertinence des stratégies de réforme.

Les défis à relever

S'il ne semble pas absolument nécessaire de revoir les rôles de l'Etat, des institutions du secteur de la sécurité ni des acteurs du contrôle démocratique (parlement, justice, public, etc.), il existe en revanche un certain nombre de défis relatifs à la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Ils concernent en premier lieu l'éradication de la culture des coups d'Etat au sein des forces armées nigériennes, l'intégration des acteurs non étatiques dans le processus de RSS, la dépolitisation et la création d'un cadre formel consacré à la RSS.

Sur un plan plus « opérationnel », il en existe d'autres : la discipline dans l'armée, l'insécurité dans la zone nord désertique et le renforcement de la capacité de lutte contre les nouvelles menaces (par ex. l'intégrisme musulman et le terrorisme, le trafic de drogue et celui d'êtres humains).

L'éradication de la culture des coups d'Etat

Etant donné les nombreux coups d'Etat fomentés au Niger et leurs circonstances particulières, la question fondamentale qui se pose en matière de gestion du secteur de la sécurité est celle de l'intervention récurrente de l'armée sur la scène politique dans les situations de crises politiques aiguës. Comment amener les officiers de l'armée à se défaire du (profond) sentiment d'être investis de la mission de sauver le pays et la démocratie en cas d'impasse ? Quelles alternatives à l'armée ? C'est là une des tâches à laquelle la classe politique devra s'atteler inéluctablement.

Au Niger, la RSS revêt assurément une dimension politique et managériale qui va au-delà des forces de défense et de sécurité, et qui interpelle profondément l'efficacité du leadership politique tant il apparaît que c'est bien davantage la carence du pouvoir que la force des armes qui est à l'origine des coups d'état. En effet, l'incapacité de la classe politique à gérer les crises politiques rappelle avec cruauté que le Niger est encore un pays profondément féodal. C'est la force seule – et non le droit ou le consensus politique – qui a à chaque fois apporté une solution. A l'occasion de la dernière, datée de 2009, l'ensemble des mécanismes de contre-pouvoirs a fonctionné correctement. Le parlement, les partis politiques, la justice et la société civile ont chacun joué pleinement leur rôle. Ils se sont opposés aux

violations de la constitution par le président, mais ils n'ont pas eu de réels moyens de redresser la situation, y compris avec le soutien de la médiation assurée par le général Abdou Salami du Nigéria. Les condamnations formulées par la communauté internationale, la CEDEAO et l'Union Européenne sont restées sans véritables effets. Seule la force des armes a rétabli le droit par un coup d'état. Assurément, en l'absence d'arguments persuasifs, l'armée s'est arrogée le rôle de « défenseur de la démocratie et des institutions » plus ou moins institutionnalisé, sinon dans l'esprit des Nigériens, du moins dans celui des officiers.

Cette idée découle en grande partie du fait qu'il n'y avait pas de stratégie de dépolitisation de l'armée lorsque la démocratie intégrale a été instaurée à partir de 1991. En effet, au lendemain du premier coup d'état en 1974, l'armée s'est installée sur la scène politique pendant quinze ans d'un régime d'exception marqué par la domination de la junte militaire au pouvoir. Puis en 1988, à la mort du général Seyni Kountché, le Niger s'est engagé dans une timide voie de « décrispation politique ». La Constitution de 1989 instituant notamment le parti unique, légitimait et consacrait le rôle politique des forces armées nationales, qui « ... *intégrées à tous les secteurs de la vie publique... exercent au même titre que les autres composantes de la nation des responsabilités politiques.* »¹²

La Constitution du 26 décembre 1992, issue du mouvement de contestation du régime militaire, qui a abouti à la Conférence nationale et à la transition vers la démocratie pluraliste intégrale, a radicalement affirmé le principe du retrait total de l'armée de la scène politique. Du reste, tout le dispositif institutionnel de la III^e République confirme cette option : la charte des partis politiques interdit aux militaires et aux membres des forces de sécurité d'exercer des activités et des fonctions politiques tandis que le code électoral les rend inéligibles, sauf démission de leur part. Le statut applicable aux militaires prévoit les mêmes interdictions, ainsi qu'un régime de neutralité dans les domaines politique, philosophique et religieux (interdisant toute déclaration ou écrit sans autorisation préalable du ministre de la Défense). Précisément, c'est à ce moment qu'un dispositif de dépolitisation de l'armée aurait dû être élaboré et mis en place.

Après l'instauration de la démocratie, les forces armées nigériennes ont fait irruption dans la vie politique, réalisant trois coups d'Etat en quinze ans, respectivement en 1996, en 1999 et récemment en février 2010.

- Le premier coup d'état est survenu suite à un blocage politique, en 1996, seulement trois ans après les élections qui ont consacré l'instauration de la démocratie ;

- Le second coup d'état a eu lieu en 1999 à la suite d'élections non démocratiques et fortement contestées. Il avait pour objectif de rétablir la démocratie avec une transition courte de neuf mois et l'organisation d'élections libres et transparentes ;
- Le troisième enfin, en 2010, a eu lieu suite à la dérive autocratique du président Tandja Mamadou qui avait dissout toutes les institutions de contrôle (parlement, cour constitutionnelle) pour s'assurer un troisième mandat au-delà des deux mandats autorisés par la constitution.

L'analyse des circonstances politiques de ces coups d'Etat conduit à des constats peu encourageants quant au processus de démocratisation du Niger :

- l'apparente incapacité de la classe politique à assurer la pérennité du processus démocratique ;
- le rôle omniprésent de l'armée, qui s'érige en arbitre du jeu politique.

Il est important de noter que les coups d'Etat sont toujours survenus dans des situations de blocage politique. C'est moins la force des armes que la faiblesse du pouvoir qui en est la cause. La classe politique n'a pas été capable de mettre en place un dispositif efficace pour la résolution des conflits et la gestion des crises. D'une façon générale, même si les avancées démocratiques sont particulièrement remarquables au Niger, il ressort en dernière analyse que la question de la gouvernance démocratique s'impose avec force. C'est moins le dispositif institutionnel que les pratiques politiques qui sont en cause dans les échecs du processus démocratique. La faiblesse du discours et de la culture politique, la régionalisation et l'ethnicisation des partis politiques, ainsi que la défaillance de la bonne gouvernance au sein-même des partis, sont autant de raisons qui expliquent l'échec de la classe politique à préserver les avancées du processus démocratique. Dans ces conditions, l'irruption de l'armée est considérée comme étant, sinon salutaire, salvatrice pour rétablir la démocratie. On peut donc conclure que l'armée et les coups d'Etat feront partie du paysage politique nigérien tant que la classe politique n'aura pas trouvé le moyen de gérer le pouvoir dans un contexte tel que les crises ne puissent aboutir à des situations de blocage.

La dépolitisation et la « désethnicisation » du secteur de la sécurité

Au Niger, il n'est pas possible d'évoquer la politisation ou l'ethnicisation du secteur de la sécurité sans risquer l'implosion de la cohésion nationale. Au niveau national, les débats ont porté uniquement sur la dépolitisation de l'administration, aboutissant à l'ordonnance n° 99-87 et au décret n° 99-466/PCRN/MFP/T/E du 22 novembre 1999, évitant soigneusement la question ethnique. Mais quand on connaît le caractère ethnique des partis politiques au Niger, on comprend que la politisation va de pair avec l'ethnicisation. Il reste que ces deux textes, qui procèdent à une distinction entre postes politiques et postes techniques, n'ont jamais été appliqués. Les discussions sur ces sujets autant que sur la corruption ou le trafic d'influence au sein des institutions du secteur de la sécurité seront sans nul doute délicates. Bien heureusement, des commissions nationales indépendantes, des associations et ONG (notamment l'Association nigérienne de lutte contre la corruption, *Transparency International* ou l'ANDDH) fournissent des rapports sur ces sujets qui pourraient servir de point d'ancrage pour entamer des débats, et qui constituent en outre des instruments de mesure indépendants et crédibles pour évaluer les réformes à entreprendre.

La discipline au sein des forces de défense et de sécurité

Entre 1992 et 2002, huit mutineries ont été signalées au Niger. La première a éclaté le 25 février 1992 à Niamey pendant la période de transition démocratique qui a suivi l'organisation de la conférence nationale souveraine. Parmi les revendications des mutins figuraient en première position le paiement des arriérés de salaires et diverses indemnités ainsi que l'amélioration de leurs conditions de vie. Cette première mutinerie, appelée « Mouvement de la troupe », a été vite circonscrite et réglée de façon pacifique grâce à la mobilisation de la société, qui y voyait une stratégie de déstabilisation des autorités de transition et du processus démocratique, mais surtout grâce aux engagements pris par le premier ministre Cheffou Amadou qui a organisé les « Etats généraux de l'armée ». Ce forum a permis de définir le nouveau rôle et le nouveau statut de l'armée dans le nouveau contexte démocratique.

La plus importante des mutineries a été celle qui a débuté le 29 juillet 2002 à N'Gourty dans l'extrême Est du pays, avant de s'étendre à plusieurs garnisons. Si les soulèvements de Niamey ont été vite maîtrisés, ceux de l'Est du pays n'ont pris fin que le 7 août 2002 avec deux morts, deux blessés

et 224 soldats arrêtés (224 selon les sources gouvernementales, 253 selon les agences de presse privées).

La mise en place d'un cadre formel

Un cadre formel, regroupant à un niveau politique les institutions du secteur de la sécurité et les acteurs non étatiques (associations, ONG, partenaires extérieurs, etc.) est nécessaire pour disséminer le concept de RSS, mener des réflexions et formuler des recommandations. Il permettra d'établir de nouveaux rapports entre les différents acteurs, pour que devienne à nouveau possible un dialogue cristallisé depuis de longues années sur les responsabilités respectives en tant qu'opposants. Cette plate-forme devrait avoir un caractère indépendant et permanent. En outre, elle devrait être placée sous la direction des membres de la société civile, ce qui constitue à la fois une garantie d'indépendance et de pérennité, car celles-ci sont plus stables que les membres issus des milieux politiques ou de l'administration publique. Du reste, les ONG et les associations ont largement démontré leur capacité à s'impliquer et à défendre la cause des droits de l'homme et celle de la sécurité des citoyens.

L'intégration de la société civile aux questions de défense et de sécurité

Ce processus, qui n'exclut personne, pose la question de l'intégration de la société civile aux questions de défense et de sécurité, traditionnellement réservées au chef de l'Etat, chef suprême des armées. C'est la conception-même du pouvoir qui serait ainsi remise en cause. Cette démarche prône en effet un changement profond du paradigme sur la sécurité, en faisant désormais une place de choix au citoyen et à la société civile dans la conception du dispositif national de sécurité et dans son contrôle. Une telle vision paraîtrait éminemment subversive, voire séditeuse, aux yeux des acteurs institutionnels qui pourraient ainsi résister à la réforme. Il s'agit effectivement de prendre en compte le fait, qu'en bout de ligne, la RSS procède à une redistribution des cartes entre les institutions et au sein-même des institutions, ainsi qu'entre les acteurs sur le terrain. C'est donc un processus clairement politique qui peut être vu comme une déstabilisation par le pouvoir en place, ce qui peut générer des résistances. Seules une volonté politique fortement affirmée et une sensibilisation minutieusement menée pourront – avec le temps – assainir les rapports et calmer les tensions liées à la différence culturelle qui existe entre les différents camps.

Conclusion

Plutôt qu'un changement structurel, la réforme du secteur de la sécurité au Niger vise un changement dans les méthodes de gestion. C'est l'esprit des hommes à la tête des administrations et les institutions qu'il faut changer afin qu'ils acceptent d'appliquer la loi et les règlements conformément aux termes de leurs mandats et en faisant fonctionner les organes de contrôle à tous les niveaux. La question concerne également les moyens de fonctionnement, car les institutions en étant dépourvues, elles sont incapables d'assurer leurs missions.

Les questions à traiter en priorité sont les suivantes :

- la création d'une plate-forme nationale et ouverte à tous sur la réforme du secteur de la sécurité ;
- l'indépendance de la justice ;
- l'élaboration de mécanismes d'intégration du citoyen et de la société civile à tous les niveaux dans la résolution des problèmes de sécurité, ainsi que dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de défense et de sécurité ;
- l'élaboration d'une politique de défense et de sécurité ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique nationale de lutte contre la corruption et le népotisme ; la dépolitisation du secteur de la sécurité ;
- l'élaboration d'une loi pluriannuelle sur l'équipement des institutions du secteur de la sécurité.

Quelles que soient les mesures envisagées dans le cadre de la réforme, l'aspect le plus important est la crédibilité des institutions et la confiance des populations. La crédibilité réside dans la capacité des institutions à se remettre en cause et à mettre en place un système de sanctions transparent. La confiance de la population réside principalement dans la responsabilisation des institutions et de ses membres. Un vaste programme de lutte contre la corruption et l'impunité est essentiel à cet égard.

Au niveau des acteurs, un programme de recyclage et de formation fondé sur la responsabilisation des institutions et la responsabilité individuelle doit être mis en place. Le rôle des écoles et des centres de formation est important, et ceux-ci pourraient par la suite mettre en place des programmes communs (ou convergents), et même – à l'instar des écoles

militaires nationales à vocation régionale – créer des écoles régionales communes. L'utilisation des nouvelles technologies de communication permettrait la mise en place de formations régionales à distance, en particulier pour les cadres de haut niveau, ou sur des thématiques ciblées telles que les droits de l'homme, les droits de l'enfant, etc.

Les acteurs extérieurs peuvent grandement contribuer au dispositif de formation par la création de centres de formations, leur rénovation, leur équipement, et par la mise en place des moyens de télécommunication pour les formations communes à distance.

Concernant l'application des recommandations en matière de RSS, il convient de s'assurer de leur pertinence, car elles risquent d'être « orientées » à des fins politiques ou suggérées par cupidité, ce qui peut entraîner des dépenses inutiles ou bien la localisation d'infrastructures décidée uniquement à partir de critères ethno-régionalistes. Il faut aussi comparer le coût de la réforme avec les capacités financières et les problèmes socio-économiques du pays, de sorte à ne pas compromettre les investissements dans les autres secteurs. Pour un pays comme le Niger, la RSS ne peut prévaloir sur les besoins élémentaires des populations, dont la survie est parfois une véritable prouesse.

Références

- ¹ Estimée à 15,4 millions d'habitants (Chiffres du recensement général de la population de 2001), la population comprend plusieurs groupes ethniques : les Hausas (56%), les Djerma (22%), les Peuhls (8%), les Touarègs (4 %), les Kanuris, les Toubous, les Arabes et les Gourmantchés (entre 2 et 3%). Le taux de croissance est de 3,7%. Le Niger compte 95% de musulmans et une minorité de chrétiens et de pratiquants de croyances locales « animistes ».
- ² Les Touarègs sont des peuples nomades répartis entre le Nord du Niger et du Mali et le Sud de l'Algérie et de la Libye. Ils sont également présents au nord du Burkina Faso. Les premières rébellions touarègues ont eu lieu au Mali au lendemain des indépendances.
- ³ L'Accord de paix de Ouagadougou du 24 avril 1995 ; le Protocole d'accord additionnel d'Alger du 28 novembre 1997 ; l'Accord de paix de N'Djamena du 21 août 1998.
- ⁴ Article du Code de procédure pénale.
- ⁵ Article 3 de la loi n° 2004-050 du 22 juillet 2004.
- ⁶ Article 17 de la Constitution du 9 août 1999.
- ⁷ Article 10 du décret n° 99-368/PCR/MJ/DH du 3 septembre 1999.
- ⁸ L'ordonnance n° 84-06 du 1^{er} mars 1984 (modifiée par la loi n° 91-006 du 20 mai 1991 et le décret n° 84/49 du 1^{er} mars 1984).
- ⁹ Décret n° 92-292/PM/MF/P du 25 septembre 1992.
- ¹⁰ Voir : www.roddadh.org

-
- ¹¹ Protocole relatif au mécanisme pour la prévention, la gestion, la résolution des conflits, le maintien de la paix et la sécurité, 10 décembre 1999.
- ¹² Article 79 de la Constitution du 24 septembre 1989.

Chapitre 9

Le Sénégal

Niagale Bagayoko-Penone

Introduction

Longtemps considéré comme un modèle, le Sénégal présente la particularité unique en Afrique de l'Ouest de n'avoir jamais été soumis au joug des militaires. Pour autant, l'histoire politique du pays,¹ depuis l'indépendance obtenue en 1960, n'en a pas moins été agitée par un certain nombre de soubresauts. Le Parti socialiste, fondé à la veille de l'indépendance par Léopold Sédar Senghor – premier chef d'Etat sénégalais – a en effet exercé un pouvoir quasi exclusif. Pendant les premières années qui ont suivi son accession à la présidence en 1981,² Abdou Diouf s'est inscrit dans la continuité de son prédécesseur, tout en infléchissant graduellement le caractère autoritaire de la pratique du pouvoir. Au cours de ces années, l'armée a été tantôt sollicitée par le gouvernement pour intervenir dans le règlement des conflits politiques, tantôt soupçonnée de fomenter des putschs, mais elle s'en est toujours tenue à une position strictement républicaine.³ L'alternance de 2000 a consacré l'arrivée au pouvoir de l'opposant historique Abdoulaye Wade et de sa coalition d'opposition « *sopi* ».

Le Sénégal n'a par ailleurs pas été épargné par l'instabilité interne : le conflit casamançais, qui oppose le mouvement séparatiste du MFDC (Mouvement des forces démocratiques de Casamance) au pouvoir central, déstabilise le Sud du pays depuis 1982.⁴ Tout en maintenant en permanence des troupes en Casamance, l'Etat a oscillé entre durcissement (Abdou Diouf ayant opté pour une approche répressive) et négociation (option davantage privilégiée par Abdoulaye Wade). Cependant, quelle que soit l'approche retenue, le pouvoir sénégalais a toujours exclu toute perspective de réelle autonomie de la province, perçue comme les prémices d'un démembrement du pays. Loin d'être circonscrite à la scène politique intérieure, la question casamançaise est également une question de politique extérieure, les relations de voisinage du Sénégal avec la Gambie et la Guinée-Bissau étant largement déterminées par la confrontation avec le MFDC.⁵

Dotée d'un appareil diplomatique particulièrement efficace, l'Etat sénégalais a réussi à apparaître aux yeux de la communauté internationale

comme un havre de paix malgré le conflit casamançais, mais aussi comme un modèle démocratique en dépit des dérives qui ont pu se produire à des degrés divers de gravité sous chacun des trois régimes qui se sont succédés depuis 1960. Aujourd'hui encore, le pays jouit d'une image positive alors même qu'on assiste depuis quelques années à une détérioration préoccupante de la situation politique et institutionnelle. Selon l'avis unanime des médias sénégalais, des représentants de la société civile et de l'opposition politique, le président Abdoulaye se révèle en effet être comme un « *autocrate paré des atours du démocrate* » qui pousse à l'extrême la patrimonialisation de l'Etat, voire le culte de la personnalité. On constate aujourd'hui une dérive autoritaire du régime, qui pourrait à terme compromettre les progrès indéniables réalisés dans le domaine de la sécurité.

En effet, si certaines composantes du système sécuritaire sont de plus en plus souvent gouvernées selon des principes de professionnalisme et de démocratisation, à l'intérieur de chaque secteur, les réformes ont été conduites de manière compartimentées. Les dysfonctionnements qui en résultent montrent la nécessité de mettre en œuvre un processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS) holistique.

Ce chapitre commence par présenter un état des lieux du secteur de la sécurité sénégalais, puis examine le rôle des différents acteurs chargés de son fonctionnement. Il analyse ensuite les défis à relever, et propose en conclusion des recommandations.

L'appareil sécuritaire et son environnement

D'un point de vue institutionnel et organisationnel, l'appareil sécuritaire sénégalais, largement hérité de la colonisation, s'inspire très largement du dispositif qui prévaut en France. La politique de sécurité est arrêtée par le président de la république qui assure la direction générale ainsi que la direction militaire de la défense, conformément à l'article 45 de la constitution adoptée par référendum le 7 janvier 2001. Deux institutions placées sous l'autorité du président, le Conseil supérieur de défense et le Conseil national de sécurité, ont pour vocation d'assurer une gestion collégiale des questions de défense et de sécurité. Ces organes ne jouent cependant pas un rôle prépondérant dans la prise de décision.

Les armées

Les forces armées sont placées sous l'autorité du ministre des Forces armées, poste actuellement occupé par un civil conformément à la tradition du pays.⁶ En réalité, le rôle du ministre de la Défense (qui n'a pas rang de ministre d'Etat et se trouve largement cantonné à des fonctions administratives et de soutien des forces) apparaît comme secondaire par rapport à celui joué par le chef d'état-major général des armées (CEMGA). Les décisions sont en effet très centralisées aux mains du CEMGA et du président, qui entretiennent une relation extrêmement étroite. L'actuel haut commandant de la gendarmerie a lui aussi une grande influence sur le chef d'Etat, de même que le chef d'état-major particulier de la présidence. Le CEMGA s'est vu directement rattacher deux directions dont le rôle est particulièrement important :

- la Direction des relations publiques des armées (DIRPA), créée en 1993, est constituée de trois branches : médias et stratégie, production audiovisuelle, archives. Elle est devenue un service très élaboré doté de moyens sophistiqués, dont la mission est de favoriser la communication interne aux armées et d'informer le public et les médias ;⁷
- la Direction du service de santé des armées a pour vocation de promouvoir et de rétablir la santé des militaires ainsi que celle de leurs familles dans le cadre du soutien aux armées. Par ses efforts pour améliorer la santé de la population sénégalaise (soins et consultations médicales, évacuations sanitaires, etc.) et pour favoriser l'accès des citoyens aux hôpitaux militaires, considérés comme les mieux équipés du pays, elle fait également fonction de service public.

L'armée de terre, dont l'embryon a été mis en place dès 1960, constitue la composante la plus importante des armées avec plus de la moitié des effectifs totaux. Le territoire sénégalais est divisé en zones militaires, placées sous l'autorité d'un commandant militaire, qui sont calquées sur les circonscriptions administratives. Ils ont sous ses ordres des unités territoriales (de combat et de soutien). La marine nationale est, quant à elle, constituée de trois corps : le Groupement naval opérationnel, le Groupement de soutien de la marine et le Groupement de surveillance fluvio-maritime. Elle assure la défense, la protection et la surveillance des frontières maritimes et contribue aussi à la défense économique, notamment en participant à la sauvegarde des ressources maritimes (surveillance des pêches, lutte contre la pollution). En plus de ses missions de protection de

l'espace aérien et des zones aéroportuaires, l'armée de l'air, qui est composée de deux divisions, est elle aussi censée contribuer à la protection des ressources halieutiques ainsi qu'aux recherches et sauvetages en mer.

Une caractéristique majeure des forces armées sénégalaises est leur participation depuis le début des années 60 aux missions de paix, qu'elles soient menées sous l'égide de l'ONU, de la CEDEAO ou encore de l'OUA/Union Africaine.⁸ Aujourd'hui, l'armée sénégalaise contribue grandement à l'intégration de la Brigade Ouest de la force en attente de l'Union africaine (UA) dans le cadre de la CEDEAO. Par ailleurs, chacune des trois armées est par tradition très impliquée dans les actions socio-économiques d'appui au développement.⁹

En matière de formation, l'armée dispose d'un grand nombre d'écoles et de centres de perfectionnement, qui offrent des formations à différents niveaux et pour diverses spécialités.¹⁰ Chaque année, les officiers et les sous-officiers sont recrutés par concours d'admission dans les grandes écoles militaires, à l'étranger ou au Sénégal. Les hommes de troupe sont engagés sur la base du volontariat par des commissions itinérantes qui parcourent le pays.¹¹ Ce n'est qu'en 2007 que la carrière militaire s'est ouverte aux femmes. Enfin, les armées sont dotées de services sociaux assez élaborés, regroupés au sein d'un Haut comité social des armées.

