

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

Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever

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

LIT

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

Gouvernance du secteur de la sécurité
en Afrique de l'Ouest : les défis à relever

LIT

Table des matières

<i>Avant-propos</i>	<i>ix</i>
<i>Préface</i>	<i>xi</i>
<i>Carte de l'Afrique de l'Ouest</i>	<i>xiii</i>
<i>Liste des abréviations</i>	<i>xv</i>

I Introduction

1	Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : comprendre les enjeux <i>Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et Funmi Olonisakin</i>	3
---	--	---

II Etudes de cas

2	Le Bénin <i>Sadikou Ayo Alao et Theodore Loko</i>	29
3	Le Burkina Faso <i>Larba Yarga et Halidou Ouedraogo</i>	49
4	Le Cap-Vert <i>Adelino Handem</i>	65
5	La Côte d'Ivoire <i>Raphaël Outtara</i>	79
6	La Gambie <i>Abdoulaye Saine</i>	97

7	Le Ghana <i>Eboe Hutchful</i>	115
8	La Guinée <i>Boubacar N'Diaye</i>	139
9	La Guinée-Bissau <i>Adelino Handem</i>	159
10	Le Libéria <i>Thomas Jaye</i>	177
11	Le Mali <i>Nouhoum Sangaré</i>	195
12	La Mauritanie <i>Auteur anonyme et Boubacar N'Diaye</i>	215
13	Le Niger <i>Boubacar Issa Abdourhamane</i>	233
14	Le Nigéria <i>J. Kayode Fayemi et 'Funmi Olonisakin</i>	253
15	Le Sénégal <i>Saidou Nourou Tall</i>	281
16	La Sierra Leone <i>Al-Hassan Kondeh</i>	295
17	Le Togo <i>Comi M. Toulabor</i>	317

III Conclusion

18	Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : relever les défis <i>Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et Funmi Olonisakin</i>	339
----	---	-----

Annexe A

Instruments de la CEDEAO

i.	Extraits du Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999)	359
ii.	Extraits du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance (2001)	373
iii.	Projet de Code de conduite pour les forces armées et les services de sécurité en Afrique de l'Ouest (2006)	379
iv.	Extraits du Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (2008)	389

Annexe B

	Tableau récapitulatif des indicateurs de RSS	415
	<i>Liste des coauteurs</i>	425
	<i>A propos de DCAF</i>	429

Avant-propos

Tandis que l'Afrique de l'Ouest se remet petit à petit des conséquences de plus de dix années de conflits civils au Libéria, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire, la CEDEAO continue de concentrer ses efforts sur la consolidation de la paix et la prévention des conflits. Nous avons d'ailleurs pris des dispositions pour assurer une gestion plus efficace de ces efforts grâce au renforcement de notre système d'alerte et de nos capacités de médiation. C'est dans cet esprit que nous examinons avec soin la relation entre les facteurs internes générateurs de violence et les mécanismes d'intervention mis en place par la CEDEAO.

Le Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, adopté en janvier 2008, est une réponse systématique à ce nouvel environnement régional. Il vise principalement à renforcer l'organisation de la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest. Dans l'immédiat, il s'agit de créer – tant au sein de la CEDEAO que parmi les États membres – les conditions d'interaction et de collaboration au plan sous-régional ainsi qu'avec des partenaires extérieurs, qui permettront d'inscrire la prévention des conflits et la consolidation de la paix au premier rang des préoccupations politiques des États membres. Nous espérons ainsi initier un mouvement multi-dimensionnel et composé d'une grande diversité d'acteurs, dont l'objectif sera de désamorcer et d'éliminer les menaces à la sécurité humaine, qu'elles soient potentielles ou réelles, en utilisant des méthodes prévisibles et institutionnelles.

Pour toutes ces raisons, je trouve *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, édité par Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et Funmi Olonisakin, opportun et particulièrement pertinent. Le thème central de l'ouvrage – à savoir l'état de la gouvernance du secteur de la sécurité dans chacun des États membres de la CEDEAO – nous permet de nous faire une meilleure idée du contexte et des grandes lignes susceptibles d'appuyer la mise en œuvre du document cadre, dont la sécurité constitue l'une de ses composantes les plus importantes. Dans le document cadre, la gouvernance du secteur de la sécurité est prise au sens le plus large et comprend la réforme du secteur de la sécurité, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion, ainsi que des mesures ciblées visant à protéger les groupes vulnérables. A l'instar du document cadre, *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à*

x

relever part du principe que pour assurer un développement humain durable, il faut avant tout garantir la sécurité de la population.

Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever ne se contente pas de dresser la carte des progrès accomplis et des améliorations qui reste encore à apporter en matière de gouvernance de la sécurité dans la sous-région, il indique également quels points d'ancrage pourront être utilisés par les autorités nationales pour introduire les processus de réforme du secteur de la sécurité. Parce qu'il présente une étude très complète des différents contextes dans lesquels les processus de gouvernance du secteur de la sécurité se déroulent – que ce soit au lendemain d'un conflit ou dans d'autres phases de transition – et parce qu'il examine dans quelle mesure les réformes se mettent en place, l'ouvrage constitue un excellent point de départ pour une action collective vers la consolidation de la paix et le renforcement des mécanismes pour la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest. Il contribue véritablement à l'effort d'intégration dans la région, et je le recommande vivement aux chercheurs ainsi qu'aux praticiens.

Dr. Mohamed Ibn Chambas

Président
Commission de la CEDEAO

Préface

Cette étude est la première analyse complète et approfondie sur la gouvernance du secteur de la sécurité, en Afrique de l'Ouest en général, et dans plusieurs de ses États en particulier. Elle explique comment le secteur de la sécurité est structuré dans cette sous-région et comment il a évolué pour devenir complexe, dynamique et multiforme. Les études de cas présentées sont autant de témoignages de la diversité de ce mouvement continu mais saccadé, des pas en avant et des retours en arrière nombreux et variés, dont chacun de ces États a fait l'*unique* expérience lorsqu'il a été amené à concilier la gouvernance du secteur de la sécurité et son évolution politique interne, sans oublier les normes régionales et internationales tout juste mises en place et auxquelles il devait se conformer.

Notre objectif est de faire en sorte que la réforme du secteur de la sécurité (RSS) et la gouvernance en Afrique, qui n'en sont encore qu'au stade des idées, deviennent réalité. Les divers auteurs qui ont contribué à cet ouvrage nous expliquent à l'aide d'exemples concrets comment le secteur de la sécurité est régi dans 16 États d'Afrique de l'Ouest. Ainsi, ils s'attachent à déterminer dans quelle mesure les principes, encore très récents, de la gouvernance de ce secteur sont en fait appliqués dans un contexte régional, caractérisé depuis toujours par l'impuissance de nombreux États et organismes de sécurité solidaires des régimes en place à assurer la sécurité d'un