Les forces armées sénégalaises apparaissent tant aux yeux de la population qu'à ceux des organisations de défense des droits de l'homme, des médias, des autres fonctionnaires ou encore des coopérants étrangers comme des forces professionnelles et éminemment républicaines. L'armée est en effet décrite comme étant instruite, démocratique et bien commandée, proche de la population, et ses interventions dans les domaines humanitaires et du développement sont unanimement saluées. C'est à la faveur de la crise de décembre 1962 qu'elle a acquis sa réputation d'armée républicaine, jamais démentie depuis lors. Malgré certaines pratiques de favoritisme, le recrutement semble assez équilibré et transparent. On ne constate pas de déséquilibre ethnique dans la composition des forces. Contrairement à la plupart des armées africaines francophones, l'armée sénégalaise a toujours été, depuis l'indépendance, une armée de métier car ses opérations se déroulent aussi bien à l'extérieur dans le cadre des missions de paix que sur le terrain intérieur casamançais. Cette caractéristique représente à la fois une force et une faiblesse : déployées en permanence, les forces sont insuffisamment entraînées et les opérations de maintien de la paix requièrent une importante rotation des contingents et des chefs militaires,¹² mobilisant ainsi les meilleurs officiers d'état-major. Les compétences des officiers sénégalais sont de plus en plus recherchées par les états-majors des autres

nations et les administrations des organisations multilatérales, et leur absence pèse de plus en plus sur les programmes de formation ainsi que sur l'organisation de l'armée.¹³ La décision du président Wade d'accorder, par réforme constitutionnelle, le droit de vote aux militaires¹⁴ a fait l'objet de vives critiques aussi bien parmi les civils que parmi les militaires. Ils redoutent que ce droit n'engendre une politisation des forces armées, susceptibles de rompre la discipline militaire dans les casernes et de compromettre la neutralité qu'ont toujours affichée les militaires. Le président Wade se voit également reprocher de chercher à instrumentaliser l'armée en favorisant les promotions d'officiers au grade de général.¹⁵ Certains voient dans ces décisions un moyen pour le président d'instrumentaliser l'armée à son profit afin de disposer de son soutien.¹⁶ D'autres y voient une volonté de se prémunir contre toute tentative de putsch, suite aux rumeurs parues dans la presse selon lesquelles deux anciens militaires auraient tenté un coup d'Etat en juillet 2004.¹⁷ Si la pratique consistant à favoriser les promotions rapides au sein de l'armée est assez inédite dans le pays, les officiers ont en revanche toujours bénéficié de nombreux avantages matériels (comme des voitures et des logements de fonction confortables) et sont perçus comme profitant de la corruption généralisée.

La gendarmerie

La gendarmerie est placée sous l'autorité du haut commandant de la gendarmerie qui, au sein des forces armées, a le rang et les prérogatives du CEMGA et est également chargée de la justice militaire.¹⁸ Les missions, définies par le décret 74-571 du 13 juin 1974, sont de quatre types :

- les missions de police (administrative, judiciaire et militaire) : veiller de manière préventive et répressive à la sécurité publique et assurer le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens ainsi que l'exécution des lois et des règlements ;
- les missions de défense nationale : assurer la surveillance continue du territoire national, la collecte du renseignement, la participation aux exercices et manœuvres militaires en temps de paix ou la participation aux combats en temps de guerre ;
- les missions de service public : assurer la protection des institutions et des hautes autorités étatiques ;
- la participation aux missions de paix.¹⁹

Le Sénégal est particulièrement impliqué dans la mise en place de l'Organisation des gendarmeries africaines (OGA).²⁰ Ce projet, lancé en 1999 et finalement ratifié en 2008 par 16 pays signataires, vise à établir une institution similaire à la Force de gendarmerie européenne. L'OGA a pour objectif de favoriser les échanges de savoir-faire entre les gendarmeries africaines, voire à terme de créer des fichiers permettant de gérer en commun la criminalité transfrontalière et de coordonner les opérations de sécurité publique.

La gendarmerie a toujours été très proche du pouvoir politique, qui la considère comme une institution fiable en cas de troubles majeurs. Avant l'alternance de 2000, la « Brigade Thiong » de la gendarmerie était connue pour mener des enquêtes policières à caractère politique. Ces pratiques semblent avoir cessé. La gendarmerie est aujourd'hui une institution très respectée et efficace tant dans le domaine de la lutte contre la délinquance (assez limitée cependant au Sénégal) que dans celui du maintien de l'ordre. L'encadrement est de qualité aussi bien en ce qui concerne les officiers que les sous-officiers, bien que son taux soit faible (42 officiers pour 5 700 gendarmes). La faiblesse des effectifs fait pourtant ressortir leur efficacité. Les effectifs mobilisés dans le cadre des Opérations de maintien de la paix (OMP) font trop cruellement défaut à la gendarmerie pour lui permettre d'assurer efficacement sa mission de sécurité intérieure. La gendarmerie est très centralisée autour du haut commandant, ce qui entraîne des lourdeurs administratives et ne permet pas pour autant d'assurer un contrôle efficace de l'action menée en province par les commandants de légion, agissant parfois de manière autonome.

La police nationale et municipale

L'histoire de la police sénégalaise est plus mouvementée que celle des forces armées. En effet, en 1987, elle a été intégralement dissoute et tous les policiers ont été exclus de la fonction publique.²¹ Cette radiation collective a créé d'énormes problèmes sociaux, les personnels concernés s'étant retrouvés sans la moindre ressource ni la moindre prestation sociale. Pour pallier la disparition du personnel de police nationale, une police municipale a été mise sur pied, laquelle a assuré conjointement avec la gendarmerie l'essentiel des fonctions de police judiciaire et de maintien de l'ordre. Lorsque la police nationale a été rétablie dans son rôle, certaines frictions ont opposé ces trois forces de police. Les frictions ont manifestement été surmontées depuis lors.

Au sein du ministère de l'Intérieur,²² les services de la police nationale sont rattachés à la Direction générale de la sûreté nationale (DGSN). Le directeur général supervise la Direction de la police judiciaire, la Direction de la sécurité publique, la Direction de la police de l'air et des frontières, la Direction de la surveillance du territoire, la Direction de la police des étrangers et des titres de voyages ainsi que la Direction de l'école nationale de police et de la formation permanente. D'autres services actifs dépendent directement de lui, par exemple l'Office central pour la répression du trafic de stupéfiants (chargé de centraliser toutes les affaires de trafics de drogues au niveau national), la Brigade d'intervention polyvalente, la Brigade spécialisée dans la recherche du renseignement illicite (chargé de la lutte contre la corruption) ainsi que le Bureau des relations publiques. Au niveau local, les commissariats centraux coordonnent l'action de l'ensemble des commissariats de sécurité publique dans chaque région, mais ces commissariats centraux n'ont actuellement aucun lien organique avec les antennes régionales chargées des renseignements. Afin de remédier à ce cloisonnement entre les différentes hiérarchies, des directeurs régionaux vont être placés à la tête de tous les services de police en province. Dans le cadre de cette réforme, le directeur général deviendra en outre inspecteur général, le Bureau des relations publiques sera érigé en direction, tout comme la Brigade d'intervention polyvalente. Un vaste plan de modernisation et d'équipement de la police sénégalaise a été également adopté pour la période 2004-2010 et un montant de 23 milliards de francs CFA.

La police nationale, composée de moins de 5 000 hommes, souffre de la faiblesse de ses effectifs, par ailleurs inégalement repartis. Certaines régions ne disposent ainsi que d'un seul commissariat de sécurité publique.²³ La composition des effectifs a été déséquilibrée lorsque des militaires ont été intégrés dans la police afin de participer au maintien de l'ordre. N'ayant pas été formés au contrôle des foules, ces individus sont souvent responsables de dérapages. L'intégration récente des Calots bleus (cf. infra), membres du service d'ordre du Parti démocratique sénégalais (PDS) fondé par Abdoulaye Wade, a également perturbé l'équilibre des effectifs ainsi que la pyramide des grades, ces nouvelles recrues s'étant vu décerner automatiquement des grades d'officiers (capitaine ou commandant). En revanche, élément plus positif, la féminisation de la police date de 1982.

La collaboration entre la police et la gendarmerie semble assez satisfaisante, les deux corps menant de nombreuses opérations conjointes. Néanmoins, la police ne jouit pas d'une image aussi positive que la gendarmerie. Elle entretient des relations plus tendues avec les organisations de défense des droits de l'homme et les médias, qui dénoncent régulièrement

la répression excessive des manifestations publiques ainsi que les abus et les passages à tabac lors des gardes à vue. Les partis d'opposition, les journalistes et les organisations de défense de droits de l'homme s'élèvent particulièrement et de manière unanime contre l'apparition d'une police politique qui n'existait pas sous le régime précédent. Un service est notamment mis en cause, celui de la Division des investigations criminelles (DIC), qui a remplacé la fameuse Brigade Thiong et est désormais rattaché à la Direction de la police judiciaire. La DIC procède de plus en plus fréquemment à des arrestations de journalistes, de responsables politiques et d'hommes d'affaires, interrogés souvent au-delà des délais réglementaires de garde à vue sans qu'aucune charge ne soit retenue contre eux la plupart du temps.

La police se voit par ailleurs reprocher ses trop longs délais d'intervention ainsi que ses réticences à s'aventurer de nuit dans certains quartiers. Tout comme dans l'armée, les nominations politiques au commandement de la police sont de plus en plus souvent dénoncées, le ministre de l'Intérieur changeant souvent le directeur général de la sécurité nationale ou les directeurs des différents services. D'autre part, il est très difficile à la police d'enquêter sur les membres du PDS. On lui reconnaît néanmoins une certaine efficacité dans la gestion des dossiers pour lesquels elle accepte de se mobiliser.

Enfin, il convient de mentionner l'existence des services de police municipale, qui dépendent des mairies. Faute de recrutement, cette police joue un rôle de plus en plus mineur. Certains de ses éléments ont d'ailleurs été intégrés aux différents services et directions de la DGSN.

Les services de renseignements

Les services de renseignements sont rattachés aux armées, à la gendarmerie et à la police :

- au sein de l'armée, deux services, tous deux placés sous l'autorité du CEMGA, sont chargés du renseignement : la Cellule opérations de l'état-major des armées (équivalent de la Direction de renseignement militaire en France) et un bureau rattaché à la Direction de la sécurité militaire ;
- le service du renseignement de la gendarmerie (la « section de recherche ») relève officiellement du commandement de la gendarmerie territoriale, mais est en réalité *de facto* rattaché au haut commandement ;

- au sein de la police, la Direction de la surveillance du territoire et la Direction de la police aux frontières sont chargées du renseignement.

L'administration des douanes (rattachée au ministère des Finances) et les services des eaux et forêts (rattachés au ministère de l'Environnement) ainsi que les personnels travaillant dans les travaux d'infrastructure (ministère de l'Équipement et des Transports) assurent également des missions de renseignement.

L'État sénégalais a créé par décret en 2006 un service destiné à centraliser les informations de sécurité en provenance de tous les ministères : appelé Centre d'orientation stratégique (COS), il est entré en activité en 2007 et se compose de personnels issus des différents organes de sécurité (police, armée, gendarmerie, magistrature, diplomatie). Dépendant directement de la présidence de la république, il a remplacé le Centre national du renseignement qui était rattaché à la primature : cette nouvelle institution est un bureau d'analyse qui n'a pas de mandat opérationnel mais donne des avis consultatifs. Il est animé par un directeur général (actuellement un ancien garde du corps du Président Abdoulaye Wade) et travaille en collaboration avec les services de renseignements des différents ministères.

Les activités de renseignement sont de plus en plus perçues comme un moyen de faire de la délation pour régler des comptes politiques, notamment au sein-même du PDS. De plus, des incidents ont récemment opposé le COS à la Section de recherche de la gendarmerie, qui conteste son autorité sur ses propres activités. Enfin, la Commission de la défense et la sécurité de l'assemblée nationale est censée superviser les activités des services de renseignements, mais en réalité seule la présidence a accès aux travaux du COS et des autres services.

Le secteur pénitentiaire

Au Sénégal, les gardiens de prisons sont des civils. Ils dépendent du ministère de la Justice mais sont formés par la police. Le secteur pénitentiaire souffre de grands dysfonctionnements. Les journalistes et les organisations de défense des droits de l'homme déplorent la difficulté qu'ils éprouvent pour accéder aux prisons du fait de la lourdeur des procédures.

Les agents privés

Avant d'accéder au pouvoir, le PDS avait mis en place un service de sécurité, spécialement dédié à la protection du chef de ce parti d'opposition, Abdoulaye Wade. Composé de jeunes partisans de Wade dénommés les « *Calots bleus* », ce service était considéré comme une véritable milice politique. Les Calots bleus ont été officiellement dissous en 2000. Certains d'entre eux ont intégré les services de sécurité présidentielle, mais la plupart ont rejoint la police. En 2007, de violents affrontements (y compris des rixes à coups de briques ou de machettes) ont opposé les nervis des différents partis politiques, dont de nombreux anciens Calots bleus. Les organisations de défense des droits de l'homme pensent qu'en réalité les Calots bleus (de même que les services de sécurité des autres partis politiques) sont toujours très actifs, et dénoncent le recours des politiciens à des éléments violents pour encadrer leurs rassemblements.

Il existe en outre un grand nombre de compagnies privées de sécurité, souvent créées par des gendarmes ou des policiers à la retraite. Spécialisées dans les activités de gardiennage, ces sociétés (par exemple Sagam, Eagle, Phoenix Sécurité et Dakar Intérim) sont surtout présentes dans les quartiers privilégiés. Il est intéressant de constater que les plaintes déposées contre elles proviennent principalement des agents qu'elles emploient. Nombre de ces agents contactent les organisations de défense des droits de l'homme pour manifester leur désaccord quant aux très faibles niveaux de rémunération, aux licenciements abusifs et aux mauvais traitements dont ils font l'objet.

Un certain nombre d'initiatives communautaires témoignent par ailleurs des dysfonctionnements du système sécuritaire. Ainsi, il existe des comités d'auto-défense et des brigades de surveillance constitués par les communautés villageoises dans les campagnes. Ces milices, mises sur pied par les populations, sont chargées de sécuriser les personnes et les biens, notamment le bétail. Dans les villes, y compris à Dakar, des comités de quartier ont été établis pour pallier les longs délais d'intervention des forces de police. En Casamance, dans certaines zones désertées par l'administration sénégalaise – y compris par l'armée – les populations casamançaises se sont également organisées pour faire face à la multiplication des zones de non-droit contrôlées par des groupes criminels. Certains de ces groupes populaires d'auto-défense recourent à une justice extrêmement expéditive : à Yoff et Ouakam par exemple, les voleurs pris en flagrant délit ne sont plus amenés à la police, mais sont placés par les comités de quartier dans des

pirogues avant d'être jetés à la mer. Les autorités semblent très passives face à ces pratiques.

Les rebelles du MFDC et les groupes criminels de Casamance

La branche dure du mouvement rejette l'accord de paix signé en 2004 entre le MFDC et le gouvernement sénégalais.²⁴ Des membres de la branche militaire du MFDC dénommée *Atika* (« guerrier » en langue diola) sont accusés par les organisations de défense des droits de l'homme de commettre maints abus, violations et exactions à l'encontre des civils. D'aucuns déplorent l'incapacité de l'Etat sénégalais à réintégrer les éléments démobilisés du MFDC alors même que l'accord de paix comportait des dispositions en ce sens. Par ailleurs, vu la multiplicité des liens avec les trafiquants de drogue opérant à partir de la Guinée-Bissau, la distinction entre rébellion et banditisme se fait de moins en moins nette.

Gestion civile et contrôle du secteur sécuritaire

Le contrôle parlementaire et la surveillance du secteur de la sécurité

La constitution de 2001 ne diffère pas beaucoup des constitutions précédentes, notamment depuis la réforme adoptée en 2008 par laquelle le parlement sénégalais est redevenu bicaméral, avec une assemblée nationale et un sénat. Le parlement n'a pas le monopole exclusif de l'initiative des lois puisque l'exécutif peut en introduire lui aussi conformément aux articles 67 et 76. Outre les questions orales et écrites que les députés peuvent adresser aux ministres chargés de la défense et de la sécurité (conformément à l'article 85), l'assemblée peut créer des commissions d'enquête permanentes (à condition que les faits étudiés n'aient pas donné lieu à des poursuites judiciaires) ou mettre en place des missions d'information *ad hoc*, conformément aux articles 32, 45, 62 et 85. Selon l'article 24 du règlement de l'assemblée, la commission de la défense et de la sécurité, composée de 30 membres, est chargée de toutes les questions ayant trait à la défense nationale, à la préservation de l'intégrité territoriale, à la coopération militaire internationale, aux établissements militaires et paramilitaires, aux personnels civils et militaires des armées, à la sécurité publique et à la sûreté, à la gendarmerie et à la justice militaire. Elle est également habilitée à rédiger un rapport sur les paragraphes de la loi de finance relatives aux questions de sécurité, rapport qu'elle transmet à la commission des finances.

La police lui fournit des rapports hebdomadaires sur la situation sécuritaire dans le pays. Elle a donc compétence pour examiner tant les questions de sécurité intérieure et extérieure que leurs aspects budgétaires, globalement mais aussi transversalement. Pourtant, l'assemblée est loin d'user des prérogatives qui lui sont reconnues. L'actuelle commission de la défense n'a pour l'heure mené aucune mission d'information sur le terrain.²⁵ Elle ne se réunit que de manière irrégulière, lorsqu'un projet de loi est soumis au vote ou qu'un député souhaite déposer une proposition de loi. Ses membres n'ont aucune compétence particulière en matière de sécurité et n'ont introduit aucune législation. Sous la législature précédente, ils n'ont interpellé le ministre de la Défense que trois fois et n'ont eu accès au budget de la défense qu'à deux reprises. Le parlement a également interpellé plusieurs fois le gouvernement à propos de la corruption des forces de police, mais il n'a amorcé aucune législation pour s'attaquer au phénomène. C'est surtout la ratification de la Convention de la CEDEAO contre la circulation des armes légères ainsi que le déploiement des soldats sénégalais au Darfour qui ont fait l'objet de débats ces derniers temps. A propos de ce deuxième point, il est important de souligner que la décision de déployer des troupes à l'extérieur revient au pouvoir exécutif exclusivement.

La situation politique actuelle du Sénégal contribue à réduire encore davantage le rôle que peut jouer le parlement en matière de contrôle du secteur de la sécurité. En réalité, tout comme sous les régimes précédents (à l'exception de la fin du régime d'Abdou Diouf), le parlement demeure sous le seul contrôle de l'exécutif. Il est en effet aujourd'hui monocolore (113 des 150 sièges de l'assemblée nationale sont détenus par le PDS),²⁶ les partis d'opposition ayant tous boycotté les élections législatives de 2007 afin de protester contre le manque de transparence du scrutin présidentiel qui a consacré la réélection d'Abdoulaye Wade. La commission des finances aussi bien que la commission de la défense et de la sécurité sont par conséquent exclusivement composées de députés appartenant à la majorité présidentielle et ne peuvent être considérées comme des contre-pouvoirs. Il apparaît en effet que les députés membres de ces commissions portent un regard très positif non seulement sur les forces armées et de sécurité mais aussi sur la gestion des questions de sécurité par l'exécutif : ils estiment notamment n'avoir aucune difficulté ni pour accéder au budget ni pour participer à son établissement. Les partis d'opposition et les médias s'élèvent pourtant régulièrement contre l'opacité qui entoure la gestion des fonds public et l'établissement du budget de l'Etat. L'exécutif décide souvent la réaffectation de crédits en prenant des décrets, voire en s'en dispensant purement et simplement. Les décisions budgétaires ne sont plus

systématiquement publiées au journal officiel, dont la publication devient ponctuelle.²⁷

En outre – et ceci est encore plus préoccupant – Abdoulaye Wade a réussi à faire adopter une réforme constitutionnelle instituant un sénat. Cette deuxième chambre a, d'après le texte, prééminence sur l'assemblée nationale ; 65% de ses membres sont nommés par le président de la république et 35% sont désignés par les collectivités locales alors que les membres de l'assemblée nationale sont élus au suffrage universel direct. Cette mesure contribue à affaiblir le parlement, qui s'abstient notamment de prendre toute initiative en matière de contrôle du secteur de la sécurité.

Le contrôle judiciaire

Selon l'article 88 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. L'organisation judiciaire a connu un certain nombre de réformes dont les plus importantes sont celles de 1992 et de 2008. Le Conseil constitutionnel mis en place en 1992 est chargé du contrôle de la constitutionnalité des lois. La loi organique 2008.35 du 7 août 2008 a porté création de la Cour suprême au sein de laquelle l'ancien Conseil d'Etat et l'ancienne Cour de cassation ont fusionné. En 1999, suite à une directive de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), une cour des comptes a été mise en place. Il existe également deux cours d'appel,²⁸ respectivement sises à Dakar et à Kaolack. A chaque cour d'appel sont rattachés des tribunaux régionaux (implantés dans les chefs-lieux des régions) : les tribunaux régionaux de Fatick, Kaolack, Tambacounda, Kaffrine relèvent de la cour d'appel de Kaolack ; les tribunaux régionaux de Dakar, Saint-Louis, Thiès, Ziguinchor et Djourbel dépendent de la cour d'appel de Dakar. A chaque tribunal régional sont rattachés des tribunaux départementaux.

En matière pénale, les tribunaux départementaux jugent des délits mineurs (vols, chapardages). Les jugements qu'ils rendent peuvent être portés en appel devant les tribunaux régionaux. Les délits plus graves (vols à main armée par exemple) sont déférés aux tribunaux régionaux et portés en appel devant l'une des deux cours d'appel. Les crimes sont jugés en cour d'assises. La cour d'assises est à l'origine rattachée à la cour d'appel de Dakar, mais elle tend à décentraliser ses audiences dans les chefs-lieux de régions (Thiès, Saint-Louis, Ziguinchor, Kaolack). Dans le cadre de la procédure judiciaire pénale, le parquet – représenté par le procureur de la République – ordonne des enquêtes menées par les services judiciaires de la police et de la gendarmerie. Lorsque le procureur de la république estime

qu'un complément d'enquête est nécessaire, il peut saisir le juge d'instruction, magistrat chargé de mener l'enquête pour le tribunal. Plus rarement, le juge d'instruction peut être saisi à la suite d'une plainte avec constitution de partie civile. En matière criminelle (c'est-à-dire pour toutes les affaires relevant de la compétence de la cour d'assises), le juge d'instruction intervient obligatoirement.

La justice sénégalaise souffre d'un engorgement et d'importants retards dans le traitement des dossiers. Bien qu'ils aient été doublés en l'espace d'une quinzaine d'années, ses effectifs sont insuffisants. Le peu d'indépendance de la justice, dès lors que les affaires traitées relèvent de la politique, est fréquemment dénoncé, l'exécutif étant accusé de s'immiscer régulièrement dans la conduite des enquêtes.

Quelques autorités traditionnelles jouent par ailleurs un rôle dans le règlement d'un certain nombre de différends de droit commun. C'est par exemple le cas de la communauté Lebou à Dakar, dont le chef Sérigne Dakar a « un pouvoir de caddie » et sert de médiateur afin d'éviter que certaines affaires mineures ne soient portées devant la justice. En Casamance, le roi Oussouye remplit une fonction similaire.

Le contrôle public

Les années 1990 ont vu l'émergence d'une société civile particulièrement dynamique. Les médias indépendants ont joué un rôle absolument majeur dans le déroulement transparent des élections présidentielles de 2000. Ils occupent aujourd'hui encore une place centrale dans le paysage politique sénégalais tandis que l'économie de ce secteur devient de plus en plus complexe. Aux journaux et radios indépendantes (Sud Radio et Sud Quotidien, Walfajiri Radio et Le Quotidien) se sont ajoutés des médias électroniques ainsi que des chaînes de télévision privées (Radio Dunya Vision, Walf TV, Canal Info), et d'imposants groupes de presse ont vu le jour. Le président Wade – très lié à la presse avant d'accéder au pouvoir et manifestement surpris que celle-ci ait continué à exercer son rôle de critique – les considère aujourd'hui, en particulier la presse et la radio, comme le principal fer de lance de l'opposition. Des pratiques inquiétantes apparaissent. Les journalistes font de plus en plus souvent l'objet de poursuites, voire de harcèlement : plusieurs journalistes ont été condamnés à des peines de prison ferme de plusieurs années.²⁹ Par ailleurs, les membres du gouvernement ou de la majorité présidentielle s'immiscent de manière croissante dans le paysage audiovisuel par le biais de la création ou du rachat de groupes de presse. Enfin, les médias publics (le journal Le Soleil et la

RTS) sont désormais entièrement sous le contrôle de l'exécutif et ne diffusent que des informations de nature à le satisfaire. Les journalistes se plaignent aussi de ne pouvoir que très difficilement couvrir le conflit en Casamance. La presse n'est cependant pas à l'abri des critiques en ce qui concerne sa façon de traiter l'information, notamment sa manière de couvrir les questions de défense et de sécurité. Certains médias les abordent souvent sous l'angle du sensationnalisme et ne recoupent pas forcément les informations qu'ils diffusent. Toutefois, les journalistes saluent unanimement la coopération fructueuse mise en place dans le cadre des séminaires de formation des journalistes civils aux questions de défense organisés par la DIRPA. Ils soulignent également que l'armée n'a jamais porté plainte contre la presse, mais déplorent que les relations ne soient pas aussi apaisées avec la police et la magistrature.³⁰

Le Sénégal bénéficie par ailleurs d'un réseau d'organisations de la société civile extrêmement actif et bien structuré. La Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (RADDHO) s'intéresse notamment au comportement des forces de défense et de sécurité vis-à-vis des citoyens. Elle privilégie la collaboration et travaille ainsi avec la gendarmerie et la police pour sensibiliser ces forces aux droits des citoyens qu'elles ont le devoir de protéger. Elle intervient également auprès de la hiérarchie militaire afin de se faire le relais des plaintes des populations affectées par le conflit casamançais. La RADDHO a été désignée comme organisme garant des accords de paix passés entre le gouvernement et le MFDC et comme responsable du volet civil du désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) en collaboration avec la Croix-Rouge. La DIRPA et la RADDHO ont organisé conjointement des séminaires de formation au DDR pour des ex-rebelles casamançais ainsi que des cérémonies de destruction symbolique d'armes déclassées. En ce qui concerne la police, les organisations de défense des droits de l'homme ont organisé avec le ministère de l'Intérieur, des séminaires de formation aux droits de l'homme et à la sécurité humaine destinés d'une part, aux commissaires de police et d'autre part, aux élèves des écoles de police et de gendarmerie. La RADDHO prépare actuellement un manuel à l'intention de ces agents de sécurité, intitulé « Guide du citoyen et de l'agent d'application de la loi ».

Autre association impliquée dans les questions de sécurité, le Mouvement contre les armes légères en Afrique de l'Ouest (MALAO) est un réseau d'ONG sénégalaises spécialisées dans la lutte contre la prolifération des armes légères et des mines antipersonnel. Particulièrement actif dans les provinces sénégalaises, il mène des campagnes de sensibilisation auprès des écoles et des communautés locales (distribution de bandes dessinées). C'est

le point focal qui assure la coordination du Réseau sénégalais contre les armes légères. Le MALAO est par ailleurs conseiller auprès de l'Assemblée nationale et du Sénat sur ces questions et a accompagné les travaux de la Commission nationale, créée par le gouvernement dans le cadre du programme de la CEDEAO de lutte contre les APLC.³¹ L'organisme a mis en place des programmes pour la formation de parlementaires, de juristes, de journalistes et de groupes religieux selon le principe « former les formateurs », afin de vulgariser la problématique des APLC au Sénégal (aspects juridiques du port d'armes, danger des APLC, aspect genre) et de dépasser ainsi l'approche purement administrative de la question. Il a également réussi à impulser une approche interministérielle et civilo-militaire de ce problème en réunissant les ministères de la Défense, des Affaires étrangères, de l'Intérieur, de la Justice, de l'Economie (pour les douanes), de l'Environnement (pour les eaux et forêts), chaque administration expliquant son action aux autres acteurs. Le MALAO a aussi récolté des fonds auprès du gouvernement canadien et de l'Organisation Oxfam, mis à disposition des communautés de base transfrontalières du Sénégal, de Guinée-Bissau et de Gambie ; les forces de l'ordre sénégalaises et bissau-guinéennes ont été associées à ce programme qui a permis de réunir et de détruire les armes en possession des communautés villageoises. L'action du MALAO est intéressante en ce qu'elle a permis une ouverture de l'Etat sénégalais à la participation de la société civile dans un domaine qui lui était initialement réservé.

Les principaux partis d'opposition (le Parti socialiste, l'Alliance des Forces de Progrès (AFP) de Moustapha Niasse, le Ligue Démocratique / Mouvement pour le Parti du Travail (LD/MPT)) sont désormais réunis au sein de la coalition *Siggil Senegaal* (« Redresser le Sénégal »). Si les questions de défense et de sécurité n'occupent pas une place majeure dans leur agenda, certains hommes politiques ont cependant une connaissance particulièrement fine du secteur de la sécurité³² à l'instar du professeur Abdoulaye Bathily, porte-parole de la coalition.

Enfin, l'université produit peu de travaux portant sur les questions de défense et de sécurité. Seul le Conseil pour le Développement de la Recherche en Sciences Sociales en Afrique a en a publié.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

D'un point de vue institutionnel, le secteur de la sécurité sénégalais se caractérise par une définition assez claire des compétences des différents

organes de sécurité, chacun respectant les prérogatives des autres. Par ailleurs, le système garantit non seulement la séparation des pouvoirs mais encore l'exercice d'un contrôle démocratique (à la fois parlementaire, judiciaire et public) des forces de défense et de sécurité. Pourtant, la situation dans le pays démontre que le cadre institutionnel n'est pas suffisant pour garantir une véritable gouvernance démocratique du secteur de la sécurité : il reste encore un grand nombre de questions à régler.

Le premier défi – et sans doute le plus important – est d'éviter toute contamination du système de sécurité par la dérive autoritaire du régime. Si le cadre institutionnel s'est révélé favorable à une certaine démocratisation du fonctionnement des organes de sécurité, il n'en demeure pas moins que le régime présidentiel, propice à la concentration du pouvoir, pourrait à terme (si les tendances autocratiques se poursuivent) servir de justification à une instrumentalisation autoritaire des organes de sécurité. L'augmentation du nombre des abus commis par la police à travers la DIC semble être le premier symptôme d'un tel phénomène.

En outre, la corruption demeure très élevée parmi les organes de sécurité, en particulier dans la police et les institutions judiciaires.

Les forces de sécurité manquent de moyens humains et matériels. Les équipements font cruellement défaut, lorsqu'ils ne sont pas tout simplement obsolètes ou hors d'usage. Le nombre insuffisant des effectifs, dont le corollaire est une augmentation du taux de criminalité, est un problème difficile à régler. La situation désastreuse des finances publiques et la paupérisation croissante des populations risquent de compromettre les efforts consacrés à l'amélioration des forces de défense et de sécurité.

Par ailleurs, la gestion militaire du conflit en Casamance demeure une question taboue. Actuellement, près du tiers des effectifs de l'armée y serait déployé. Plusieurs observateurs considèrent qu'un certain nombre d'acteurs militaires ont intérêt, sinon à poursuivre le conflit, du moins à perpétuer le gel actuel de la situation, car ils profiteraient de l'essor de plus en plus préoccupant du trafic de cocaïne en provenance de Guinée-Bissau. Les militaires déployés sur le terrain sont eux aussi soupçonnés d'être impliqués dans les nombreux braquages signalés sur place. Les journalistes, tout comme les organisations de défense des droits de l'homme, dénoncent la disparition de certains membres du MFDC qu'ils imputent à l'armée.

Certaines évolutions géopolitiques sont également un motif de préoccupation. Selon les analystes des services de renseignements sénégalais, le pays serait en train de devenir une zone de transit pour les activistes islamistes agissant au Maghreb ou en Mauritanie. Mais plus encore que le terrorisme, c'est le trafic de drogue qui semble être le nouveau fléau.

Le Sénégal est extrêmement mal équipé car les services des douanes ne disposent que d'un seul scanner pour tout le territoire et n'ont pas de chiens renifleurs.

Le Sénégal est l'un des Etats africains qui a le plus bénéficié de la coopération extérieure³³ et les résultats obtenus incitent à parler d'un syncrétisme positif des différentes influences. Néanmoins, comme les partenaires étrangers n'ont pas tous les mêmes priorités, le système sécuritaire sénégalais risque de souffrir de ce manque d'uniformité dans le contexte politique actuel. La priorité est souvent accordée à la lutte contre le terrorisme ou aux investissements lucratifs au détriment de l'encouragement d'une politique plus respectueuse des droits de l'homme. De plus, aucun acteur extérieur ne contribue réellement à la promotion de RSS en tant que tel.

Conclusion

Cette analyse du système sécuritaire sénégalais permet de mettre l'accent sur un certain nombre de points positifs. Le caractère démocratique et républicain des forces armées constitue à l'évidence le premier élément qu'il convient de mettre en relief. Les forces armées peuvent servir de point d'ancrage efficace. Les pratiques positives mises en œuvre en leur sein devraient inspirer la réforme des autres secteurs et pourraient être diffusées au-delà du pays.³⁴ La réforme à venir de la division des relations publiques de la police devrait par exemple s'inspirer de l'action de la DIRPA, et une direction de ce type devrait également voir le jour au sein du ministère de la Justice. Il serait également souhaitable de cultiver les échanges entre les forces de sécurité (notamment la police) et les militaires afin que ces derniers fassent part dans le cadre de séminaires de formation des expériences qui leur ont permis de se faire respecter et apprécier de la population. Dans cette perspective, il convient d'étendre à l'ensemble des acteurs du système de sécurité les espaces de dialogue qui existent d'ores et déjà entre les forces armées et certains intervenants tels la RADDHO, le MALAO ou les médias, qui ont su nouer des relations constructives.

La police est aujourd'hui le maillon faible du système de sécurité sénégalais, secteur sur lequel devraient porter les efforts de réforme. Malgré l'existence d'un grand nombre de programmes de coopération destinés aux forces armées et à la gendarmerie ainsi que de centres d'instruction régionaux, nationaux ou étrangers, la formation des forces de police a été négligée. Les partenaires étrangers devraient veiller à davantage concentrer

leurs efforts de coopération sur les forces de police. Encourager la mise en place de services sociaux – inspirés de ceux du ministère de la Défense – au bénéfice des policiers pourrait être un moyen de lutter contre la corruption endémique qui caractérise ce corps, délaissé par les pouvoirs publics depuis le malheureux épisode de 1987. Un effort axé sur les forces de police se justifie également par la nature des menaces auxquelles le pays sera de plus en plus confronté, principalement la criminalisation des échanges (trafics de drogues et d'armes). L'intensification de partenariats de coopération policière et d'échanges d'information avec les forces de police des autres Etats de la CEDEAO s'avère hautement souhaitable. Par ailleurs, la répartition des compétences entre la gendarmerie et les forces de police devient de plus en plus théorique, la police étant en principe chargée des zones urbaines tandis que la gendarmerie est chargée des zones rurales. Une rationalisation du dispositif semble nécessaire et devra veiller à conserver les deux corps car la gendarmerie a largement démontré la pertinence de son existence et son efficacité. Elle devra cependant tenir compte du caractère très militarisé de la gendarmerie sénégalaise qui apparaît comme une force militaire dotée de missions de police (alors que l'on définit souvent son homologue française comme une police civile à statut militaire). Cette très forte « *militarité* » pourrait rendre difficile un rapprochement avec les forces de police comme celui qu'on constate actuellement dans un certain nombre de pays francophones (y compris en France).

Le secteur pénitentiaire mérite lui aussi une attention accrue. Une première mesure consisterait à encourager les autorités sénégalaises à alléger la procédure d'accès aux prisons afin que les organisations de défense des droits de l'homme nationales et internationales puissent en faire un état des lieux.

Il convient également d'encourager l'adoption de mesures visant à encadrer le rôle des comités populaires d'auto-défense. Etant donné le manque de ressources de l'Etat sénégalais, il paraît illusoire d'espérer à court terme supprimer ces groupes qui suppléent aux défaillances des forces de sécurité en province et dans les banlieues urbaines. Cependant, il est hautement souhaitable de réglementer les relations de ces groupes avec les forces de l'ordre et de sanctionner tout abus dont ils pourraient se rendre coupables.

Rendre au parlement son rôle de supervision est un défi absolument essentiel, mais particulièrement difficile à relever vu le contexte d'affaiblissement délibéré dans lequel se trouve cette institution du fait du pouvoir actuel. Les mesures les plus réalistes pourraient viser à soutenir financièrement la commission de la défense et de la sécurité dans ses

missions d'information sur l'état du secteur de la sécurité (par exemple sur les moyens dont disposent les forces de police en province) et à organiser des sessions de formation pour ses membres, dont la plupart n'ont aucune connaissance technique du secteur. Le financement d'un attaché parlementaire spécialisé dans ces questions pourrait aussi être opportun.

Face à l'absence d'un contrôle parlementaire véritable sur l'appareil de sécurité, le soutien aux médias et aux ONG de défense des droits de l'homme devrait être renforcé dans la mesure où ces acteurs ont déjà démontré leur capacité à peser sur l'évolution démocratique du pays. Des formations devraient être mises en place pour leur permettre d'accroître leur participation à l'établissement des normes relatives à la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, et un soutien financier devrait leur permettre de mener des campagnes de lobbying, y compris sur la scène régionale et internationale, pour dénoncer les pratiques policières contraires aux droits de l'homme.

Il conviendrait par ailleurs d'inciter les autorités sénégalaises à mettre en œuvre le volet de l'Accord de paix de 2004 concernant la réintégration des rebelles du MFDC. A cet égard, le renforcement des moyens de l'Agence nationale pour la relance des activités économiques en Casamance, théoriquement chargée de cette question et en l'état jugée très décevante, s'impose.

Enfin, il est important de faire prendre conscience de la nécessité d'instaurer la RSS au Sénégal afin que les acteurs locaux reconnaissent que l'absence d'un tel processus ne peut que contribuer à aggraver l'inquiétante dérive anti-démocratique qui tend aujourd'hui à s'accroître dans le pays.

Références

- ¹ Coulibaly Mamadou Abou Latif, *Le Sénégal à l'épreuve de la démocratie* (Paris : L'Harmattan - Collection Etudes africaines, 199) ; Hesselting Gerti, *Histoire politique du Sénégal : Institutions, droit, société* (Paris : Khartala, 1985) ; Diop Momar-Coumba et Diouf Mamadou, « Sénégal : par-delà la succession Senghor-Diouf » dans *Les figures du politique en Afrique : des pouvoirs hérités aux pouvoirs élus*, dir. publ. Diop Momar-Coumba et Diouf Mamadou, 139-189 (Dakar, CODESRIA-Karthala, 1999). Coulibali Abdu Latif, *Cinquante ans de lutte au sein du parti socialiste* (Paris : L'Harmattan, 1995)
- ² Abdou Diouf est devenu président de la République du Sénégal le 1^{er} janvier 1981 à la suite de la démission de Senghor, et a été reconduit dans ses fonctions lors des élections de 1983, de 1988 et de 1993.
- ³ Au cours de la crise de décembre 1962, le président Senghor a sollicité l'intervention des commandos parachutistes de l'armée pour mettre fin à la fronde menée par son rival, le président du Conseil Mamadou Dia (également titulaire du poste de ministre de la

Défense), qui lui-même avait mobilisé pour le soutenir les forces de la gendarmerie. Les principaux officiers supérieurs ont alors refusé d'intervenir, laissant aux civils la responsabilité de régler politiquement leurs différends. En 1968, déstabilisé par des manifestations populaires, Senghor fut en outre tenté de laisser le pouvoir aux militaires, offre déclinée une fois encore par le haut commandement militaire. A l'occasion des tensions de 1988, le chef d'état-major d'alors, le général Tavares de Souza, fut soupçonné d'avoir fomenté un putsch contre Abdou Diouf et fut démis de ses fonctions.

- ⁴ Sonko Bruno, « Le conflit en Casamance : une guerre civile oubliée ? », *CODESRIA Bulletin*, n°3&4 (2004): 35-38.
- ⁵ La Gambie et la Guinée-Bissau ont toujours servi de base de repli aux éléments du MFDC, ce qui a conduit le Sénégal à intervenir en territoire bissau-guinéen dans le cadre de l'opération Gabou en 1999, menée conjointement avec la Guinée-Conakry : s'appuyant sur l'accord de défense existant entre les deux pays, le Sénégal a pris le prétexte d'apporter un soutien au président d'alors Nino Vieira (médiateur dans le conflit casamançais), menacé par la mutinerie menée par son chef d'état-major. Cette intervention, tout comme celle de l'ECOMOG qui a suivi, n'a finalement pu assurer le maintien au pouvoir de Nino Vieira.
- ⁶ Les forces armées sont régies par la loi 84.62 du 16 août 1984, complétée par la loi 89.02 du 17 janvier 1989 relative à l'organisation générale des forces armées.
- ⁷ On assiste à une véritable professionnalisation du traitement de l'information, des officiers et sous-officiers recevant en interne des cours de formation aux différents métiers de la communication (rédaction des communiqués de presse, relations-presse, relations-publiques) et de l'audiovisuel (journalistes-reporters, caméramans, infographistes) en partenariat avec différents centres civils spécialisés dans ces domaines (CESTI, ISIC, Média-Centre). La DIRPA organise en outre de nombreux séminaires de formation afin de familiariser les civils (journalistes, ONG) avec l'institution militaire : l'objectif est de leur permettre de se familiariser avec chacun des services (missions, organigrammes, visite des infrastructures).
- ⁸ Les troupes sénégalaises ont été déployées dans l'ONUC au Congo/Zaire en 1960, dans l'UNEF en Egypte de 1973 à 1976, dans la FINUL au Liban de 1978 à 1984, dans la MINUAR II au Rwanda de 1994 à 1995, dans la MINURCA en RCA de 1998 à 2000, dans la MONUC en RDC de 2001 à nos jours, dans la MINUL au Libéria et dans l'ONUCI en Côte d'Ivoire depuis 2004. Elles ont également déployé des effectifs lors de missions d'observation en Irak, en Angola, au Cambodge, en Ouganda, en ex-Yougoslavie et au Soudan/Darfour. Le CEMGA actuel ainsi que le précédent ont été commandants de l'ONUCI, et un général sénégalais a été nommé à la tête de la MONUC en RDC.
- ⁹ Le concept d'armée de développement a toujours revêtu une importance particulière au Sénégal. L'armée sénégalaise a toujours été considérée comme l'épine dorsale du développement de la nation. L'armée, notamment les services du génie (rattachés au CEMGA), a depuis l'indépendance été mise à contribution pour la construction ou la réparation d'ouvrages collectifs (routes, ponts). L'importance des CIMIC (appelées ACM pour actions civilo-militaires au Sénégal) est démontrée par les armées qui veillent à fournir une assistance aux populations dans le cadre de chacune de leurs manœuvres ou intervention sur le territoire national (transport de vivres, programmes de dépollution, de déminage et opérations de reconstruction de villages en Casamance, mise en œuvre du plan ORSEC, évacuations sanitaires).

-
- ¹⁰ Le Prytanée militaire de Saint-Louis (qui accueille lesdits « enfants de troupes » à partir de 14 ans), le 12^e bataillon d'instruction (qui dispense une instruction aux jeunes recrues du contingent), l'Ecole nationale des sous-officiers d'active (ENSOA), l'Ecole nationale des officiers d'active de Thiès (ENOA), l'Ecole militaire de santé, l'Ecole d'application de l'infanterie (EAI) et l'Ecole de l'armée de l'air.
- ¹¹ C'est en vue de favoriser leur réinsertion éventuelle dans la vie active civile que les jeunes militaires du contingent reçoivent, en complément de leur formation au métier de combattant ou de technicien pour les besoins spécifiques des forces armées, une formation de qualification professionnelle, orientée vers les besoins du marché du travail civil (génie civil ou mécanique, conduite automobile, hôtellerie et technique alimentaire, technique bureautique, santé). Cette formation, qui aboutit à la délivrance d'un certificat pratique, est menée en partenariat avec la Chambre des métiers de Dakar. La DIRPA met en contact ces personnels avec les entreprises par le biais de l'Agence de réinsertion sociale.
- ¹² Un bataillon de 600 hommes au minimum est engagé dans chaque opération extérieure. En raison du rythme de rotation, un seul théâtre mobilise ainsi 1 200 hommes chaque année.
- ¹³ Alors qu'un officier sénégalais gagne en moyenne 700 000 FCFA par mois (traitement aligné sur celui de la fonction publique), il peut espérer un revenu de 5 millions de FCFA lorsqu'il travaille pour des organisations multilatérales.
- ¹⁴ La crise de 1962 avait eu pour effet de politiser les gendarmes et les militaires, chaque corps soutenant l'un des deux camps politiques : cette polarisation au sein-même des forces armées est à l'origine de l'interdiction constitutionnelle qui avait été faite à tout agent appartenant aux corps militaires et paramilitaires (policiers, douaniers, agents des eaux et forêts) d'exercer le droit de vote.
- ¹⁵ Fall Madior, « Trois corps d'armée, deux divisionnaires, dix généraux de brigade : inflation d'étoiles au sein de l'armée nationale », *Sud Quotidien*, 2007 ; « L'armée et les urnes au Sénégal / Projet de loi sur le vote des militaires sénégalais : Jeu et enjeu des pouvoirs politiques », *Le Quotidien*, 2007.
- ¹⁶ La promotion au grade de général de certains jeunes officiers (notamment le CEMGA et le haut commandant de la gendarmerie) semble avoir créé des frustrations chez de nombreux officiers plus expérimentés et initialement plus gradés, qui eux-mêmes commandaient précédemment ces nouveaux promus.
- ¹⁷ Cette information, selon laquelle quelques officiers supérieurs auraient projeté de renverser Wade pour mettre un terme aux dérives du pouvoir, n'est parue dans la presse qu'un an après les faits rapportés. Voir Digne Madiambla, « Tentative de coup d'Etat contre Wade : deux personnes arrêtées », *Le Quotidien*, 17 juin 2005 ; Coulibali Abdu Latif, *Wade, un opposant au pouvoir : l'alternance piégée* (Dakar : Editions La Sentinelle, 2003).
- ¹⁸ Le Code de justice militaire, défini dans la loi 94.44 adoptée le 27 mai 1994, régit à la fois les personnels militaires et paramilitaires, qui sont jugés par les tribunaux de droit commun : il n'y a pas de magistrat militaire au Sénégal. Les affaires sont jugées par un juge civil assisté de deux assesseurs militaires, policiers, douaniers ou agents des eaux et forêts selon la qualité de l'agent jugé. La Cour d'appel, la Cour d'assises et le tribunal régional de Dakar ainsi qu'un tribunal spécial sont compétents pour rendre la justice militaire.
- ¹⁹ La gendarmerie sénégalaise est très impliquée dans les opérations de maintien de la paix : 1/10^e des effectifs de la gendarmerie (soit près de 600 hommes) sont aujourd'hui déployés à l'extérieur du pays (Haïti, RDC, Côte d'Ivoire, Darfour).

-
- ²⁰ Le Sénégal va accueillir durant 3 ans le secrétariat exécutif de l'organisation.
- ²¹ Cette dissolution est intervenue à la suite des manifestations des policiers sénégalais en signe de protestation contre la condamnation de deux de leurs collègues pour bavure. Le gouvernement avait alors fait appel à la gendarmerie pour mater les manifestations, mais les gendarmes ont refusé de tirer sur les policiers.
- ²² La fonction de ministre de l'Intérieur a fréquemment été occupée par des généraux de l'armée. Cependant, ces ministres, particulièrement sous Abdou Diouf, le général Lamine Cisse et le général Niang, ont été particulièrement appréciés des populations qui, rendant grâce à leur légalisme, leur attribuent souvent (à tort ou à raison) la victoire de la coalition d'alternance en 2000.
- ²³ Seules les régions de Dakar, Kaolack, Thiès, Saint-Louis comptent plusieurs commissariats. Les autres régions n'ont qu'un commissariat, qui se trouve dans le chef-lieu de la région. Les villes de Touba, de Tualoune et d'Ambaké n'ont été dotées de commissariats que très récemment.
- ²⁴ La mort de l'abbé Diamacoune Senghor (représentant politique du MFDC) en 2005 a privé le gouvernement d'interlocuteur.
- ²⁵ Les membres de la commission envisagent de mettre en place une mission d'information sur les prisons.
- ²⁶ Les autres députés, appartiennent le plus souvent à des courants proches de la majorité ou indépendants : ces courants sont cependant trop faiblement représentés à l'Assemblée pour pouvoir constituer des groupes parlementaires.
- ²⁷ Il existe également des conflits entre les textes car ceux qui sont adoptés par l'Assemblée nationale sont parfois révisés par la présidence.
- ²⁸ En 1998, d'autres Cours d'appel ont été créées à Ziguinchor et à Saint-Louis mais elles ne sont jamais réellement entrées en activité. Il est prévu que ces cours deviennent opérationnelles prochainement. La création d'une Cour d'appel à Thiès est également envisagée.
- ²⁹ Parmi les incidents les plus graves récemment survenus, on peut citer l'expulsion de la journaliste de RFI couvrant le conflit en Casamance, l'emprisonnement pendant trois mois du rédacteur en chef du journal *Le Quotidien*, la condamnation du journaliste Malick Seck à 3 ans de prison, le saccage des locaux des journaux *L'As* et *24 heures Chrono* sur ordre de Faraba Senghor, ministre des Transports.
- ³⁰ En 2001, une rencontre avait été organisée entre la presse, les magistrats et la police à Mbour afin de faciliter le traitement médiatique des questions de justice et d'insécurité, mais aucune suite n'y a été donnée.
- ³¹ La prolifération des armes légères au Sénégal a pour origine première la guerre d'indépendance menée par la Guinée-Bissau ; elle a mobilisé sans contrôle un important arsenal qui a notamment profité à la rébellion du MFDC. Le conflit sénégal-mauritanien, puis les différentes rébellions touaregs, ont pour leur part contribué à la circulation des armes dans le Nord du pays. Au Sud-Est, les conflits dans la région du fleuve Mano ainsi que les pratiques de braconnage dans la région du Niokolokoba ont également encouragé la militarisation de la société. La jonction entre toutes ces zones se fait lors des grandes migrations religieuses vers la région de Touba, qui couvrent souvent de nombreux trafics d'armes. Les armes de fabrication artisanales circulent également sur les marchés des grandes villes comme Diaobé ou Mbacké. Du côté de la Gambie, l'axe Basse Santafu/Georgetown-Médina Yoroufoulah alimente également les trafics. Les voies maritimes et fluviales sont elles aussi utilisées à ces fins.

-
- ³² Abdoulye Bathily est le co-auteur de l'ouvrage de référence *Military and Militarism* publié en 1998 par le CODESRIA.
- ³³ La France a joué un rôle majeur dans la mise sur pied et la structuration des forces armées sénégalaises au lendemain de l'indépendance, et les services de la coopération militaire française sont aujourd'hui encore extrêmement présents dans le pays par le biais de conseillers techniques déployés de manière permanente. Le Sénégal a cependant diversifié ses partenariats, non seulement avec les acteurs extérieurs au continent (programme ACRI/ACOTA des Etats-Unis ; coopération avec l'Allemagne, coopération de plus en plus importante avec la Chine) mais aussi avec les acteurs africains (coopération militaire avec le Mali, la Mauritanie, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Guinée-Conakry). La coopération militaire avec le Maroc, amorcée dès 1968, est très étroite. La coopération avec l'Arabie saoudite s'est développée depuis l'engagement des troupes sénégalaises dans l'opération Tempête du désert en 1990. De nombreux pays sont par ailleurs impliqués dans la formation de la gendarmerie (la France, l'Italie, la Jordanie, la Chine).
- ³⁴ L'évolution positive de certains secteurs du système de sécurité sénégalais peut servir d'inspiration à un certain nombre de pays africains francophones : la RSS est souvent dénoncée comme un processus véhiculant des principes importés et imposés. Mettre en œuvre des processus RSS en Afrique en se fondant sur les expériences positives d'un Etat africain (notamment celles de son armée) ne pourra que contribuer à légitimer la RSS aux yeux des acteurs locaux.

Chapitre 10

Togo

Comi M. Toulabor

Introduction

Tout au long de son long règne (de janvier 1967 à février 2005), le général Gnassingbé Eyadéma a exercé un contrôle assez strict sur le secteur de la sécurité au Togo. Son successeur et fils, Faure Gnassingbé, s'est efforcé de suivre ce même modèle à l'exception de quelques aménagements. La notion de sécurité est inséparable de son contraire : l'insécurité. Les domaines concernés sont assez étendus et recouvrent même le droit à la vie. Au Togo les deux réalités sont inégalement réparties entre une couche dominante ultra-minoritaire et les couches dominées soumises à toutes sortes de contingences. Le binôme sécurité/insécurité occupe une place centrale et joue un rôle important dans l'élaboration des politiques publiques, cadre holistique où se confondent sécurité publique et privée.

A partir de 1990, le régime Eyadéma recourt à des milices paramilitaires et parfois aussi au gardiennage armé pour contrer les revendications démocratiques et les fortes mobilisations contestataires. Garante de la sécurité d'une dictature largement soutenue par des élites kabyées (groupe ethnique du président Eyadéma, implanté dans le nord du pays), la réforme du secteur de la sécurité (RSS) constitue aujourd'hui un défi majeur pour la démocratie et revient régulièrement dans le débat politique, en particulier lors des différentes élections, surtout les présidentielles d'août 1993, de juin 1998, de juin 2003 et d'avril 2005. Les législatives d'octobre 1997 et la présidentielle de février 2010 n'ont pas dérogé à la règle, comme le démontrent l'Accord politique global (APG) du 20 août 2006 signé à Ouagadougou entre le pouvoir en place et son opposition,¹ ainsi que le Mémoire du 29 octobre 2009 pour une élection transparente en 2010 au Togo² rédigé par l'Union des forces du changement (le principal parti d'opposition), qui insistent sur la dimension sécuritaire de ce que les acteurs appellent eux-mêmes la « crise togolaise ».

Les politiques de développement, les recrutements dans la fonction publique et les sociétés parapubliques ainsi que les promotions sont

marquées par « l'idéologie de la revanche » des populations du nord du pays sur celles du sud censées avoir bénéficié des avantages de la colonisation et des régimes Olympio et Grunitzky,³ créant ainsi un bipolarisme, artificiel mais solidement ancré et entretenu dans l'imaginaire collectif, entre les deux sous-régions du pays. Elle constitue la toile de fond de la politique d'Etat que l'on retrouve dans le mode de fonctionnement du secteur de la sécurité, et qui infirme les théories de la création de l'Etat-nation répandues dans les décennies 1960-1980, selon lesquelles les armées africaines étant les seules institutions organisées et vraiment nationales ont vocation à être le vecteur de la construction de l'Etat-nation, de son développement et de sa modernisation⁴. Optimistes par nature, ces théories oublient d'intégrer la composante de sociologie dynamique qui permettrait de mettre en évidence les rapports de forces et les conflits d'intérêts qui les caractérisent et les opposent par ailleurs à la société globale.

En succédant à son père, Faure Gnassingbé a affiché son intention de réformer l'héritage paternel, dont le secteur de la sécurité constitue le pivot en se présentant comme « l'homme de l'esprit nouveau » ou encore en empruntant à Montaigne ses propos sur La Boétie : « Lui c'est lui, et moi c'est moi ». Cette volonté affichée ne risque-t-elle pas de se heurter aux appuis et aux intérêts internes, notamment du clan familial, de l'armée et du Rassemblement du peuple togolais (RPT). Les appuis se partagent entre les « faucons » attachés à la partie autoritaire et répressive de l'héritage et les « colombes » qui prônent les compromis avec l'opposition. Dans le même temps, Faure Gnassingbé est tenu de respecter les vingt-deux engagements pris par son père devant l'Union Européenne le 14 avril 2004 au titre 9 de l'accord de Cotonou,⁵ qui fait du respect des institutions démocratiques, des droits de l'homme et de l'Etat de droit les éléments constitutifs du nouveau partenariat. Dans la même veine, il s'est directement engagé par l'APG à mettre en place des réformes constitutionnelles et institutionnelles et surtout à examiner les questions de sécurité ainsi que le problème de l'impunité, qui polluent la vie politique depuis des décennies.

Tirailé entre ces intérêts contradictoires, le président togolais est-il en mesure d'entreprendre avec conviction des réformes de fond dans le secteur sécuritaire sans se mettre à dos ses propres alliés et sans sacrifier à la mode ambiante ? Nous insisterons dans ce chapitre sur la nature de l'appareil sécuritaire au-delà de l'institutionnel comme enjeu capital de la gouvernance du secteur de la sécurité, puis nous montrerons comment l'idéologie sécuritaire varie constamment entre la sécurité du pouvoir et la sécurité humaine (droit à la protection des biens et à l'intégrité physique), laquelle occupe une place réduite dans le système politique. Enfin, nous traiterons de

la nécessité de réformer ce secteur et des inévitables résistances. Nous concluons avec quelques thèmes de réflexion et une série de recommandations que toute réforme sérieuse doit prendre en compte pour réussir.

L'appareil sécuritaire dans tous ses états

L'appareil sécuritaire regroupe les forces armées (FAT), la gendarmerie et la police au sens strict, ainsi que les milices et les sociétés de gardiennage au sens plus large du terme. Elles travaillent en synergie. Les FAT, qui s'assimilent à une institution plus privée que publique, forment l'axe central autour duquel feu le général Eyadéma a construit sa dictature depuis 1967. Dans ce contexte, le contrôle public et civil de l'appareil sécuritaire est très aléatoire, d'autant que les institutions régulatrices (Assemblée nationale, justice, société civile) existent mais fonctionnent très mal.

Dans l'organigramme sécuritaire, l'armée de terre – la plus importante – se trouve tout en haut de la pyramide avec ses unités spécialisées telles que les régiments des commandos de la garde présidentielle, des commandos parachutistes et surtout la redoutable force d'intervention rapide. L'état-major de l'armée de terre a mis sur pied une équipe de formation de miliciens, dont l'appartenance ethnique rend poreuses les limites statutaires entre l'armée régulière et les sociétés de gardiennage. Les organisations de défense de droits de l'homme mentionnent parfois dans leurs rapports cette collaboration entre les FAT en parlant de « miliciens portant le treillis militaire ». ⁶ Bien implanté sur l'ensemble du territoire ainsi que dans la capitale qui est bien encadrée, le secteur de la sécurité est sans aucun doute le seul service public où le principe de la continuité territoriale de l'Etat est effectif, à la différence des autres services délaissés comme l'éducation, la santé, l'eau, l'électricité, les infrastructures ou les transports.

Les forces armées togolaises

Les FAT constituent le noyau historique du secteur de la sécurité. Elles forment le cœur du système politique, confinant le RPT, l'ancien parti unique, à un rôle supplétif. ⁷ Nombreux sont les passages des statuts et du programme du RPT où il apparaît que le parti est un produit dérivé de l'armée qui se situe nettement au-dessus de lui. ⁸ Ainsi que le rappelle Dominique Bangoura, ⁹ dans l'Etat africain postcolonial, aucune institution dont la filiation à la fois structurelle et idéologique (en matière de violence

tant physique que symbolique comme le montre Mathieu Rigouste)¹⁰ ne renvoie aussi directement à l'Etat colonial que les armées africaines.

Les FAT ont connu une forte progression depuis l'arrivée au pouvoir du général Eyadema. Si le nombre exact des effectifs reste difficile à vérifier, il est certain qu'elles représentent une part léonine du budget public.¹¹ En 2006 par exemple, 25 % du budget leur étaient consacré, ce qui constitue de loin le premier poste des dépenses de l'Etat.¹² Dans le même temps, les FAT ont subi une forte ethnicisation au nom de l'idéologie de la revanche. En effet, sur la totalité des effectifs, 77 % sont issus de la partie septentrionale du pays et les 23 % restants du Sud. Parmi ces 77 % du Nord, 70 % sont kabyés, dont 42 % originaires de Pya, le village natal du président, alors que les Kabyés ne constituent qu'entre 10 et 12 % de la population.¹³ En outre, l'encadrement est lui aussi presque entièrement entre les mains des Kabyés et aucune des unités de commandement qui composent l'ossature des FAT n'est confiée à un ressortissant du Sud.

Cette configuration ethnique de l'encadrement militaire est une des conséquences notables du mode de recrutement ethnique dans les établissements de formation des officiers.¹⁴ La politique de recrutement lancée entre 2005 et 2007 par Faure Gnassingbé, qui a augmenté les effectifs de la gendarmerie et de la police respectivement de 98 et de 178 nouvelles recrues, toutes des femmes, a certes féminisé le secteur mais ne l'a pas diversifié ethniquement.¹⁵ Ce recrutement féminin renoue avec une politique ancienne, abandonnée en 1985 quand les gardiennes de la paix ont été les premières à voir leur nombre diminuer à la suite des plans d'ajustement structurel. Il reste à savoir, comme on le verra, si le renforcement des effectifs participe ou correspond à une offre sécuritaire qualitative réclamée l'APG signé en 2006 à Ouagadougou, et bien avant par la conférence nationale en 1991 qui faisait la distinction entre la mission de défense de l'intégrité du territoire national des FAT et les missions de maintien de l'ordre et de la sécurité publique confiées à la gendarmerie et à la police.

Les milices paramilitaires

Ce sont à l'origine des associations et des syndicats étudiants proches du pouvoir qui, par zèle, ont basculé dans le soutien armé afin de faire échec aux revendications démocratiques et à toutes sortes de troubles auxquels le général Eyadéma était confronté à l'époque. Dans un régime autoritaire qui octroie peu d'espace de liberté et d'autonomie, l'université est considérée comme un milieu potentiellement dangereux à contrôler et à surveiller. Ceci passe par la création de relais de loyauté stipendiés dont certains, tels que le

Mouvement national des étudiants et des stagiaires du Togo, l'Association des étudiants togolais du Bénin et surtout l'Amicale des étudiants du Nord-Togo, sont pratiquement nés avec la création de l'université en 1972 et sont des branches de la jeunesse du RPT.

Malgré le parrainage du général Eyadéma, des conflits et des divisions ont miné la très controversée Amicale des étudiants du Nord-Togo, dont l'aile radicale a fondé début 1990 le haut conseil des associations et mouvements étudiants, plus connu sous l'acronyme Hacame, et s'est mise au service exclusif du général Eyadéma. Il a joué plus tard, en avril 2005, aux côtés d'autres milices créées par le clan du dictateur défunt, un rôle important dans l'accession de son fils au pouvoir. Sur le campus, on trouvait dans sa mouvance « hacamiste » la Ligue togolaise des étudiants et stagiaires, l'Union des étudiants du Togo et la Fédération des étudiants et scolaires du Togo, groupuscules dépassant rarement la centaine d'individus. En fait, le Hacame rassemble souvent des étudiants en échec scolaire, des chômeurs, des petits délinquants et des militaires venus des rangs de l'armée régulière et surtout des anciens combattants.¹⁶ Lors des législatives d'octobre 2007, tout comme les forces sécuritaires, ces milices n'ont pas fait parler d'elles, conférant au scrutin son caractère « apaisé », condition exigée par l'Union européenne pour reprendre sa coopération interrompue depuis la présidentielle de 1993 pour cause de « déficit démocratique ».

Le phénomène milicien est bien enraciné dans l'historicité politique togolaise. Dans la partie méridionale du pays par exemple, des confréries traditionnelles d'autodéfense, telles que les Abrafos ou les Zangbetos, se sont constituées pour protéger les personnes et les biens.¹⁷ Ce qui est nouveau dans le phénomène actuel c'est sa militarisation qui fait apparaître le Hacame non seulement comme une bande armée, encadrée par des militaires, mais aussi comme un appendice organique des FAT. Son statut flou, entre le formel et l'informel, à mi-chemin entre public et privé, lui donne une marge de manœuvre supplémentaire au cours des exactions perpétrées contre la contestation politique et le supposé « ennemi intérieur ».

Les sociétés de gardiennage et de surveillance

Les sociétés de gardiennage complètent l'organisation de l'appareil sécuritaire dont elles constituent le troisième pilier. Ce n'est pas un hasard si elles sont apparues au début des années 1990 au moment de l'émergence des demandes démocratiques avec notamment la Société africaine de sécurité-Togo. Une douzaine de sociétés se partagent actuellement le marché lucratif de la sécurité, toutes installées à Lomé.

Ces sociétés de gardiennage sont des entreprises branchées sur le pouvoir politique qui leur accorde l'autorisation d'installation. Elles recrutent essentiellement dans des milieux sociaux tels que des militaires retraités, d'anciens combattants désireux d'arrondir leur fin de mois, et parfois des paramilitaires. A cause de l'explosion de la délinquance et de la criminalité qui entraîne une forte demande sécuritaire de la part des individus et des entreprises, l'offre s'est accrue proportionnellement, faisant exploser ce marché. Après les déboires politico-judiciaires de Robert Montoya qui entachent la réputation de ses différentes sociétés de gardiennage et de surveillance (Société africaine de sécurité-Togo)¹⁸ et la disparition en août 2005 du conseiller militaire d'Eyadéma, le général Jeanou Lacaze qui a lui aussi son entreprise sécuritaire (L'assaut veille), c'est le multimillionnaire et multicarte Germain Meba, ami personnel de Faure Gnassingbé, qui a le vent en poupe avec son Optimal Protection Services¹⁹ dont les éléments auraient donné un coup de main aux FAT lors de la présidentielle de 2005.

Le sécuritaire au-delà de l'institutionnel

Historiquement et institutionnellement, le secteur de la sécurité a été bâti autour des FAT (la garde présidentielle, le régiment des parachutistes, la gendarmerie et la force d'intervention rapide notamment). Ce sont des éléments prélevés sur ces différents corps qui sont mobilisés lors des manifestations de rue, des élections ou de tout événement que le pouvoir considère comme menaçant pour sa sécurité. Les législatives « non violentes » d'octobre 2007 démontrent *a contrario* que les forces militaires et para-militaires, alors prépositionnées pour sévir, pouvaient être contrôlées. A partir du moment où les enjeux autour de ces législatives ne sont pas très importants, le RPT peut se permettre d'accorder quelques sièges à son opposition sans perdre l'essentiel de son pouvoir, à savoir la présidence de la République, surtout s'il peut satisfaire à moindre coût les exigences de l'Union européenne, laquelle a subordonné la reprise de sa coopération au déroulement de législatives sans violence.

Cette condition financière – en l'occurrence, législatives non violentes contre subventions ou plus généralement démocratisation contre argent – donne le sentiment que l'engagement réformiste du Président togolais lui a été extorqué sous la contrainte morale, et sans lequel des réformes n'auraient pas été poursuivies. Présentant le 3 décembre 2007 son rapport final aux autorités togolaises, Fiona Hall, chef de la Mission d'observation électorale de l'Union Européenne lors des législatives, notait que :

« Les élections législatives d'octobre 2007 ont constitué une étape importante dans la construction d'une démocratie pluraliste et apaisée. Par leur forte participation le jour du scrutin, les électeurs togolais ont exprimé leur désir de participer pleinement à la transition démocratique en cours. Malgré certaines déficiences, la CENI [Commission électorale nationale indépendante] a conduit le processus électoral dans des conditions qui ont permis aux électeurs d'exprimer un choix. Cependant, afin que les prochaines élections reflètent pleinement la volonté des électeurs, plusieurs réformes devraient être adoptées. »²⁰

Autrement dit, sur le terrain électoral comme celui des réformes, Faure Gnassingbé a donné le sentiment de réformer tout en laissant la chose réformée en l'état.

La présidentielle de février 2010 a souligné l'inquiétude des secteurs militaire, policier, voire milicien, à l'égard d'être instrumentalisés sous des apparences de dynamique de clarification, de modernisation institutionnelle et de réconciliation des togolais avec leurs institutions. Prenons deux événements significatifs pour illustrer le propos :

« L'affaire Kpatcha » du nom du demi-frère du président, ancien ministre de la Défense puis député, qui fut le catalyseur de violence dans la captation de la succession en avril 2005. Les relations entre les deux hommes finirent par se détériorer sur fond de partage de l'héritage familial. Kpatcha était accusé d'incompétence et de manquer d'autorité, sa légitimité « biologique » était mise en cause et il était soupçonné d'avoir fomenté un coup d'Etat ainsi qu'une tentative d'assassinat.²¹ Pour résorber ces rivalités fratricides, il fut arrêté le 15 avril devant l'ambassade des Etats-Unis par la gendarmerie et est emprisonné depuis lors.²²

Un an plus tôt, le corps d'Atsutsé Kokouvi Agbobli, chef populaire de MODENA, un parti d'opposition a été découverte le 15 août 2008 sur les plages de Lomé. Avant toute enquête, le ministre de la Sécurité et de la Protection civile publia un communiqué annonçant sa « mort par noyade » qui a été repris par le procureur de la république. Face au tollé, celui-ci ordonna une autopsie qui infirma la thèse officielle et avança les conclusions d'une « mort par intoxication médicamenteuse ». Sous la pression de l'opinion, la Commission nationale des droits de l'homme (CNDH) se saisit du dossier et ordonna une contre-autopsie par les soins d'un expert des Nations Unies qui rejeta l'une et l'autre conclusion.²³ Plus d'un an après, cette mort suspecte semble avoir été mise aux oubliettes.

Ces deux événements sont révélateurs du fossé qui existe entre la volonté réformatrice des autorités togolaises et leurs pratiques institutionnelles, lesquelles souffrent de plusieurs manquements au droit et à la procédure

judiciaire. Pourtant, l'Etat dispose théoriquement d'outils au sein de la gendarmerie qui lui permettent de diligenter des enquêtes : la brigade anti-criminalité, la brigade de recherche et d'investigation, le centre de traitement et de recherche, le service de renseignement et d'investigation ainsi que la direction de la police judiciaire, une composante de la direction générale de la police nationale (DGPJ).

En 1992, le décret n° 92-090 du 8 avril 1992 a réorganisé cette dernière qui comprend cinq directions (sécurité publique, police judiciaire, renseignements généraux, surveillance du territoire et affaires communes) et a défini ses attributions.²⁴ Regroupant l'ensemble des services de police, la DGPJ est placée sous la tutelle du ministère de l'Intérieur. Elle est une force paramilitaire qui a pour mission d'assurer la protection des personnes et des biens, le maintien et le rétablissement de l'ordre public, de défendre l'intégrité territoriale par la recherche et l'exploitation des renseignements dans le cadre de la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, de lutter contre le trafic et la consommation des stupéfiants et de concourir d'une manière générale à la sécurité et à la paix civile.

Ses attributions sont en concurrence avec celles de la gendarmerie définies par le décret n° 95-064/PR du 13 octobre 1995 réorganisant la gendarmerie nationale.²⁵ Celle-ci assure en effet les missions de la police administrative, de la police judiciaire et de la police militaire. Elle est responsable sur l'ensemble du territoire du maintien de l'ordre public pris dans le sens de sécurité, de salubrité, de tranquillité et de paix publiques. Elle est placée sous l'autorité du ministère de la Défense, mais la spécificité de son service la rattache aux ministères de l'Intérieur, de la Justice et au garde des sceaux.

Dans l'organigramme sécuritaire, la police occupe une place subalterne, supplantée par la gendarmerie, elle-même supplantée par l'armée. Cependant, il existe deux règles non écrites qui structurent les relations entre les trois corps : 1) un agent de police ne peut contrôler un gendarme, et encore moins un militaire ; 2) aucun policier ne peut être nommé à la tête de la DGPJ. Dans une sorte de sociologie populaire partagée dans les casernes, un policier est avant tout un « gros civil » (en argot militaire) et il ne peut avoir un rapport d'autorité avec un gendarme ou un militaire dans l'exercice de ses fonctions.

En revanche, s'associant dans un jeu de corruption aux douaniers et aux syndicats de chauffeurs, militaires, gendarmes et policiers peuvent s'entendre sur les barrages routiers devenus de véritables « banques d'affaires », où l'insécurité prend le visage du racket et des tracasseries administratives.²⁶ Le séminaire organisé par les pouvoirs publics en mai

2009 sur la police togolaise contre la corruption²⁷ témoigne, pour la première fois, de la prise de conscience d'un phénomène visible et réel, mais il ne traite pas l'épineuse question de l'articulation entre la gendarmerie, la police et l'armée dans le contexte sécuritaire et n'aborde pas non plus l'organisation interne de la police qui ne dispose toujours pas de statuts. On note à cet égard, les initiatives complémentaires, parfois concurrentes, des bailleurs de fonds telles que le Projet d'appui aux réformes et à la gouvernance et le Projet d'appui au renforcement des capacités institutionnelles qui ont multiplié les ateliers en juin et septembre 2009. Toutes deux visent à appuyer « les efforts du gouvernement [togolais] en matière de modernisation de l'administration publique, de renforcement de la gestion macroéconomique et budgétaire et des structures de l'administration économique et financière ».²⁸ La cour des comptes, enfin mise en place en septembre 2009, inscrite dans la Constitution de 1992 et fermement exigée en 2002 par l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine, laisse plus d'un sceptique quant à son efficacité.

La question de la « modernisation » des FAT

Les FAT ne se distinguent pas par leur caractère républicain ni leur sens de la discipline. Il s'agit en fait d'une armée monoethnique. Cependant, son rôle dans la succession, de février à avril 2005, a été capital. Toute la difficulté consiste à savoir comment réformer une institution militaire tiraillée entre divers clans et sous-clans, entre « faucons et colombes ».

Les différents accords de sortie de crise, notamment l'APG d'août 2006, préparent le terrain pour mettre en place une RSS et trouver une solution à la question cruciale de l'impunité. Suite au rapport de la Commission des droits de l'homme des Nations Unies sur les violences électorales d'avril 2005, la décision avait été prise de changer tous les responsables des corps problématiques de l'armée.²⁹ Ainsi, en octobre 2005, une vingtaine de corps et d'unités spécialisées ont changé de commandement ; certains chefs jugés trop proches de l'ancien ministre de la Défense allaient être éjectés ou appelés à d'autres fonctions quatre ans plus tard, en juillet 2009, à la suite de « l'affaire Kpatcha ».³⁰

Juste avant celle-ci, le début de l'année 2008 avait été marqué par une série de décisions concernant les corps habillés. En effet, les décrets se sont succédés, portant réorganisation générale de l'armée de terre (décret n° 2008-007 du 25 janvier 2008), de la marine nationale (décret n° 2008-009 du même jour), de l'armée de l'air (décret n° 2008-014 du 11 février 2008) et définissant le statut particulier des corps de l'armée de terre (décret n° 2008-

013 du même jour). Un conseil supérieur de la fonction militaire a été mis en place (décret n° 2008-011 du 25 janvier 2008) et les attributions du chef d'état-major d'armée et du directeur général de la gendarmerie nationale ont été fixées (décret n° 2008-006 du 25 janvier 2008). Le décret n° 2008-012 du 11 février 2008 a organisé, quant à lui, le fonctionnement des Conseils d'enquête concernant les militaires, etc. Pour peu qu'on se penche sur ces textes, on s'aperçoit qu'ils règlent des questions d'intendance interne sans toucher aux problèmes de fond, à savoir les liens existant entre les secteurs sécuritaires d'une part et la société dans son ensemble ou les droits de l'homme d'autre part.

Pour les militaires togolais, les manœuvres les mettant en contact avec leurs pairs étrangers sont l'occasion d'évaluer leur statut, parfois moins favorable, parallèlement à leur objectif principal et humanitaire : venir en aide aux populations sinistrées en cas de conflit. A cet égard, les militaires togolais sont de plus en plus nombreux à participer à des manœuvres dans le cadre du programme Recamp (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix), qui les préparent aux missions onusiennes de maintien de la paix, notamment en Côte d'Ivoire (MINUCI), en Centrafrique et au Tchad (MINURCAT), au Burundi (MIAB) ainsi qu'au Darfour (MINUAD). Ces manœuvres ont lieu sous la direction de la France dans diverses régions du pays : en 1997 à Nangbéto, en 1998 à Dapaong, en 2001 à Kara, et en 2008 dans le Zio.³¹ C'est au cours de ces exercices « recampiens » et des missions onusiennes à l'étranger que les militaires togolais ont pris conscience de leur condition et ont réclamé un véritable statut militaire, revendication qui remonte d'ailleurs aux premières mutineries dans les années 1970.³²

Si les décrets réformistes sont à saluer, ils sont toutefois trop timides pour extirper de ses profondeurs le mal-être du militaire togolais, victime lui aussi de la mal-gouvernance du secteur de la sécurité. D'autant qu'en nommant à la tête d'unités stratégiques de l'armée et de la gendarmerie « ses propres » hommes, dont certains sont accusés d'avoir commis des violations des droits de l'homme et autre crimes, comme le trafic de drogue,³³ l'autorité n'envoie pas de signaux forts de rupture à l'opinion et la crédibilité de son action réformiste en souffre.

En outre, s'il est arrivé par le passé que les FAT interviennent pour secourir les populations sinistrées lors de catastrophes naturelles de moindre intensité après les inondations de juillet 2008 et surtout celles de 2009 – les plus désastreuses que le Togo ait jamais connues – le visage humanitaire et moderniste qu'elles voulaient se donner a volé en éclats. Il était incarné par le nouvel accord de partenariat sur la défense signé entre la France et le

Togo le 13 mars 2008. Cependant, les inondations de 2008 ou de 2009 (avec leur cortège de morts et de disparus, de ponts détruits, de routes endommagées, d'habitations et de champs dévastés, etc.) ont démontré cette incurie³⁴ palliée grâce à l'aide apportée par la France via son opération Licorne en Côte d'Ivoire, le Ghana, la Chine, l'Union européenne et les Nations Unies.³⁵

Gestion civile et contrôle du secteur sécuritaire

La sécurité est un état d'esprit qui relève à la fois de la subjectivité et de l'objectivité. La sécurité humaine comme prévention des menaces, des incivilités et des atteintes à la vie de simples citoyens, à leurs biens et leur bien-être est le point faible de l'idéologie sécuritaire.³⁶ C'est ainsi qu'on assiste à une montée palpable de l'insécurité sous toutes ses formes dans les villes mais aussi dans les villages, insécurité tant matérielle que psychologique, environnementale et morale. La Constitution de 2002 incorpore ce droit fondamental dans son article 49 en stipulant que « les forces de sécurité et de police, sous l'autorité du gouvernement, ont pour mission de protéger le libre exercice des droits et des libertés, et de garantir la sécurité des citoyens et de leurs biens ». Au regard de la fracture sécuritaire, il est inutile de préciser que pour la majorité de la population, cet article n'a aucune portée réelle.

Face à la délinquance, les populations ont un sentiment d'injustice et d'abandon et ont décidé de prendre en main leur propre sécurité. Ici, les méthodes sont tout aussi expéditives que celles des agents de sécurité, comme l'illustre la presse où l'on rapporte que des voleurs arrêtés ont été brûlés vifs dans l'approbation générale et la satisfaction du « travail bien fait ».³⁷ Elles ne semblent pas partager le point de vue du général Eyadéma établissant en octobre 1979 lors d'une intervention publique une échelle de priorité entre les droits « matériels » et les grands principes en ces termes :

« On dénie à ce groupe d'hommes [le tiers-monde] le plus élémentaire des droits : celui de vivre, alors qu'on le reconnaît aux animaux, qui ont droit à la protection. Le droit de l'homme signifierait-il le droit de mourir de faim, d'ignorance et de maladie ? Que signifie la liberté d'expression lorsqu'on ne sait ni lire ni écrire ? Non, il est que temps que nous substituions à la notion théorique des droits de l'homme, entendue comme faculté de faire ce qui n'est pas défendu, même si on en est incapable, faute de moyen, le droit concret de disposer du minimum vital. »³⁸

Les tentatives de contrôle judiciaire et parlementaire

L'idéologie sécuritaire de l'Etat a atteint un degré tel que ce n'est plus la sécurité qui pose problème, mais bien l'insécurité et l'impunité qui en résultent. Ainsi, en février 2006, l'Organisation des Nations Unies a souligné dans un rapport sur la question « la nécessité de mettre un terme à la culture de l'impunité qui avait prévalu pendant les trente-huit années de règne de l'ancien président du Togo ». ³⁹ Ceci supposait la mise sous contrôle institutionnel de la politique sécuritaire, notamment au niveau de l'Assemblée nationale et de l'appareil judiciaire. Bien que très préoccupant, le triptyque sécurité-insécurité-impunité n'a fait l'objet d'aucun débat officiel à ce jour.

En effet, aucun des quatre-vingt-un députés qui siègent à l'Assemblée nationale (dont trente et un de l'opposition élus en octobre 2007) n'a osé poser à l'exécutif des questions, qu'elles soient écrites ou orales, relatives à la sécurité, alors même que plusieurs faits divers en ont donné l'occasion, par exemple le décès dans des conditions suspectes du responsable du parti Mouvement pour le développement national mentionné auparavant. Il est reproché à l'assemblée (d'autant plus qu'elle est multicolore) de ne jamais interpeller le gouvernement concernant les difficultés de la population.

L'hémicycle est très mal organisé, ce qui l'empêche d'être efficace : le personnel administratif en nombre insuffisant est peu qualifié ou pas du tout ; il n'y pas de cadre juridique clair, ce qui a pour conséquence le chevauchement de plusieurs règlements intérieurs, administratifs et financiers en fin de compte jamais appliqués ; la dotation budgétaire est si faible que les élus n'ont pas les moyens d'accomplir leurs missions tant à l'intérieur qu'à l'extérieur ; il n'existe aucun lien organique entre les députés, leur groupe parlementaire et leur parti, ce qui explique qu'ils ne prennent aucune initiative législative ; l'électorat est négligé, voire oublié ; on assiste à une généralisation de la mentalité de fonctionnaire dont le statut est perçu comme plus gratifiant et sécurisant que celui aléatoire de représentant du peuple prévalant chez la plupart des députés, etc. ⁴⁰ A cela il faut ajouter que certains députés sont très mal à l'aise dans le français, la langue officielle, pour argumenter un débat contradictoire, essence-même de la vie parlementaire.

Tout ceci grève le travail de contrôle parlementaire de l'exécutif qui peut à tout moment demander la levée de l'immunité de tout député, surtout quand il est de l'opposition, et qui ne se sent nullement concerné par l'application de quelques rares lois votées (à peine une vingtaine par an). Il n'est pas certain que les séminaires incessants organisés à l'intention des

députés par des institutions internationales pour renforcer leurs « capacités sur le travail parlementaire » puissent changer véritablement cet ordre des choses. L'Assemblée nationale, est certes pluraliste au niveau partisan, mais son mode de fonctionnement structurel et idéologique est monocore et porte encore la marque du système monopartiste.

De l'autre côté, sur le plan du contrôle judiciaire, le diagnostic d'un ancien premier ministre est assez clair :

« La justice est instrumentalisée à des fins politiques, soumise aux interventions intempestives d'arrêts particuliers. Ainsi, d'honnêtes citoyens sont détenus en toute illégalité au-delà du délai légal de garde à vue, sans assistance judiciaire, d'autres condamnés à de lourdes peines de prison par une main invisible qui n'hésite pas à corrompre les magistrats en vue de vaincre leur résistance devant l'ignominie de l'iniquité. »⁴¹

Alors que l'article 113 de la Constitution dispose que la justice est indépendante des pouvoirs exécutif et législatif, et que garants « des libertés individuelles et des droits fondamentaux des citoyens », « les juges, ne sont soumis dans l'exercice de leurs fonctions qu'à l'autorité de la loi ». Cette influence politique sur la justice, qui remonte à l'Etat colonial, s'est aggravée au début des années 1990, époque de grande fragilisation du régime. Entre 1990 et 1993, le général Eyadéma n'a pas hésité à favoriser des étudiants en droit militants du RPT et du Hacame, y compris de ses ramifications, qui, après une brève formation, se trouvent propulsés à des postes de responsabilité dans la magistrature sans aucune expérience contrairement aux exigences de la corporation. Afin de contrebalancer le poids de la partie méridionale du pays dans l'appareil judiciaire, les nouveaux promus sont pour la plupart ressortissants du Nord. Ils vont « truster » les présidences des tribunaux, des cours d'appel, des postes de substitut, de procureur, sans parler des stratégiques cours suprême et constitutionnelle ainsi que du conseil supérieur de la magistrature (CSM), etc.⁴² Par un effet arithmétique, ils dominent l'association professionnelle des magistrats du Togo (APMT), le syndicat de loin le plus important de la corporation qui, depuis sa création en janvier 1996, est considéré comme le bras judiciaire du régime.

Le CSM est censé jouer un rôle de régulation du pouvoir judiciaire, en ce sens qu'il assiste le président de la république dans son rôle constitutionnel de garant de l'indépendance de la magistrature, qu'il statue comme conseil de discipline des magistrats, et que son avis préalable est requis pour la nomination des magistrats du parquet par décret pris en

conseil des ministres sur proposition du garde des sceaux, ministre de la Justice. Composé de neuf membres nommés pour quatre ans, le CSM est présidé par le président de la cour suprême. La clause selon laquelle « les magistrats en activité ne peuvent remplir d'autres charges publiques ni exercer des activités privées lucratives en dehors des cas prévus par la loi, ni se livrer à des activités politiques »⁴³ est souvent bafouée, et depuis de nombreuses années la magistrature est considérée dans l'opinion générale comme l'une des fonctions publiques les plus juteuses et aussi des plus discréditées après les douanes.

En décembre 2006, avec l'appui de l'Union Européenne, du Programme des Nations Unies pour le développement et de la France, les autorités ont élaboré un très ambitieux projet de modernisation de la justice dans le but de renforcer les capacités de tous les acteurs du monde judiciaire. Estimé à un coût total de 15 millions d'euros,⁴⁴ ce projet n'a reçu en avril 2007 que 1,5 million de la part de la France pour la formation des magistrats des deux cours d'appel de Lomé et de Kara en matière de justice administrative.⁴⁵ Tous les autres volets du programme tels que le renforcement de l'Etat de droit, celui des droits de l'homme ou l'établissement d'un environnement juridique fiable avancent, même si les progrès sont plus lents que prévu. Pendant ce temps, se succèdent à un rythme soutenu des séminaires, des réunions d'évaluation et des ateliers de validation. Pour marquer sa volonté de « moderniser la justice », le 12 décembre 2008 et à la surprise générale, le chef de l'Etat a promu l'ancien président de la cour d'appel de Lomé, Abalo Pétchélébia, (nommément cité et publiquement dénoncé par le président de la cour constitutionnelle, Aboudou Assouma, comme étant le magistrat « le plus corrompu »⁴⁶) à la présidence de la cour suprême, la plus haute juridiction du pays. Reflétant un sentiment partagé, un journal de la place a écrit : « La crise au sein de l'APMT, dont certains espéraient qu'elle permettrait aux magistrats de faire leur autocritique et au pouvoir de nettoyer les écuries, n'était en fait qu'une tempête dans un verre d'eau, voire une diversion pure et simple. »⁴⁷

Les tentatives de contrôle politique et citoyen

L'élément présent tout au long de l'histoire politique du Togo est le peu d'engagement ou d'investissement des partis politiques (94 recensés à ce jour) et des ONG et autres associations (plus de 500) dans la lutte pour le droit à la sécurité et pour la bonne gouvernance sécuritaire. De ce point de vue, le cas de la CNDH et de l'associative Ligue togolaise des droits de

l'homme (LTDH) est assez exemplaire⁴⁸ car leur histoire est étroitement liée à cette lutte qui est leur raison sociale.

Créée en 1987, la CNDH a grandement contribué jusqu'en 1992 à la prise de conscience des violations des droits de l'homme *lato sensu* parmi les populations. Puis en novembre 1992, le pouvoir a pris directement le contrôle juste après le départ en exil de son président, considéré comme un opposant. La commission est alors tombée en discrédit, et le nombre des requêtes qui lui étaient adressées s'est mis à diminuer régulièrement. Ceci d'autant plus que ses rapports d'activité épargnaient trop souvent les auteurs d'actes de violence et les responsables de l'insécurité.

En revanche, sa concurrente la LTDH, considérée comme indépendante, a connu un franc succès lors de sa création en 1990, car elle fonctionnait en binôme avec la CNDH qui lui transmettait des dossiers sensibles et compromettants dans le but de déjouer la vigilance du pouvoir. C'était la période glorieuse des droits de l'homme, illustrée par d'importants mouvements sociaux et des actions collectives dans le pays tout entier. Cependant, sous la pression des harcèlements, des menaces, et à la suite d'une crise profonde dans leurs rangs, ces mouvements ont pratiquement disparu du devant de la scène.

Ce sont la LTDH et la CNDH qui définissent l'expression du besoin et du droit à la sécurité, ainsi que la reconnaissance de leurs actes, laquelle varie selon la conjoncture politique et la personnalité de leurs responsables. La première, non gouvernementale et dotée de faibles moyens, puise sa crédibilité dans un esprit critique et d'indépendance ainsi que dans la qualité de ses travaux et de celle de ses partenaires (la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme dont elle est membre, Amnesty International, l'Organisation mondiale contre la torture, la Fédération internationale de l'action des chrétiens pour l'abolition de la torture, Reporters sans frontières). En revanche la seconde, la CNDH, ne cherche pas à se départir de son image d'agence gouvernementale bien dotée qui la caractérise depuis sa création. Ses partenaires locaux sont souvent des associations mises en place par le pouvoir, et quand ils sont étrangers, ce sont trop souvent des institutions gouvernementales ou intergouvernementales.

Soutenue par le pouvoir, la CNDH est toutefois pratiquement la seule association à promouvoir systématiquement les droits de l'homme dans tout le pays par le biais des médias et des établissements scolaires, à organiser des séminaires et des campagnes de sensibilisation auprès de groupes cibles censés être des relais dans la population – les préfets, les maires, les chefs traditionnels, les autorités religieuses, etc. Il est à noter que cette politique de promotion se limite essentiellement aux sujets qui ne fâchent pas, en

l'occurrence les droits de la femme, de l'enfant et la lutte contre le sida. Les deux tiers de ses rapports d'activité portent sur ces thèmes tandis que les questions purement sécuritaires sont laissées de côté.

Les partis politiques, quant à eux, ne considèrent pas les droits à la sécurité comme un enjeu particulier dans leur combat, lequel ne va pas au-delà de l'émotion du moment, si légitime qu'elle soit lorsque ces droits sont violés. Cet état de choses est bien compréhensible de la part de l'ancien parti unique toujours au pouvoir. Les principaux partis d'opposition rivalisent entre eux, au mieux par des communiqués vite oubliés, au pire par un silence attentiste, faisant certes un peu plus que l'ancien parti unique dont la préférence est de garder une certaine distance vis-à-vis de ce dossier sur l'insécurité. C'est ainsi que l'opposition n'a pas soutenu le Collectif d'associations contre l'impunité au Togo, créé au lendemain de la succession de Faure Gnassingbé au pouvoir pour inciter les victimes à porter plainte contre les auteurs de violences et d'exactions commises durant son élection. Bien que les locaux de cette association aient été dévalisés à plusieurs reprises et ses ordinateurs emportés en 2008 et 2009, elle reconnaît cependant une amélioration relative en matière de liberté d'expression et de circulation avec l'arrivée de Faure Gnassingbé au pouvoir, tout comme l'ont fait la plupart des organisations humanitaires sérieuses. On ne constate pas non plus de mobilisation autour de la Commission Vérité-Justice-Réconciliation, mise en place en avril 2008 à l'issue de l'APG entre les différents acteurs politiques pour solder les quarante années de violations des droits de l'homme. Sous l'égide de la communauté internationale, cette commission, qui a du mal à démarrer ses travaux à la veille de la présidentielle, suscite en fait la méfiance des Togolais, peu enclins à croire aux bonnes intentions d'un pouvoir assez éloigné de la vie citoyenne.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Tous ces obstacles à la RSS démontrent à quel point le pays souffre de carences et demeure incapable de gérer les affaires administratives. Cet Etat, mal soutenu par des institutions faibles et dont la souveraineté est limitée, se voit imposer des réformes légitimes qu'il n'a pas décidées, mises en œuvre sans le bénéfice d'un bilan des réformes précédentes.⁴⁹ Pendant que l'on assiste au renforcement de l'idéologie sécuritaire, l'administration publique prise au sens de service public (au service du plus grand nombre) est en train de disparaître.⁵⁰ Cette dynamique a étouffé puis éliminé les classes moyennes, censées être le vecteur de la démocratie et du progrès social. La

réforme du secteur de la sécurité exige que l'on prenne en compte cette pathologie profonde dont le diagnostic est aussi vieux que l'Etat postcolonial.⁵¹

La résistance face à la réforme

La RSS a été inscrite à l'agenda politique en juillet 1991 lors de la conférence nationale. Sa commission VI « défense et sécurité » soulignait le fait que l'armée avait été créée « pour la protection exclusive d'un seul individu », insistant sur sa « politisation excessive doublée d'une tribalisation à outrance et au sein [de laquelle] le népotisme rest[ait] la règle d'or. »⁵² Les recommandations de cette commission suggérant son remaniement s'étaient heurtées à l'hostilité du général Eyadéma et aux craintes de nombreux militaires. Elles préconisaient notamment « une meilleure formation militaire » et une réduction des effectifs en vue de les « ramener à des dimensions proportionnelles à la taille [du] pays ». Quant à la gendarmerie, il était question de la remodeler et de lui faire retrouver sa vocation initiale, qui était d'être un auxiliaire de la justice.⁵³ Ces recommandations, mal perçues, avaient alors soulevé les FAT contre la population et mis le pays en ébullition en accentuant la vieille fracture que les différentes journées de réconciliation organisées entre l'armée et la nation n'avaient pas réussi à combler.

Vers la fin de son régime, le général Eyadéma, malade et diminué, et la hiérarchie militaire, ont accepté – à défaut de réformer – d'organiser des séminaires. Le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique en a mis en place régulièrement, par exemple en octobre 2001 ou en mai 2002. Le fils du général, Faure Gnassingbé, a repris le flambeau comme en mars 2007, en mars et août 2008, où militaires et partis politiques ont débattu de leur « partenariat »⁵⁴ sous l'égide du Centre américain pour les relations civilo-militaires, de la fondation allemande Konrad Adenauer, du Fonds des Nations Unies pour la population ou du Comité international de la Croix-Rouge.

A l'approche de la présidentielle de 2010, des ateliers et des séminaires de formation se sont multipliés, ainsi que des campagnes de sensibilisation sur la démocratie et la bonne gouvernance : dialogue avec les forces de sécurité et présidentielles, renforcement de la compétence des magistrats – voire des parlementaires ou des avocats – en matière électorale, rappel de la part du Réseau ouest-africain pour la consolidation de la paix afin de leur remettre en mémoire leurs devoirs déontologiques. Ne disposant pas de moyens de résistance analogues à ceux de son père et pressé par la

communauté internationale, Faure Gnassingbé a concédé une réforme de nature à ne pas mécontenter les militaires qui l'ont porté au pouvoir. Ainsi, le projet de loi adopté en février 2007 portant statut du personnel militaire affirmait-t-il le caractère républicain et apolitique,⁵⁵ ce qui n'était en fait pas nouveau car il figurait déjà dans la Constitution de 1992. Les éléments nouveaux importants sont l'ouverture de la carrière militaire aux femmes et les nouveaux statuts du corps militaire, y compris ses avantages matériels connexes, sans oublier la prise de conscience du retard pris dans la formalisation du statut de la police.⁵⁶

Les points d'ancrage potentiels

Il n'y a de réforme efficace que celle qui implique les acteurs concernés eux-mêmes. En ce sens, les membres restants de l'Association des militaires démocrates, venus témoigner à la Conférence nationale contre les pratiques de leur institution, peuvent constituer la pierre angulaire d'une réforme sécuritaire qui se veut crédible.⁵⁷ Ils forment la majorité silencieuse (qu'on retrouve également au sein de la gendarmerie et de la police) dont le porte-parole est le commandant de la gendarmerie (l'ancien ministre de l'Intérieur et de la Sécurité). Son refus de cautionner l'élection d'avril 2005 qui a porté Faure Gnassingbé au pouvoir et son exil forcé en font la figure de proue incontournable et très appréciée des « militaires démocrates ».

Dans le paysage très éclaté des organisations de la société civile, la Jeunesse unie pour la démocratie en Afrique (JUDA), le Collectif des associations contre l'impunité au Togo et le Groupe de réflexion et d'action pour le dialogue (GRAD), créés respectivement en 2003 et 2005, font entendre leur voix en publiant des rapports sur divers thèmes pour éclairer l'opinion, interpellant le pouvoir et prenant courageusement position sur des sujets aussi variés que sensibles comme la corruption, l'insécurité, l'impunité, la cherté de la vie, le chômage des jeunes, et en organisant avec des soutiens extérieurs des conférences-débats qui connaissent un franc succès. Ils semblent jouer le rôle traditionnel des syndicats, lesquels sont pratiquement interdits de grèves (les dernières significatives remontent à 1992-1993) et reprennent à leur compte des protestations dont le pouvoir a reconnu le bien-fondé. Quand en mars 2008, la JUDA dénonce les harcèlements et les tracasseries infligés à certaines radios et journaux privés par la Haute autorité de l'audiovisuel et de la communication chargée de réguler les médias, elle fait œuvre de salut public.⁵⁸ De même, lorsqu'elle interpelle l'opinion et les autorités publiques quand les forces de l'ordre abattent des individus ensuite présentés sans aucune preuve aux médias

comme des malfrats.⁵⁹ Ces allégations récurrentes d'exécutions extrajudiciaires relativisent l'abolition de la peine de mort adoptée le 10 décembre 2008 et saluée par la communauté internationale. Il va sans dire que dans le contexte coercitif d'un pouvoir en mal d'une soupape de sécurité, l'existence-même du GRAD et de la JUDA illustre la nécessité de réformer le secteur de la sécurité, qui est en réalité un enjeu beaucoup plus large dépassant ce seul secteur.

On ne peut pas ignorer le groupe de réflexion et d'action Femme, démocratie et développement (GF2D) / Centre de recherche d'information et de formation pour la femme (CRIFF), une des plus anciennes organisations de la société civile, créée en 1992 et encore en activité. Composé de femmes issues d'horizons politiques et professionnels divers, le GF2D/CRIFF est un réseau qui œuvre lentement mais sûrement pour la promotion et la défense des droits de la femme et pour un meilleur statut de la femme togolaise.⁶⁰ C'est ainsi qu'il fait un travail de fond pour promouvoir l'éducation civique au sein des populations rurales et urbaines et qu'il s'efforce de faire prendre conscience aux autorités politiques et aux décideurs tant au Togo que dans les autres pays d'Afrique: « de la nécessité, à l'aube des sociétés démocratiques, de concrétiser le droit pour la femme de participer à la gestion de la chose publique ; de sensibiliser et de mobiliser les partis politiques pour la même cause [et œuvre] pour l'émergence des femmes décideurs dans tous les domaines de la vie nationale, etc. »

Il se positionne sur le terrain de la sensibilisation et de l'autonomisation des femmes en faisant de la pédagogie électorale, sujet extrêmement délicat, en informant la population de son droit de vote et de son usage par des campagnes d'information et par la diffusion d'ouvrages et de prospectus. Il est aussi une des rares ONG de la place qui fait évaluer l'impact de son action par les populations. On comprend dès lors qu'il suscite la méfiance du pouvoir, lequel met la pression sur ses militantes par toutes sortes de manœuvres d'intimidation. Mais sa crédibilité a grandement souffert depuis sa cooptation dans les différents gouvernements de Faure Gnassingbé, qui bride son action jusque-là appréciée.

Conclusion

La réforme du secteur de la sécurité est un chantier immense et très complexe, loin d'être terminé. Le rôle dominant des élites, l'absence de contrôle institutionnel ou de contre-pouvoir social sont des obstacles majeurs à surmonter. Cela renvoie en fait à la séparation et à l'équilibre des pouvoirs

chers à Locke et Montesquieu, étape nécessaire pour sortir d'un archaïsme politique aggravé par le manque manifeste de volonté politique.

La RSS doit aller de pair avec le remaniement d'une administration publique au mieux en déliquescence et au pire inexistante, et qui doit se faire simultanément au niveau global et au niveau sectoriel. Cela suppose une vraie volonté de la part des principaux intervenants (notamment celle du chef de l'Etat qui est aussi le chef des armées) et également de la France dont le rôle en la matière ne peut être sous-estimé, sans oublier le nerf de la guerre : les moyens financiers. On éviterait ainsi de se retrouver dans le cas du ministère de la Réforme administrative, créé au début des années 70, devenu depuis un vaste cimetière de réformes.

Sensibiliser la société

En effet, noyé dans le vaste contexte des droits de l'homme, le droit à la sécurité n'est pas revendiqué par les associations en tant que tel. La concentration des violences (physique, symbolique, étatique et sociétale) a conduit à considérer comme marginale l'expression-même de ce droit dans une société que les dirigeants ont tirée vers le bas plutôt que vers le haut.

Il serait bon que les rares associations positionnées sur ce thème spécifique envisagent de se regrouper afin de mettre en commun leurs moyens logistiques, humains et financiers en éliminant les doublons et les concurrences inutiles. Ceci donnerait également plus de visibilité et de crédibilité à leur mission, axée sur ce droit sécuritaire et qui mérite des campagnes de sensibilisation spécifiques auprès des populations. C'est sans doute ainsi que les actions collectives finiront par être efficaces. Ce travail « idéologique » sur la société importe autant que la réforme de la sécurité dans son aspect économique.

A court terme : mettre en place des réformes sécuritaires et les mener à bien

Les mesures à prendre d'urgence sont :

- supprimer les unités spécialisées de l'armée telles que la force d'intervention rapide et la garde présidentielle, ainsi que les milices qui n'ont aucune existence légale ;
- encadrer plus strictement les activités des sociétés de gardiennage qui n'ont pas à être des auxiliaires des forces de sécurité publique ;
- appliquer les normes constitutionnelles à l'armée, à savoir se soumettre à « l'autorité politique constitutionnelle régulièrement

établie » et s'en tenir scrupuleusement aux fonctions qui lui sont attribuées : défense du territoire et accomplissement de travaux d'utilité publique. Le double emploi entre les fonctions de la gendarmerie et celles de la police doit être clarifié ;

- augmenter les effectifs de la police, qui doit être mieux formée et équipée afin de pouvoir remplir ses missions de maintien de l'ordre et de sécurité, et doit être dotée d'un statut ;
- réduire les effectifs de la gendarmerie, qui pourrait se transformer en une unité d'élite d'intervention en cas de banditisme armé et d'auxiliaire pour la justice lors d'enquêtes judiciaires ;
- regrouper les services du renseignement en deux départements distincts dépendant l'un de l'armée pour la sécurité militaire et l'autre de la police pour la sécurité civile. Dans ce cas, les militaires ou gendarmes ne devraient plus occuper des emplois civils ou politiques comme cela continue d'être le cas malgré la succession de décrets.

A long terme : mettre en œuvre une réforme profonde des FAT

Cette refonte comprend plusieurs volets d'intervention qui doivent être menés par un programme d'ajustement :

- arrêter de recruter pendant cinq ans au moins des hommes du rang, lesquels partent actuellement à la retraite au bout de vingt ans de service, âgés seulement de 40-45 ans en moyenne et sans aucune formation. Ils vont grossir les rangs du banditisme armé pour s'en sortir. Il est prévu entre 3 000 et 5 000 départs pendant la période en considérée ;
- dans le même temps, si l'on encourage les départs volontaires à la retraite anticipée assorties d'un petit pécule, on peut estimer entre 1 000 à 1 500 les personnes intéressées ;⁶¹
- mettre en place sur les cinq ans une politique de réorganisation et de professionnalisation où les recrues apprendront non seulement le métier des armes mais aussi un métier civil, ce qui n'est pas le cas actuellement.

La réforme du secteur de la sécurité au Togo est un immense travail, inséparable de la réforme de l'Etat et sans laquelle le remaniement sectoriel n'a pas de sens. Le secteur de la sécurité est confronté à plusieurs défis internes résultant des tensions causées par la privatisation et l'ethnisation

de l'institution militaire. Ces tensions dilatent pour les uns et rétrécissent pour les autres le binôme sécurité/insécurité, rendu encore plus complexe par l'impunité. Pourtant, la réforme sécuritaire, si elle est souhaitable, ne peut s'accomplir et être efficace qu'avec la participation des acteurs eux-mêmes et le rétablissement des contre-pouvoirs institutionnel et social. La dictature quadragénaire du général Eyadéma, dont l'héritage persiste, repose principalement sur le secteur de la sécurité. Mais comment réformer celui-ci quand les dirigeants qui en tirent profit n'ont aucun intérêt au changement et s'attellent à la tâche sans conviction sous la contrainte internationale ? Ce secteur sécuritaire dont les effets, pour citer Michel Foucault, sont insidieusement, silencieusement, inscrits dans les institutions, dans le pluralisme politique, dans les rapports de pouvoir, dans les corps et les esprits.

Références

- ¹ Lire cet accord à l'adresse : <http://www.icilome.com>
- ² Lire de ce document à l'adresse : <http://www.togocity.com>
- ³ Wen'saa O. Yagla, ancien professeur de l'université de Lomé et idéologue du régime, développe et justifie cette « idéologie de la revanche » tout le long de son ouvrage *L'édification de la nation togolaise* (Paris : L'Harmattan, 1978).
- ⁴ Lire par exemple Dimitri G. Lavroff, « Régimes militaires et développement politique en Afrique noire », *Revue française de sciences politique* 22, n°5 (octobre 1972) : 973-991 ; et surtout Bernard Asso, *Le chef d'Etat africain : l'expérience des Etats africains de succession française* (Paris : Albatros, 1976), 382.
- ⁵ Accord pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique-Communauté Européenne.
- ⁶ Par exemple les rapports d'Amnesty International, « Togo: Les forces armées tuent impunément ». AI Index : AFR 57/13/93F (Londres : Amnesty International, octobre 1993) ou « Togo : Etat de terreur ». AI Index : AFR 57/01/99/F (Londres : Amnesty International, 5 mai 1999).
- ⁷ Pepevi A. Lodonou, *Le Rassemblement du peuple togolais (RPT) : instrument de légitimation du pouvoir militaire*, thèse de troisième cycle (Bordeaux: S.N., 1988).
- ⁸ *Programme et statuts du Rassemblement du peuple togolais, Congrès constitutif*, Lomé, Editogo, 1969, et aussi *Statuts du Rassemblement du peuple togolais*, Lomé, Secrétariat administratif du RPT, février 1980.
- ⁹ Dominique Bangoura, *Les armées africaines : 1960-1990* (Paris : CHEAM, 1992).
- ¹⁰ Mathieu Rigouste, *L'ennemi intérieur. Généalogie coloniale et militaire de l'ordre sécuritaire dans la France contemporaine* (Paris : La Découverte, 2009).
- ¹¹ Les effectifs des FAT *stricto sensu* sont estimés entre 7 000 et 14 000, dont l'armée et la gendarmerie qui constituent à elles seules la majorité des effectifs, occupant de loin une place de choix devant l'armée de l'air avec ses 250 hommes et la marine avec 200 hommes. La police compte 2 300 à 3 000 agents auxquels il faut ajouter, pour compléter l'appareil sécuritaire proprement dit, quelque 400 gardes préfectoraux, 130 gardes forestiers et 5 000 hommes basculés dans l'association des anciens combattants à l'issue

des opérations internationales de maintien de la paix auxquelles participe régulièrement le Togo. « Togo » dans *The Military Balance 2009* (Londres : International Institute for Strategic Studies, 2009) ; « Togo » dans *Jane's Sentinel Country Risk Assessments* (Londres : Jane's, 2009) ; Tido Brassier, « Togo-FMI : à propos des consultations 2007 », disponible à l'adresse : www.letogolais.com/article.html?nid=3072

¹² Tido Brassier, « Togo-FMI : à propos des consultations 2007 ». Disponible à l'adresse : www.letogolais.com/article.html?nid=3072

¹³ Ayayi Togoata Apedo-Amah, « Le tribalisme dans l'armée » (communication à la Conférence nationale, Comité d'action contre le tribalisme et le racisme (CATR), Lomé, août 1991).

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Lire « Les forces de sécurité togolaises renforcent leur effectif » à l'adresse <http://www.presidencetogo.com>

¹⁶ L'âge de ces anciens combattants leur permet de se dissimuler facilement dans la population étudiante, munis pour certains de vraies-fausse cartes d'étudiants.

¹⁷ Nicole Kanhonou, *Les Zangbeto, gardiens de nuit* (Bordeaux: IEP de Bordeaux, 1992).

¹⁸ Gérard Davet et Fabrice Lhomme, « Robert Montoya, un 'plombier' en Afrique », *Le Monde*, 11 janvier 2006 ; Thomas Hofnung, « Robert Montoya rattrapé par ses trafics d'armes en Afrique », *Libération*, 16 décembre 2005.

¹⁹ *La lettre du continent*, 563, 23 avril 2009.

²⁰ Union européenne, « Mission d'observation électorale de l'Union européenne au Togo. Elections législatives du 14 octobre 2007. Rapport final » à consulter à l'adresse <http://www.eueom-togo.org>

²¹ Christian Dubois, « La guerre des frères Gnassingbé est ouverte », à l'adresse <http://www.africatime.com/Togo/>

²² Dimas Dzikodo, « Présentation du supposé corps du délit : des armes et beaucoup de questions sans réponses », *Forum de la semaine*, 20 avril 2009.

²³ E. Pablo, « 15 août 2008-15 août 2009 : Atsutsé Agbobli », *Liberté Hebdo*, 15 août 2009.

²⁴ Journal officiel de la République togolaise, 2 mai 1992.

²⁵ Journal officiel de la République togolaise, 5 janvier 1996.

²⁶ Voir le rapport de l'Observatoire des pratiques anormales sur les axes routiers entre le Burkina Faso, le Ghana, le Mali et le Togo : Observatoire des pratiques anormales sur les axes routiers inter-Etats, *Résultats de la période du 1^{er} octobre au 31 décembre 2008*, Accra, 2009.

²⁷ Voir la vidéo à l'adresse

<http://www.youtube.com/user/TOGOISBACKTV#p/search/0/RGPQTQ9njjQ>

²⁸ Lambert Attiso, « Projet PARCI : Le document validé mardi lors d'un atelier à Lomé », *Savoir News*, 30 September 2009. Disponible à l'adresse : <http://www.icilome.com>

²⁹ La Lettre du continent, 479, 6 octobre 2005.

³⁰ « Faure Gnassingbé coupe des têtes au sein des Forces armées togolaises » à l'adresse <http://www.focusinfos.com>

³¹ Luc Abaki, « Ali Nadjombe : Préparer nos soldats pour le Darfour », *République Togolaise*, 20 février 2008. Disponible à l'adresse <http://www.republicoftogo.com>

³² « Fronde des lieutenants », *Politique-Hebdo*, 25 mars 1971.

³³ Dimas Dzikodo, « Analyse du rapport Gnofame. Le cœur du pouvoir est-il impliqué dans le trafic de drogue ? », *Forum de la semaine*, 6 juillet 2006.

-
- ³⁴ Voir « Togo-inondations : incurie du gouvernement qui prend l'eau de toutes parts ! » du 17 juillet 2009. Disponible à l'adresse <http://togo-presse-liberte.over-blog.com/article-33930039.html>
- ³⁵ Voir communiqué du Conseil des ministres du 7 août 2008 à l'adresse <http://www.tvt.tg>
- ³⁶ Se reporter aux diverses définitions de cette notion dans Fen Olser Hampson, John B. Hay et al., « The Many Meanings of Human Security » *Madness in the Multitude: Human Security and World Disorder* (New York : Oxford University Press, 2001).
- ³⁷ Quelques titres relevés dans la presse locale : « Vive les voleurs et hommes à la machette », *Tingo Tingo*, 15 octobre 2008 ; « Deux braqueurs arrêtés et brûlés vifs », *Le Canard*, 7 novembre 2008 ; « Hier à Totsi, un voleur a échappé à la mort », *L'Indépendant Express*, 11 novembre 2008 ; « Quatre présumés voleurs soumis à la vindicte populaire », *Xinhua*, 17 mars 2009.
- ³⁸ Le général Eyadéma cité par le ministre de l'Intérieur Théodore Laclé, dans Livre Blanc, *La vérité sur les complots contre le peuple togolais et son guide le général Eyadéma* (Paris: ABC, 1980), 9.
- ³⁹ Conseil économique et social des Nations Unies, *Promotion and Protection of Human Rights – Impunity*, Rapport du Secrétaire général de l'ONU, E/CN.4/2006/89, para 41, 15 février 2006.
- ⁴⁰ Voir un article de D. Sylvestre dans *L'Union* du 30 août 2008 qui recense les dysfonctionnements du parlement togolais.
- ⁴¹ Voir Agbeyome Messan Kodjo, « Déclaration d'Agbeyome Kodjo : Il est temps d'espérer », *Le Togolais*, 2 juillet 2002. Disponible à l'adresse : <http://www.letogolais.com>
- ⁴² Lire M. A., « Turbulences à la justice de Lomé », *Liberté*, 13 novembre 2008.
- ⁴³ Voir « Le Pouvoir Judiciaire togolais » à l'adresse <http://www.presidencetogo.com>
- ⁴⁴ Voir « Appui au Programme de Modernisation de la Justice (APJU) ». Available at: <http://www.diplomatie.gouv.fr>
- ⁴⁵ Raphaël De Benito, « Togo : le don que l'œil de la justice ne verra sans doute pas », *Billet d'Afrique et d'ailleurs*, n° 158, mai 2007. Voir également sur le site <http://www.tvt.tg/tvt/spip.php?article60>
- ⁴⁷ « Politique : la réforme de la justice togolaise à l'épreuve de la duplicité du pouvoir », *Forum de la semaine*, 18 décembre 2008.
- ⁴⁸ Pour de plus amples détails sur la CNDH, se rapporter à l'article de Human Rights Watch, « Les Commissions gouvernementales des droits de l'homme en Afrique : protecteurs ou prétendus protecteurs ? Togo. Commission nationale des droits de l'homme », disponible à l'adresse : <http://www.hrw.org/legacy/french/reports/hrc/togo.html>
- ⁴⁹ Dominique Darbon, « De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques », *Autrepart*, n°20 (2001): 27- 42.
- ⁵⁰ Voir Nadim Michel Kalife, *Pourquoi le Togo va si mal ? Un schéma de sortie de crise* (Lomé : Roitelet d'Afrique, 2008).
- ⁵¹ Sur ces problèmes, voir « Réformes des Etats africains », *L'Afrique politique 2001* (Paris : Karthala, 2001). Voir aussi Achille Mbembé, *De la postcolonie : essai sur l'imagination politique dans l'Afrique contemporaine* (Paris : Karthala, 2000).
- ⁵² Voir Banafey Assih, « Conférence nationale souveraine », *La Nouvelle marche*, 16 août 1991.
- ⁵³ Ibid.

-
- ⁵⁴ Alain Nococo, « L'Etat de droit au Togo : partis politiques et forces armées en séminaire de formation à Lomé », *AgoraPress*, 25 août 2008. Disponible sur le site <http://togoforum.com>
- ⁵⁵ Voir sur le <http://www.republicoftogo.com/central.php?o=5&s=79&d=3&i=272>
- ⁵⁶ R. Kédjagni, « Maintien de l'ordre public : statu quo sur les réformes de la police nationale togolaise », *Liberté Hebdo*, 20 août 2008.
- ⁵⁷ Voir « Conférence nationale souveraine : l'horreur à son comble », *La Nouvelle marche*, 9 août 1991.
- ⁵⁸ JUDA, « Restriction inacceptable à la liberté d'expression au Togo », communiqué, 6 mars 2008.
- ⁵⁹ JUDA, « Des exécutions sommaires et extrajudiciaires au Togo », déclaration, 20 février 2009.
- ⁶⁰ GF2D/CRIFF, *Etudes d'impact des services juridiques du GF2D en direction des femmes au Togo* (Lomé, juin 1999).
- ⁶¹ Si l'on applique ces deux mesures à la pléthorique armée de terre qui compte 12 000 hommes, on aura une réduction plancher de 4 000 hommes (3 000 + 1 000) soit un corps ramené à 8 000 hommes et une réduction plafond de 6 500 (5 000 + 1 500) soit 5 500 hommes sous le drapeau. Les effectifs de cette armée seraient ramenés entre 5 500 à 8 000 hommes au bout de cinq ans, un format relativement acceptable en rapport avec la taille démographique du pays. Ce nombre suffit largement pour remplir ses missions de défense nationale et accessoirement participer aux missions onusiennes de maintien de la paix. Ceci permettrait également de mieux équiper qualitativement cette armée, en tous points vulnérable et qui manque pratiquement de tout.

Chapitre 11

Points d’ancrage pour la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l’Ouest francophone

Alan Bryden et Boubacar N’Diaye

Introduction

Cet ouvrage nous donne pour la première fois l’occasion d’analyser la dynamique de la gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) entre les différents pays francophones de l’Afrique de l’Ouest ainsi qu’à l’intérieur de chacun d’eux. Comme le montre le chapitre 1, le cadre stratégique de la GSS nous permet à présent d’examiner ces cas sous un autre éclairage et surtout d’attirer l’attention sur les nouveaux moyens de soutenir la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Il sera alors possible de renforcer les efforts importants déjà déployés par les diverses parties prenantes, qu’elles soient nationales, régionales ou internationales, pour promouvoir dans ces pays des secteurs de la sécurité plus efficaces, bien gérés et gouvernés dans le respect de la démocratie.

Ayant en commun la langue française, un passé colonial, des institutions historiques, et des institutions politiques ainsi que des cultures similaires, ces Etats forment indubitablement une catégorie à part entière, qui mérite sa propre analyse.¹ Mais nous nous efforçons aussi de dépasser le concept futile de « fossé » – linguistique ou autre – parfois décrit comme un phénomène endémique dans la région. Cet ouvrage cherche plutôt à mettre en place des passerelles, en explicitant les problèmes liés à la sécurité qui ont échappé à l’attention des pays en question et qui n’ont pas non plus été examinés dans le cadre des débats sur la RSS.

Ces dernières années, un grand nombre d’Etats ont eu des difficultés à assurer la sécurité minimum de leurs citoyens ou à repousser les tentatives de prise de pouvoir par les groupes armés. Outre la crise aiguë en Côte d’Ivoire, des conflits armés plus discrets persistent au Mali, au Niger et au Sénégal malgré les efforts déployés en permanence pour les résoudre. Cette

dynamique conflictuelle est exacerbée par des menaces de toutes sortes : prolifération des armes légères et de petit calibre, augmentation du crime organisé, trafic transfrontalier de drogue, d'objets de contrefaçon et d'armes, traite d'êtres humains. En effet, si plusieurs des problèmes à résoudre en Afrique de l'Ouest se retrouvent de chaque côté des frontières géographiques et linguistiques,² une certaine dynamique reste actuellement bien spécifique aux contextes francophones. En voici trois courts exemples : 1) En Côte d'Ivoire la tâche délicate d'intégrer deux armées a été rendue encore plus ardue par la sanglante crise post-électorale culminante dans le renversement de l'ancien Président Laurent Gbagbo en avril 2011. 2) L'agitation politique et les violations flagrantes des droits humains perpétrées par des individus appartenant au secteur de la sécurité ont amené la communauté internationale à se pencher sur le cas de la Guinée pour imaginer des solutions de RSS. Si elles sont appliquées, les conclusions du rapport présenté aux autorités guinéennes par la commission dirigée par le général Lamine Cissé devraient aider à mettre en place un secteur de la sécurité performant et sous contrôle démocratique. 3) Après le coup d'Etat du 18 février 2010, justifié par ses auteurs comme étant une réaction légitime aux pratiques antidémocratiques de l'ancien président, le Niger est maintenant en mesure d'entreprendre les réformes idoines espérées. Le nouveau président démocratiquement élu devrait fortement envisager une réforme du secteur de la sécurité et briser le cycle vicieux de ses interventions récurrentes dans l'arène politique. On comprend ainsi à quel point il est difficile de mettre en place des réformes comportant des composantes techniques et politiques interactives. Les questions de GSS sont donc encore plus importantes lorsqu'elles font partie intégrante des processus délicats de transition démocratique dans les contextes francophones actuels.

Ce chapitre de conclusion commence par dresser le tableau des principaux acteurs de la sécurité dans les différentes études de cas. Pour transcender les notions classiques de secteur de la sécurité, il décrit comment les individus et les communautés vivent cette sécurité et analyse l'impact de la dynamique politique de la GSS sur la supervision civile et démocratique du secteur de la sécurité. Puis, il passe en revue les différents défis à relever et évalue les points d'ancrage.

Présentation du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone

Toute étude générale et superficielle des services du secteur de la sécurité dans différents pays ouest-africains francophones montrerait que les acteurs, leurs missions et leurs rôles sont très similaires. Mais, dès lors que l'on se place du point de vue de la population en étudiant comment les hommes, les femmes, les filles et les garçons vivent la sécurité en réalité, tout une série de questions et de réponses – d'une autre nature – apparaît. Cette partie examine les éléments d'information fournis par les différentes études de cas, et nous aide à dépasser la définition classique du secteur de la sécurité en montrant quels sont véritablement les rôles des acteurs étatiques et non étatiques chargés de protéger les citoyens.

Appréhender le secteur de la sécurité dans son sens le plus large fait ressortir le fossé existant entre le concept holistique tel que décrit dans le chapitre d'introduction et la réalité sur le terrain, où l'on constate que d'importants acteurs de la sécurité sont marginalisés, disposent de ressources insuffisantes ou se voient retirer leurs prérogatives. Ceci confirme bien la tendance courante parmi les gouvernements à investir (totalement ou en partie) dans les forces armées afin d'assumer leurs rôles sécuritaires extérieurs *et* intérieurs au détriment de leur capacité à appliquer la loi et à assurer d'autres fonctions essentielles telles que les services correctionnels et douaniers. Cette pratique, due à la nécessité de renforcer la sécurité du régime, pousse la hiérarchie politique à s'immiscer dans les relations entre l'armée, la gendarmerie et la police (la plupart du temps dans cet ordre) au lieu de se préoccuper de la sécurité des individus et des communautés.

Cette impasse sur les intérêts de la communauté et des individus, induite par la polarisation sur la sécurité du régime, est particulièrement bien illustrée dans l'étude comparative des réformes de la police en Mauritanie et au Bénin/Burkina Faso. Comme le fait remarquer N'Diaye, la Mauritanie vient d'investir davantage dans sa police, ce qui se traduit notamment par une augmentation du recrutement. Le processus suit un modèle d'affiliation par race (c'est-à-dire pro-arabe) et par clan. Ainsi, les capacités nouvelles ne font que refléter et exacerber les scissions au sein de la société mauritanienne, justifiant alors un renforcement de la capacité de la police afin de lui permettre de faire face à l'opposition politique.

A l'inverse, Loko signale l'importance du document d'orientation sur la sécurité nationale, texte actuellement élaboré par le Bénin et qui met fortement l'accent sur le rôle de la police et la prestation de ses services au public. Cette approche axée sur la sécurité humaine s'est traduite par une

politique de décentralisation visant à renforcer les capacités de la police municipale pour mieux répondre aux besoins des communautés. On retrouve le même genre d'approche – qui intègre délibérément le langage de la sécurité humaine – dans la création de la *police de proximité* du Burkina Faso.

Outre les prestataires de service étatiques, une profusion d'acteurs armés non étatiques, y compris les sociétés de sécurité privées (SSP), les milices, les vigiles, ou même des groupes terroristes religieux comme on a récemment pu le constater en Mauritanie, témoignent de la complexité intrinsèque des systèmes de sécurité nationaux. En Côte d'Ivoire, l'impression généralisée d'insécurité a favorisé la prolifération exponentielle de sociétés de sécurité, non régulées pour la plupart, qui s'ajoutent à des milices souvent constituées sur la base d'une préférence idéologique ou ethnique. Cette diversité d'acteurs, dont la coordination est au mieux approximative, complique les chances de trouver une solution à la crise. Concernant la Guinée de Sékou Touré, Bangoura établit un lien entre la création de la première milice populaire et la nécessité de contrebalancer les complots susceptibles d'être fomentés au sein des forces armées. Au Togo comme en Côte d'Ivoire, les associations d'étudiants ont été politisées et embrigadées, renforçant encore davantage le rôle des forces armées dans la protection du régime et rendant les limites du secteur de la sécurité actuel encore plus floues. La crise post-électorale ivoirienne est en fait l'illustration des lourdes conséquences que peuvent avoir l'instrumentalisation de jeunes et le fait de leur avoir procuré des armes.

Dans d'autres pays, même moins sûrs que ceux décrits ci-dessus, les sociétés de sécurité privées ont proliféré. En général, ce phénomène a été accueilli comme un moyen commercial de combler les lacunes de la sécurité publique. Pourtant, dans toute la région, ces sociétés – qu'elles soient nationales ou étrangères – fonctionnent dans l'ombre. Ne disposant que de peu d'informations sur leur tailles, leurs activités et leurs méthodes de travail, il est impossible, pour le meilleur ou pour le pire, d'évaluer leur impact.

Les acteurs informels et commerciaux posent problème pour la gouvernance du secteur de la sécurité. Pourtant, il s'avère que dans toute la région les acteurs non étatiques jouent un certain rôle, offrant aux citoyens la protection que l'Etat n'est pas en mesure de leur apporter. Du point de vue de la sécurité humaine, cette complémentarité semble plus efficace que les stratégies qui ignorent la fourniture non étatique, mais néanmoins légitime, de services de sécurité, et ceci témoigne bien de la nature hybride d'un grand nombre de sociétés.

Enfin, si l'Etat ne satisfait pas les besoins sécuritaires de ses citoyens, ces derniers prendront inévitablement des mesures sous la forme d'arrangements commerciaux ou informels. Il semble cependant que, même s'ils restent anecdotiques, la justice mafieuse et le vigilantisme connaissent une croissance non négligeable. Sans doute le lynchage public des voleurs est-il une réaction consécutive au sentiment de vulnérabilité ressenti par les citoyens (parfois aux prises avec le secteur de la sécurité lui-même), mais c'est en même temps le signe de l'effondrement des systèmes de gouvernance nationaux.

La dynamique politique de la gouvernance du secteur de la sécurité

Si les neuf études de cas examinées dans cet ouvrage décrivent des cheminements politiques, économiques et sociaux logiquement distincts, c'est principalement (mais pas exclusivement) sur les transitions démocratiques post-autoritaires que se porte notre intérêt. Certains Etats conservent des systèmes politiques extrêmement autoritaires tandis que d'autres ont adopté des approches plus démocratiques. Certains ont eu la chance de ne pas avoir connu de conflits armés, tandis que d'autres se rétablissent après une guerre ou une période de troubles, ou bien s'efforcent de prévenir le déclenchement ou l'aggravation de conflits latents. Toutefois, on relève aussi dans ces neuf études certaines similitudes dans la dynamique politique qui sous-tend la gouvernance du secteur de la sécurité. C'est qu'en dérangeant le *statu quo* à l'intérieur de ce domaine si sensible de la politique publique, la RSS implique forcément l'émergence de « gagnants » et de « perdants ». Les co-auteurs, proches des réalités locales, considèrent la résistance au changement très répandue parmi les élites nationales comme le principal obstacle à des processus de RSS nationaux constructifs. Pour nous permettre de mieux comprendre cette dynamique, voici dans les paragraphes suivants une analyse de la volonté politique – en faveur et contre la réforme – dans chacun des neuf cas.

Depuis leur indépendance, les Etats ouest-africains ont toujours eu du mal à se mettre en harmonie avec leur nouveau statut dans le contexte d'un système international doté de sa propre dynamique et sa propre logique. Ce fut une évidence lorsqu'il a fallu faire des choix concernant la forme-même de l'Etat, les stratégies de développement économique, etc. A cette époque comme de nos jours, un autre problème est apparu concernant le degré d'engagement des leaders politiques pour mettre en œuvre des réformes allant à l'encontre des intérêts des élites nationales. Quant à la sécurité, sans

doute *la* question primordiale pour de nombreux Etats africains, ces décisions difficiles ont comporté des retours en arrière dans les stratégies, les pratiques et les privilèges qui favorisaient les intérêts des acteurs principaux du secteur de la sécurité. Ainsi, les décisions nationales relatives à la sécurité ont été prises de façon à priver systématiquement les citoyens de leurs droits. Si l'on retrouve cette constante dans plusieurs Etats en proie à l'autoritarisme, on note également qu'il en va de même pour d'autres Etats malgré des processus de démocratisation plus avancés et déjà initiés dans les années 90. En conséquence, pour la plupart des Etats analysés dans cet ouvrage, l'instauration de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité est davantage un désir qu'une réalité.

Très souvent, la politisation et la manipulation de l'ethnicité au sein du secteur de la sécurité représentent une menace. Dans les Etats pluri-ethniques et dans les milieux militaires exposés à de fortes influences politiques ou affectés par les rivalités ethniques ou régionales, cette question est particulièrement épineuse. Les conséquences d'un tel marché faustien sont bien apparentes dans le cas de Raphaël Ouattara en Côte d'Ivoire. Les élites civiles parvenues au sommet de l'Etat ont politisé et instrumentalisé les forces armées. Et par contre coup, le régime se retrouve captif de ces mêmes intérêts qui le gardent au pouvoir. Depuis le début de la rébellion en 2002, le gouvernement ne s'est donc jamais senti obligé de réformer le secteur de la sécurité. Après les hostilités, les divers accords qui ont conduit au DDR (désarmement, démobilisation, réintégration) et à la RSS n'ont pas été assortis d'une véritable promesse politique d'abandonner le contrôle exécutif étroit exercé sur le secteur de la sécurité. L'élection présidentielle censée mettre un terme à l'impasse politique qui prévalait a finalement eu lieu, mais elle a plutôt eu pour effet de relancer la crise et l'a transformée en conflit armé meurtrier. La RSS n'est en que plus nécessaire. Il reste à voir si le président Ouattara et son gouvernement vont enfin l'inscrire à l'ordre du jour, et même en faire une priorité. De toute évidence, sans la RSS et le DDR, la crise politique et sécuritaire dans laquelle se débat la Côte d'Ivoire ne sera pas résolue.

En Mauritanie, la nette connotation ethnico-culturelle affichée par le secteur de la sécurité ainsi que la totale politisation/arabisation de la hiérarchie militaire constituent un obstacle de taille face aux divers efforts pour introduire des réformes sérieuses. La forte tendance à privilégier le clan ethnique du président dans l'armée togolaise – une préférence qui influence toutes les promotions et met la hiérarchie militaire officielle sans dessus-dessous – est particulièrement tenace car elle exprime des préjugés profondément ancrés dans l'histoire. Ainsi, comme l'explique Toulabor, il

est considéré comme légitime de favoriser à présent les groupes ethniques du Nord du pays par opposition aux comportements des régimes précédents, qui eux favorisaient les groupes ethniques du Sud.

Comme on pouvait s'y attendre, les co-auteurs remarquent tous un manque manifeste de volonté politique à mettre en œuvre les réformes nécessaires dans le secteur de la sécurité et sa gouvernance. Dans le cas de la Mauritanie et jusque récemment celui de la Guinée (exemples les plus flagrants de régimes militaires), N'Diaye et Bangoura expliquent que la réforme est entravée parce que les leaders politiques n'y voient pas forcément un avantage personnel immédiat. Dans le chapitre sur le Togo, où un civil a succédé au long règne de son père le général Eyadema, Toulabor relève une certaine continuité dans les liens étroits unissant les organismes sécuritaires et le régime politique. Pourtant, même s'ils sont encore discrets, il existe quelques signes précurseurs d'un changement et d'une volonté de maîtriser la dynamique de la sécurité du régime dans un pays qui se dit démocratique ou pour le moins en train de le devenir.

Au Burkina Faso, un pays plutôt stable, le régime a réussi à atteindre un équilibre délicat : donner l'image d'un système politique tolérant et ouvert tout en refusant de céder, ne serait-ce qu'un iota, sur la question non encore abordée du contrôle du secteur de la sécurité. Le climat général est lui aussi positif. Selon Bayala, cette harmonie ethnique est en grande partie le fait d'une culture qui passe par la tradition pour favoriser les bonnes relations entre les différents groupes.

D'après Loko et Nimaga, l'absence de tensions inter-ethniques ou politiques au Bénin et au Mali présente un avantage certain. Cette dynamique positive semble faire écho à l'expérience sud-africaine qui prône la transformation de la « culture » de la sécurité. Tous ces cas ont un dénominateur commun : le fait que des décisions politiques difficiles ont été adoptées grâce à la volonté sincère des élites des milieux politiques et sécuritaires mais aussi celle des citoyens d'accepter le changement pour faire prévaloir l'intérêt *général*. Ainsi, la conférence nationale organisée au Bénin en 1990 – loin d'être un simple forum sur le changement constitutionnel – a présenté le retrait volontaire des forces armées de la vie politique comme une condition préalable essentielle à l'instauration de la démocratie multipartite. C'est tout le contraire de ce qui s'est passé en Guinée et au Togo avec les brèves ouvertures démocratiques « sous contrôle ». Toutefois, même dans des pays comme le Bénin et le Mali, où l'on constate un véritable progrès vers un gouvernement plus responsable, il reste toujours très difficile de mettre en œuvre une RSS efficace.

Le Sénégal se distingue par le fait qu'il est le seul pays à avoir évité le prétorianisme caractérisé, preuve d'une longue tradition de très bonnes relations entre les civils et les militaires et du maintien d'un certain niveau de responsabilité démocratique. Pourtant, à l'intérieur de ce cadre institutionnel favorable, Bagayoko-Penone explique que le pays a connu des tendances incontestablement autocratiques qui ont pu mener à une instrumentalisation des organes sécuritaires. Dans le cas des services secrets, remarque-t-elle, bien que leur organisation et leur politique aient fait l'objet de changements, les réformes ont été mises en œuvre sous le contrôle strict du président et sans la participation du parlement. Selon elle, il se pourrait qu'une milice politique ait été constituée par des services de sécurité affiliés avec le parti du président Abdoulaye Wade. En conséquence, même si le Sénégal est sans aucun doute novateur dans son approche de la gouvernance de la sécurité, il existe toutefois des liens étroits entre l'exécutif et les principaux acteurs de la sécurité, incompatibles avec l'indispensable contrôle démocratique du secteur de la sécurité.

Pour résumer, malgré certains changements notoires dans le paysage politique de la partie francophone de la sous-région, une certaine notion de la sécurité continue de prédominer, qui fusionne sécurité du régime au pouvoir (ou plutôt celui du chef de l'Etat) et sécurité nationale. Il est parfois arrivé que des événements importants aient été l'occasion de revoir les relations et de rétablir la confiance entre les différentes parties prenantes. Mais en général, une faible participation à la prise de décisions sécuritaires ne sert qu'à perpétuer les scissions entre l'exécutif, les prestataires des services de sécurité et les citoyens.

Un espace pour la supervision démocratique

Il ressort de toutes ces études de cas que la liberté d'expression est particulièrement limitée dès lors qu'il s'agit de questions de sécurité, entraînant par là-même une méconnaissance de tous les sujets inhérents à la RSS et à la GSS. Etant donné la rareté des débats dans la plupart des pays francophones et le sentiment de suspicion entourant encore le concept de la RSS, il est urgent de mettre en place des campagnes de sensibilisation, mais aussi de créer des opportunités de dialogue entre les différentes parties prenantes de façon à établir la confiance et éviter les préjugés. Grâce à une analyse approfondie des caractéristiques de la supervision du secteur de la sécurité et de l'obligation de rendre compte dans les pays francophones de

l'Afrique de l'Ouest, cette partie nous permet de mieux comprendre la dynamique politique de la GSS.

Comme pour l'exemple du Sénégal ci-dessus, on constate que pour chacun des neuf pays étudiés dans cet ouvrage, les services secrets continuent de s'abriter derrière l'écran le plus opaque. Les mentionner, ou pire, proposer de les soumettre à un degré quelconque de transparence ou de responsabilité (ce qui serait normal dans toute démocratie) constituerait une rupture de protocole des plus suspectes. De par la nature-même de leur fonction, les services secrets sont forcément la branche la plus obscure du secteur de la sécurité. Ils n'en sont pas moins le signe d'un malaise plus profond, d'après lequel promouvoir la supervision démocratique serait une activité suspecte, voire dangereuse. Les habitudes de non-gouvernance du secteur de la sécurité qui semblent profondément ancrées dans la culture francophone sont donc des considérations à ne pas négliger dans ces contextes.

Il est généralement admis que les parlements des différents pays ont un rôle important à jouer pour obliger le secteur de la sécurité, et l'exécutif dans son ensemble, à rendre davantage compte aux citoyens. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la primauté du droit et les droits de l'homme. La supervision de l'utilisation des fonds est une arme efficace dans l'arsenal des fonctions de surveillance exercées par le parlement sur le secteur de la sécurité. Du fait de son manque de transparence intrinsèque, le secteur de la sécurité est particulièrement vulnérable aux accusations de corruption concernant les achats d'armes et d'équipement destinés aux forces armées.

Les co-auteurs relèvent plusieurs faiblesses concernant le rôle des parlements dans la supervision. En fait, la responsabilité des questions de sécurité a été presque entièrement confiée à l'exécutif, ce qui bien entendu soulève la question de l'impunité (les comités parlementaires prennent rarement l'exécutif à partie sur les questions de sécurité) et celle de la fiscalité (les parlements ne tiennent pas vraiment les cordons de la bourse). On retrouve ce même schéma dans tous les pays étudiés. Si le retrait de l'immunité parlementaire à la demande de l'exécutif peut expliquer cette dynamique dans le cas du Togo, même le Sénégal, dont la culture parlementaire est bien ancrée à d'autres égards, a pratiquement renoncé à cette responsabilité dès lors qu'il s'agit de sécurité.

Cette situation est aggravée par le manque de capacités et de ressources auxquelles les parlements se trouvent confrontés. D'un côté, la plupart des parlements ne disposent ni d'un budget adéquat ni de personnels suffisants. De l'autre, il faut reconnaître que l'analphabétisme ou la

méconnaissance de la langue française peuvent parfois être un handicap encore pire que l'ignorance des questions sécuritaires.

La supervision judiciaire se trouve elle aussi entravée par les ingérences politiques et l'insuffisance des ressources. Toulabor rapporte les conséquences désastreuses de la nomination de membres du parti fraîchement inscrits à des postes de responsabilité dans le système judiciaire togolais. Bangoura explique comment la crédibilité du système judiciaire guinéen a été sapée par le fait qu'aucune enquête indépendante n'a été ordonnée suite aux meurtres et viols commis par des membres des forces armées sur des contestataires civils et non armés en septembre 2009.

Presque partout dans le monde, les organisations de la société civile partagent leur expérience des questions sécuritaires en même temps qu'elles jouent un rôle important de supervision du secteur. En Afrique de l'Ouest francophone, ni les organisations de la société civile ni les médias ne font de la RSS leur priorité. Pourtant, les violations de droits humains et autres abus commis sur des citoyens par des individus appartenant au système de sécurité sont un motif de préoccupation fréquent, surtout dans les régimes très autoritaires. C'est justement là un point d'ancrage pour entamer d'éventuels débats sur la RSS.

Selon Nimaga, les forces armées Maliens sont considérées comme complètement corrompues, malgré sa tradition de bonnes relations civilo-militaires. Améliorer la transparence et dépasser l'usage systématique du prétexte du « *secret militaire* » peut aider à changer l'image négative véhiculée par le secteur de la sécurité. Il faut également reconnaître que la société civile aussi bien que les organisations de médias ont parfois été elles-mêmes politisées et instrumentalisées afin de « justifier l'injustifiable », comme le dit Ouattara de la Côte d'Ivoire. Dans l'environnement plus favorable du Sénégal, Bagayoko-Penone remarque que les ingérences politiques ont affaibli la capacité des médias à mettre en cause le comportement du gouvernement. Le réalignment des valeurs et des rôles doit donc inclure les prestataires de services de sécurité, les organes de gestion *et* de supervision.

Les fenêtres d'opportunité

L'analyse des neuf Etats francophones de l'Afrique de l'Ouest montre que les processus de RSS ne se produisent pas par hasard. Pour que la RSS devienne une réalité, il faut aussi avoir le sens du « timing » et savoir saisir les opportunités qui se présentent. Ceci explique que certains points

d'ancrage soient spécifiques à un contexte donné et limités dans le temps. Cette partie traite des points d'ancrage qui ne peuvent être mis en œuvre que dans de telles circonstances.

Un coup d'Etat militaire a eu lieu au Niger en février 2010 durant la rédaction de cet ouvrage. D'après certains militaires, cet acte était un moyen de « sauver » le pays en le sortant de l'impasse politique. Paradoxalement, il peut être aussi l'occasion unique de mettre en œuvre – ou tout du moins en chantier – des réformes qui seront suivies par une série d'efforts plus ambitieux visant à remédier à la situation qui a été à l'origine-même du coup. La transition militaire aurait pu fournir une occasion de porter un regard plus critique sur la situation et de se doter des moyens d'abandonner enfin une longue tradition de coups d'Etat qui semble avoir pris racine dans le secteur de la sécurité nigérien. Cela ne s'est malheureusement pas produit. Il reste au nouveau régime civil démocratiquement élu à prendre conscience de la nécessité et de l'urgence de mettre en place une RSS, car les événements que le pays a connus ces derniers temps ont montré à quel point elle était indispensable.

Dans le chapitre sur la Mauritanie, N'Diaye remarque que déjouer le coup d'Etat du général Ould Abdel Aziz en août 2008 était *la* condition pour que la RSS puisse avoir une chance de réussir. La fenêtre d'opportunité de la Mauritanie semble donc se fermer avec la légitimation des auteurs du coup qui a mis un terme à son expérience démocratique. Un autre point d'ancrage pourrait être la récente déclaration du premier ministre sur la volonté de son gouvernement d'entreprendre « une modernisation et une professionnalisation des forces armées » du pays.³ Même si ces propos ne sont pas vraiment clairs, vu le contexte d'un régime dirigé par un ex-commandant de l'organe de sécurité de l'Etat (le BASEP),⁴ une telle déclaration d'intention devrait sans nul doute être l'occasion d'introduire la RSS et de mettre la Mauritanie sur le chemin d'un processus de RSS très attendu.

Les efforts déployés pour mettre fin à la crise politique et militaire en Côte d'Ivoire semblent être l'occasion pour les acteurs nationaux aussi bien que pour l'ensemble de la communauté internationale, qui a joué un rôle sans précédent dans la résolution de la crise post-électorale, d'intégrer la RSS en tant qu'élément essentiel d'un accord politique pérenne. Il faudra pour cela redéfinir la mission, les objectifs et les valeurs du secteur de la sécurité à l'intérieur d'un nouveau cadre stratégique national et régional. Il faudra aussi réaffirmer les rôles internes et externes des divers acteurs formels de la sécurité et démanteler les diverses milices « patriotiques » parallèles. Et surtout, il faudra entamer un dialogue au niveau national pour

rétablir la confiance et apaiser les tensions – ravivées par la récente crise – qui ont apparu dans tous les milieux de la société.

La résolution des crises peut se faire dans le cadre d'accords de paix lorsque la nécessité d'instaurer la RSS est présentée comme une suite logique au DDR.⁵ Même dans les conflits de faible intensité qui affectent encore certaines régions du Mali, du Niger et du Sénégal, il est possible de concevoir des solutions politiques qui intègrent une composante de RSS. En Guinée, grâce à la providentielle Déclaration de Ouagadougou du 15 janvier 2010, qui a permis au pays de se sortir de sa crise politico-sécuritaire, un plan-cadre de RSS a été élaboré avec l'aide de la communauté internationale.⁶ Ce document, adopté par toutes les parties prenantes à l'issue d'un débat national et ouvert, constitue un point d'ancrage tout indiqué pour ceux qui souhaitent contribuer à sa mise en œuvre.

Certains Etats comme le Bénin et le Mali ont pu prendre de l'avance dans l'instauration de la RSS en profitant d'un équilibre des pouvoirs favorable aux réformateurs durant leurs conférences nationales respectives. Avec l'aide précieuse de la société civile, ils ont pu créer des précédents, qui définissent encore aujourd'hui le rôle, la gestion et la supervision du secteur de la sécurité. Même si ces pays ont leurs propres besoins en RSS, il faudrait dupliquer la dynamique née de ces circonstances favorables, par exemple en tirant parti des Etats généraux de la sécurité organisés par les Etats francophones lorsque des troubles ou une crise sécuritaire l'exigent. La réorganisation et l'ouverture politique qui semblent avoir lieu au Togo pourraient sans aucun doute bénéficier de l'exemple des efforts accomplis au Bénin et au Mali pour remanier les relations entre l'armée, la classe politique et la société civile.

Les points d'ancrage

Plusieurs des dynamiques présentées au cours des neuf études de cas réunissent les conditions nécessaires pour créer les synergies susceptibles de promouvoir la RSS dans les différents pays de la sous-région. S'appuyant sur les différentes études, cette partie indique des points d'ancrage plus généraux pour introduire la RSS dans les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest.

1. Elargir la base des connaissances

Comme l'ont fait remarquer plusieurs co-auteurs, il est urgent d'élever les débats sur les questions de RSS au niveau national. Des connaissances et des opinions lacunaires sont un sérieux obstacle à toute tentative de placer la RSS au centre des préoccupations. Les pays africains francophones ont déjà perdu du terrain par rapport à leurs homologues anglophones du fait de leur hésitation à reconnaître la pertinence du sujet. La France n'a fait connaître clairement sa position que vers la fin de 2008, suivie de près par l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Depuis lors, la plupart des pays francophones de l'Afrique de l'Ouest ont adhéré à la RSS, du moins en principe.

Les mauvaises interprétations, qu'elles viennent des opposants ou des partisans, empêchent toujours la RSS de prendre une place plus importante dans les débats politiques nationaux. Les opposants continuent de présenter, injustement, la RSS comme un concept imposé de l'extérieur, qui prive de leurs moyens ceux qui sont le mieux équipés et préparés à prendre des décisions en matière de sécurité. Quelques partisans voient à tort dans la RSS une occasion de diaboliser le secteur de la sécurité. Ceux-là non plus ne comprennent pas la nécessité de mettre en place un système de sécurité sain, qui soit efficace et responsable, et en même temps respecté et quelque peu autonome. Intégrer une approche de la RSS axée sur la gouvernance peut contribuer à rassembler ces différents acteurs, permettant ainsi de dépasser les approches non coordonnées qui traitent séparément chacun des points du programme. La tâche essentielle d'assurer l'éducation et la sensibilisation peut être facilitée par le nombre croissant de groupes de réflexion, d'institutions et d'organismes académiques, organisés en réseau pour promouvoir la RSS. En Afrique de l'Ouest francophone, les capacités de recherche et de promotion spécialisées en défense et sécurité sont limitées, mais un grand nombre d'organisations de la société civile ont accumulé une précieuse expérience en matière de droits humains et de droit humanitaire international. Bien qu'ils ne soient pas considérés comme une forme de RSS, les points d'ancrage créés grâce aux efforts de la société civile dans ces domaines montrent bien qu'il existe des opportunités de mettre au point des programmes de formation et de développement axés sur la déontologie et les services aux citoyens. Ce genre d'activités constituent des points d'ancrage valables destinés à renforcer les programmes de RSS. Le parrainage et le renforcement des capacités peuvent aussi contribuer à mener à bien les activités liées à l'éducation, à la sensibilisation et à la formation au secteur de la sécurité.

2. *Créer un espace pour la supervision*

La nécessité d'établir des liens de confiance entre les institutions, les services de sécurité et les citoyens est un thème récurrent dans toutes les études de cas. A l'unanimité des co-auteurs, le fait d'accorder davantage de responsabilités aux organes de supervision, qu'ils soient formels ou informels, est un bon moyen d'accroître la sensibilité aux questions de GSS dans les débats politiques nationaux. Le parlement, institution influente qui s'efforce continuellement auprès de la branche de l'exécutif de réduire les déficits en connaissances, compétences et capacités dans de nombreux domaines, se révèle être le vecteur le plus logique pour véhiculer le langage, les programmes et les activités liés à la RSS. Son rôle, défini par la Constitution, en fait de toute évidence un point d'ancrage indispensable. Les résultats des programmes de formation, de sensibilisation et d'évaluation des besoins en Afrique de l'Ouest, mis en œuvre conjointement par le RASS/ASSN (Réseau africain pour le secteur de la sécurité) et l'OIF, montrent qu'il existe encore bien plus d'opportunités dans la sous-région. Une action similaire pourrait être entreprise auprès des parlementaires de la CEDEAO, contribuant ainsi aux efforts d'instaurer la RSS au niveau régional.

Les co-auteurs considèrent l'appui aux organisations de la société civile comme un point d'ancrage important pour introduire et institutionnaliser la terminologie et la politique de la RSS tant au niveau national qu'au niveau régional, où l'on constate déjà un certain intérêt. Ces acteurs ont milité pour un renforcement du contrôle du secteur de la sécurité, mettant souvent leurs membres en danger. Le massacre de septembre 2009 en Guinée est sans doute l'exemple récent le plus flagrant du prix de la protestation. Mais, comme le fait remarquer Bangoura, il faut aussi reconnaître que l'Assemblée nationale, craignant des représailles de la part de la population, a fini par lever l'état d'urgence. En d'autres termes, la société civile détient un certain pouvoir, même dans les circonstances les plus difficiles.

Dans de nombreux pays francophones, il existe des commissions ou des comités chargés des relations civilo-militaires, qui s'emploient à faire avancer le dialogue et l'interaction entre les civils et les membres des forces armées. Souvent dirigés par des officiers militaires de haut rang, ils ont la confiance des responsables de l'exécutif et du secteur de la sécurité. En général, ces organes manquent de moyens de fonctionnement, et il pourrait être intéressant de s'en faire des alliés en leur proposant une aide en tant que partenaires dans le processus de RSS.

3. *Comblent les lacunes de la sécurité publique*

Si la participation des Etats est indiscutable dès lors qu'il s'agit de lancer des processus de RSS et de les accompagner, il devient évident – et ceci d'autant plus qu'on s'éloigne des capitales – que les acteurs non étatiques jouent un rôle crucial dans la fourniture de services de sécurité et de justice aux citoyens. Comme vu précédemment, les effets positifs de la création de postes de police municipale au Bénin et au Burkina Faso, qui peuvent servir de passerelle entre les secteurs formels et informels au niveau local, sont en fait hypothéqués par l'insuffisance des fonds mis à disposition par l'Etat. Bien qu'il soit difficile dans la pratique d'inclure les acteurs informels de la sécurité dans un processus de supervision démocratique, il peut s'avérer rentable de chercher à mettre ces acteurs en contact avec les prestataires de services de sécurité étatiques. Ce serait aussi le meilleur moyen d'améliorer la sécurité des individus et des communautés.

Il faut examiner plusieurs questions avant de pouvoir déterminer quelles synergies peuvent exister entre les acteurs étatiques et non étatiques de la sécurité, susceptibles d'être intégrées dans les stratégies et les programmes de RSS. Tout d'abord, on ne dispose pas d'une quantité suffisante d'informations détaillées. Dresser la liste des principaux fournisseurs de services de sécurité et de justice est donc une condition préalable à l'élaboration de toute réforme qui se veut efficace. Ensuite, on constate parfois un certain laxisme vis-à-vis des prestataires commerciaux : les sociétés de sécurité privées qui comblent les lacunes laissées par l'Etat présentent en effet une certaine utilité. Il serait bon d'examiner ces hypothèses, trop rapidement formulées, à la lumière d'un nouveau paramètre, à savoir la supervision des sociétés de sécurité privées et leur obligation de rendre compte. Cela fera sans doute ressortir la nécessité de mettre en place des programmes de formation ou de resserrer la réglementation nationale. Enfin, même si les solutions seront toujours adaptées aux besoins de chacun des contextes, les approches visant à promouvoir la sécurité humaine des individus et des communautés devront éviter de tomber dans une logique mercantile qui crée des îlots de sécurité pour ceux qui peuvent payer au beau milieu d'un océan d'insécurité peuplé par tous ceux qui ne peuvent pas payer.

4. *Revoir les cadres stratégiques*

Les processus de RSS doivent être incorporés dans des cadres stratégiques et juridiques adéquats. Les nouvelles stratégies de sécurité nationale, les

examens sectoriels, la révision de la législation existante mais inadéquate et les mécanismes de coopération inter-agences sont tous concernés. L'entreprise est ambitieuse, car là où les cadres stratégiques existent, leur application est souvent restée bloquée à cause de la complexité du processus législatif, de l'apathie du secteur public et surtout de la réticence des parlementaires à s'impliquer dans le domaine de la sécurité.

Les cadres stratégiques remaniés sont particulièrement utiles pour faciliter les transitions là où l'autorité a toujours été concentrée entre les mains du chef de l'Etat. Mais même lorsque ce n'est pas le cas, comme au Burkina Faso et au Mali, la capacité des responsables de la gestion et de la supervision du secteur de la sécurité laisse à désirer. Du fait de la longue tradition d'« auto-contrôle » au sein du secteur de la sécurité, les parlements restent passifs, les responsables peu habitués à la supervision et les sociétés civiles démotivées.

Il est impératif de définir et de codifier clairement les rôles des diverses composantes du secteur de la sécurité et de les respecter. Les relations entre les autorités administratives et différents acteurs de la sécurité sont devenues si enchevêtrées qu'elles finissent par engendrer un manque de coopération et de cohérence dans tous les services du secteur de la sécurité. La description trop vague des fonctions et des responsabilités ainsi que les inégalités dans l'allocation des ressources ont contribué à instaurer entre les forces armées, la gendarmerie et la police un climat général d'animosité ou de concurrence. Au Bénin et au Burkina Faso, cela s'est traduit par une rivalité malsaine entre l'armée et les forces de sécurité publique. L'exemple le plus flagrant de cet échec relationnel est celui de la Guinée qui a envoyé ses forces armées réprimer les protestations de la police relatives à leurs conditions de travail.

5. *Investir dans la professionnalisation*

La classe politique civile a un rôle essentiel à jouer dans la mise en place d'un secteur de la sécurité professionnel et apolitique. Ceci suppose qu'elle résiste à la tentation d'avoir recours à l'armée pour résoudre les différends politiques et qu'elle s'interdise d'introduire dans ses relations avec le secteur de la sécurité des préférences ethniques ou d'autres méthodes assimilables au « copinage ». Pour parvenir à inverser les effets pernicioeux de la politisation et de l'ethnisation au sein du secteur de la sécurité, il faudra concentrer les efforts sur la professionnalisation à tous les niveaux et il faudra revoir les critères de recrutement dans presque tous les pays étudiés.

Avant toute chose, il faudra instiller le sens du professionnalisme parmi les gradés du secteur de la sécurité et exiger d'eux un comportement apolitique de façon à éviter les coups d'Etat récurrents ainsi que l'immixtion (formelle ou informelle) des officiers de haut rang dans un processus politique partisan. Comme le fait remarquer Toulabor, il existe au Togo une majorité silencieuse de soldats, de gendarmes et de policiers qui regrettent profondément l'érosion du professionnalisme due à la politisation. L'exposition d'un nombre sans cesse croissant de soldats ouest-africains aux influences extérieures lors de programmes de formation à l'étranger ou lors de missions de maintien de la paix leur fait prendre conscience de leurs conditions au pays. Ceci permet de préparer le terrain pour l'instauration de réformes.

D'autre part, la professionnalisation a été freinée par les mauvaises conditions de vie et de travail, ni décentes ni équitables, parmi les personnels du secteur de la sécurité. Chez les subalternes notamment, les conditions de travail lamentables sont souvent utilisées comme prétexte pour expliquer les comportements non professionnels et les mauvais traitements envers les citoyens. D'où l'importance pour les autorités nationales et les partenaires internationaux de mettre tout en œuvre de sorte à garantir le financement des programmes de réforme sur le long terme.

6. Intégrer la question du genre

Les inégalités entre les hommes et les femmes continuent d'être un problème majeur dans tous les pays de l'Afrique de l'Ouest.⁷ Par conséquent, intégrer les considérations de genre dans la RSS peut largement contribuer aux processus de réforme qui reflètent les besoins sécuritaires humains à tous les niveaux de la société. Certes, les pays étudiés ne prennent pas tous cette question avec le même sérieux. Cas unique, la Mauritanie ne compte encore aucune femme dans ses forces armées ou sa gendarmerie et n'a commencé que récemment à recruter des officiers de police féminins. Néanmoins, les pays étudiés ont tous beaucoup en commun, à cause des traditions culturelles sociétales mais surtout à cause de la mentalité prédominante dans les institutions du secteur de la sécurité. Par exemple, tandis que le Cap-Vert a récemment nommé une femme au poste de ministre de la Défense et que le Libéria fait de plus en plus d'efforts pour intégrer la question du genre dans les forces armées et la police, de telles avancées ne semblent pas sur le point de se produire dans les pays francophones de la sous-région.

Faire une différence entre les besoins sécuritaires des hommes, des femmes, des filles et des garçons est primordial non seulement pour

comprendre les causes de l'insécurité dans un contexte donné, mais aussi pour identifier la grande diversité des acteurs (y compris les organisations de femmes et les prestataires de services de sécurité coutumiers) qui devraient être considérés comme faisant partie intégrante du secteur de la sécurité. Les activités de sensibilisation et de formation au secteur de la sécurité doivent insister sur les avantages pratiques qu'il est possible de tirer (du point de vue de la cohérence, de l'éthique et de l'efficacité) de l'utilisation de toute la panoplie des ressources humaines disponibles, quel que soit le sexe des effectifs. A cet égard, l'échange d'expériences Sud-Sud avec des acteurs de la sécurité africains, qui ont avancé dans le processus d'intégration de l'élément genre, peut être un des principaux moyens de changer des comportements bien enracinés.

7. *Mettre en œuvre une approche régionale*

L'uniformisation au plan sous-régional de la terminologie, des attentes et des objectifs liés à la RSS peut contribuer à renforcer cet agenda au plan national. Tous les Etats de l'Afrique de l'Ouest (à l'exception notable de la Mauritanie qui s'est retirée de l'organisation en l'an 2000) ont pris des mesures pour adopter un plan-cadre structuré sous l'égide de la CEDEAO (Communauté économique des pays de l'Afrique de l'Ouest). Si le Cadre stratégique pour la prévention des conflits de la CEDEAO (CSPC/ECPF) mentionne explicitement un engagement à entreprendre la RSS, sa mise en œuvre requiert, elle, un engagement politique au niveau national.

Au-delà d'une certaine taille, l'effet multiplicateur des normes régionales peut aider à élargir les débats menés par les défenseurs de la réforme au niveau national. Etant donné sa dynamique intégrationniste, le Code de conduite de la CEDEAO pour les forces armées et les services de sécurité présente des avantages certains. En insistant sur la promotion des relations entre l'armée et les services de sécurité ainsi que sur les liens de confiance entre les civils, les médias et les acteurs de la sécurité, il peut contribuer à relever les différents défis présentés dans cet ouvrage. Le code et le CSPC/ECPF étant tous deux en train de passer de l'élaboration politique à la phase opérationnelle, il devient essentiel pour les Etats de concrétiser leurs obligations politiques nationales.

En Afrique de l'Ouest, le régionalisme s'est souvent embourbé dans des relations inter-étatiques tendues. Le CSPC/ECPF fournit un moyen de revigorer une approche régionale plus cohérente reposant sur des besoins et des adversaires communs. De plus, l'engagement de l'OIF à s'investir dans le programme de RSS/GSS pourrait être un bon moyen de promouvoir un

langage régional commun qui transcende la barrière linguistique et les autres obstacles.

Conclusion

Comme le confirment les études de cas présentées dans cet ouvrage, les défis de GSS auxquels les pays francophones sont confrontés sont réels, nombreux et parfois décourageants. Mais ils peuvent être relevés et doivent l'être. Même avec la meilleure volonté politique d'entreprendre une RSS, l'insuffisance des capacités a fait qu'aucun processus de réforme complet et durable n'a pu être mis en place sans le soutien matériel et financier des partenaires au développement. Or, aucun processus de RSS, quel que soit son niveau de financement de la part des donateurs, ne s'inscrira dans la durée s'il n'a pas été initié localement et s'il n'inclut pas la participation des acteurs locaux.⁸ Ainsi, cette conception de la RSS doit être comprise comme une rupture par rapport aux formes classiques d'assistance sécuritaire plutôt axées sur la formation et l'équipement des prestataires de services de sécurité. Les pays francophones de l'Afrique de l'Ouest ont tous ceci en commun que, depuis l'indépendance, la France a toujours joué (en tant qu'ancienne puissance coloniale) un rôle primordial dans leurs politiques de sécurité intérieures et extérieures. Il est parfois arrivé que ce rôle aille au-delà de la coopération et de l'assistance jusqu'à influencer la stratégie et les décisions en matière de sécurité.⁹ Ceci donne souvent lieu à des tensions entre l'impératif de souveraineté et l'intervention extérieure, tensions susceptibles d'entraver la RSS quand elle dépend d'une aide extérieure. Même si l'appropriation locale reste un concept contesté,¹⁰ les parties prenantes nationales ont au moins l'opportunité et la capacité d'élaborer et de mettre en œuvre le processus de RSS. Toute la difficulté réside dans le fait d'arriver à trouver le point de convergence entre appropriation et soutien international adéquat. Les obstacles à surmonter pour parvenir à un équilibre dans la pratique sont à la fois d'ordre politique et d'ordre technique. L'objectif est de s'assurer que le soutien apporté par les partenaires au développement de ces pays respecte vraiment ces principes et se concentre sur des activités de renforcement de la capacité visant à rendre les secteurs de la sécurité plus transparents, plus responsables et plus efficaces.

Les cas examinés dans cet ouvrage démontrent l'existence d'un certain nombre de traits communs aux cadres institutionnels et à la structure des organisations.¹¹ Cependant, le facteur commun à tous les pays ouest-africains le plus frappant est sans doute une culture de « non-gouvernance »

du secteur de la sécurité. Quelle que soit l'ampleur de l'espace politique disponible, bien entendu variable selon le contexte, on constate de la part des parlements, des médias, des organisations de la société civile et des citoyens une léthargie générale dès lors qu'il s'agit de s'engager à propos des questions de sécurité. Dans le même temps, les Etats francophones fournissent des exemples, éloquents mais encore peu étudiés, de l'évolution des relations entre le secteur de la sécurité et les citoyens. Cette apparente contradiction montre bien la nécessité d'approfondir le débat sur la gouvernance du secteur de la sécurité dans la région avant d'entreprendre toute réforme. Concrètement, ceci signifie renforcer la base des connaissances et les capacités de ces mêmes acteurs formels et informels chargés de la supervision, qui à ce jour n'ont pas joué leur rôle légitime de promouvoir la transparence et la responsabilité dans le domaine de la sécurité. Cela signifie aussi entreprendre des activités visant à instaurer la confiance afin de rapprocher les citoyens et les acteurs de la sécurité.

Au niveau des pays, entreprendre une RSS demande une certaine volonté politique. Au niveau collectif, cela requiert aussi celle de passer aux opérations sur le terrain et de mettre en œuvre au plus vite les dispositions du CSPC/ECPF respectives, notamment son article 72 qui stipule explicitement les objectifs relatifs à la gouvernance du secteur de la sécurité. Ces objectifs sont les suivants :

« [i] éliminer les menaces aux droits individuels et collectifs, à la sécurité, à la vie, aux moyens de subsistance, à la propriété, à la protection des institutions et des valeurs de gouvernance démocratique, aux droits humains et à la règle de droit dans le cadre de la sécurité humaine ; [ii] orienter les objectifs et les capacités des individus, groupes et institutions engagés dans le système sécuritaire en vue de les rendre réceptifs et responsables par rapport au contrôle démocratique et à la règle de droit ; [iii] assurer l'émergence et la consolidation de systèmes sécuritaires responsables, transparents et participatifs au sein des Etats membres. »

Sans aucun doute, ces objectifs sont louables et la sous-région a terriblement besoin d'un environnement politique et sécuritaire propice à leur concrétisation pleine et entière. Soutenir la mise en œuvre du Cadre stratégique (CSPC/ECPF) au niveau national ainsi que ses activités apparentées comme le Code de conduite de la CEDEAO pour les forces armées et les services de sécurité représente un grand pas vers la réalisation de ces objectifs.

Bien que sa vocation première soit de chercher à comprendre la dynamique spécifique au contexte francophone, cet ouvrage met en lumière

les différents défis – anciens ou nouveaux – auxquels la région tout entière est confrontée en matière de gouvernance du secteur de la sécurité. La propagation montante et descendante de la privatisation de la sécurité est un phénomène dont personne en Afrique de l'Ouest ne reconnaît les effets et dont personne ne se préoccupe. Cette étude aidera à dresser le catalogue des exigences à satisfaire et des solutions possibles qui vont de l'élaboration d'une réglementation à l'établissement de liens entre les prestataires de services de sécurité publics et privés.

Le sentiment d'urgence – individuel et collectif – s'impose, qui devra se manifester dans les efforts déployés par les parties prenantes ouest-africaines. C'est ce qui fera la différence entre le succès et l'échec de toute RSS. Toutefois, la communauté des donateurs, qui voit dans la RSS un mécanisme de prévention des conflits et de stabilisation politique, devra s'impliquer. L'assistance matérielle aura elle aussi son importance, même s'il est admis que l'appropriation locale est impérative. Tous les intervenants doivent saisir les occasions de mettre en œuvre les points d'ancrage qui donnent aux acteurs locaux des moyens d'agir et facilitent le démarrage de processus et activités pertinents et opportuns. Lentement mais sûrement, les petites victoires feront leur chemin vers l'objectif final : créer un environnement durable, stable et paisible pour une communauté d'Etats et de citoyens ouest-africains dotée de secteurs de la sécurité régis dans le respect de la démocratie.

Références

- ¹ Voir Boubacar N'Diaye, « Francophone Africa and Security Sector Transformation : Plus Ça Change... », *African Security* 2, n°1 (2009) : 1-29.
- ² Voir Alan Bryden, Boubacar N'Diaye & 'Funmi Olonisakin, *Challenges of Security Sector Governance in West Africa* (Zurich: Lit Verlag, 2008).
- ³ Voir « Le premier ministre présente la Déclaration de politique générale du gouvernement devant l'Assemblée nationale », disponible à l'adresse : <http://www.mauritania.mr/fr/>.
- ⁴ Bataillon pour la sécurité présidentielle.
- ⁵ Voir Hans Born et Albrecht Schnabel, dir. publ., *Security Sector Reform in Challenging Environments* (Zurich : Lit Verlag, 2009).
- ⁶ Une équipe d'experts chargés d'effectuer une évaluation préalable, supervisée par le général Lamine Cissé sous l'égide de la CEDEAO et menée par le professeur Boubacar N'Diaye, a rédigé un rapport commun qu'elle a remis en bonne et due forme au général Sékouba Konaté, chef de l'Etat et président de l'Autorité transitionnelle, mise en place suite à la Déclaration de Ouagadougou. Le rapport présente un programme de travail sur le secteur de la sécurité, vaste et détaillé et destiné à la Guinée. Sa pleine mise en œuvre est prévue pour la fin de la transition.

-
- ⁷ Voir Miranda Gaanderse, *La sécurité pour tous : les bonnes pratiques de l'Afrique de l'Ouest en matière de genre dans le secteur de la sécurité* (Genève : DCAF, 2010). Disponible à l'adresse : www.dcaf.ch/publications
- ⁸ Pour une définition officielle de l'appropriation locale et pour son argumentation, voir Laurie Nathan, « The Challenge of Local Ownership of SSR : From Donor Rhetoric to Practice » dans *Local Ownership and Security Sector Reform*, dir. publ. Timothy Donais, 19-36 (Zurich : Lit Verlag, 2008).
- ⁹ Voir N'Diaye, « Francophone Africa... », 2009.
- ¹⁰ Timothy Donais, « SSR Ownership : Theory and Practice » dans *Local Ownership and Security Sector Reform*, dir. publ. Timothy Donais, 9 (Zurich : Lit Verlag, 2008).
- ¹¹ Pour une analyse détaillée des aspects spécifiques aux institutions et organisations de l'Afrique francophone, voir : Kossi Agokla, Niagalé Bagayoko et Boubacar N'Diaye, dir. publ., *La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone*, Organisation internationale de la Francophonie, 2010.

Liste des coauteurs

Niagale BAGAYOKO-PENONE a été chercheure à l'*Institute for Development Studies* (IDS) de l'Université du Sussex, au Royaume-Uni, après avoir enseigné à l'Institut d'études politiques (IEP) à Paris. Elle a conduit des recherches sur le terrain dans plusieurs pays francophones en Afrique en se concentrant sur le nexus entre sécurité et développement, particulièrement sur l'architecture institutionnelle des appareils de sécurité. Elle a travaillé auprès de nombreuses administrations internationales, notamment comme experte auprès du DFID britannique, de l'ONU et de l'organisation internationale de la Francophonie sur les questions de maintien et de consolidation de la paix.

Dominique BANGOURA est présidente de l'Observatoire Politique et Stratégique de l'Afrique (OPSA), Université de Paris I Panthéon-Sorbonne et consultante internationale spécialisée dans les domaines de la paix, de la démocratie, de la sécurité et des relations internationales en Afrique. Elle a été successivement Secrétaire générale de l'Institut africain d'études stratégiques à Libreville au Gabon (1982-1990) puis chargée de cours en science politique à la Sorbonne (1992-1998) et directrice de l'Institut des hautes études francophones à Paris.

Jean-Pierre BAYALA est magistrat militaire, expert en droit international humanitaire et fondateur de la justice militaire du Burkina Faso actuellement en retraite. Il est Conseiller juridique de la Croix-Rouge Nationale et enseignant vacataire à l'École nationale d'Administration et de Magistrature, de police, de gendarmerie et de l'académie militaire. De 2005 à 2008, il a été coordonnateur onusien de la réforme de la police nationale congolaise et rédacteur de la loi sur la réforme de la dite police. Actuellement consultant indépendant en réforme du secteur de la sécurité, membre du Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (RASS), membre du Réseau francophone de recherche sur les opérations de paix (ROP), membre de l'Institut International de Droit Humanitaire (San Remo, Italie), membre de l'organe consultatif sur les principes et diplomatie humanitaires de la Fédération Internationale des Sociétés de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (Genève, Suisse).

Alan BRYDEN est directeur adjoint de recherche au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF).

Théodore C. LOKO, diplomate de carrière, est actuellement ambassadeur du Bénin près le Saint Siège. Il enseigne le droit public et les sciences politiques à l'Université d'Abomey Calavi (Bénin) ainsi qu'à l'Université de Parakou (Bénin). Il a été chercheur invité au Centre de droit international de l'Université libre de Bruxelles et est membre de la Société Française pour le Droit International. Il est spécialiste de la théorie de l'Etat et de la politique internationale en matière de sécurité humaine.

Boubacar N'DIAYE est professeur associé en sciences politiques et études Pan-Africaines au College of Wooster dans l'Ohio, États Unis. Il a été consultant auprès d'institutions africaines, américaines et internationales telles que l'UA, l'ONU, la CEDEAO, le SIPRI, le CESA, et le SCES (forum sur la prévention des conflits et la construction de la paix). Le Professeur N'Diaye est également membre du Comité consultatif international du DCAF et d'autres institutions similaires. Auteur de nombreux ouvrages, il est spécialiste en relations civilo-militaires et en gouvernance de la sécurité. En plus des affaires militaires africaines et de la gouvernance démocratique en Afrique, ses recherches académiques et activisme s'étendent au pan-africanisme et aux relations interraciales en Amérique.

Mahamadou NIMAGA est conseiller des Affaires étrangères. Il est titulaire d'une Maîtrise en Sciences juridiques de l'Ecole Nationale d'Administration du Mali (1998), diplômé de l'École Nationale d'Administration de Paris (2005) et une spécialisation en gestion post conflit. M. Nimaga a, auparavant, enseigné à l'École de Maintien de Paix Me Alioune Blondin Beye, à la Faculté des Sciences juridiques et politiques de l'Université du Mali en qualité d'assistant. En octobre 2009, il a été affecté à la Représentation permanente du Mali auprès de l'Union Africaine (Addis-Abeba) en qualité de deuxième conseiller.

Raphaël OUATTARA est resident senior programme director (*bureaux au Mali et au Guinée Conakry*) pour le National Democratic Institute for International Affairs et professeur de psychologie et de méthodologie quantitative à l'Université d'Abidjan. Politologue, il a été président de la branche ivoirienne de l'Association internationale pour la démocratie en Afrique, ONG œuvrant en faveur des valeurs démocratiques et connue pour ses travaux en matière de gestion des conflits et d'éducation civique en Côte

d'Ivoire, de 1997 à 2002. M. Ouattara est également un des pères fondateurs de l'Observatoire National des Elections en Côte d'Ivoire.

Comi M. TOULABOR est chercheur au Centre d'étude d'Afrique noire, Sciences Po Bordeaux et a été rédacteur en chef de la revue Politique africaine de 1992 à 1995. Il s'est notamment attaché à étudier les cultures politiques les plus répandues ainsi que le lien existant entre les mouvements religieux et la démocratisation en Afrique en général, et plus particulièrement au Ghana et au Togo.

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF)

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Consultez notre site web : www.dcaf.ch

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) :
Rue de Chantepoulet, 11
CP 1360
CH-1211 Genève 1
Suisse
Tél : + 41 22 741 77 00
Fax : + 41 22 741 77 05
E-mail : info@dcaf.ch

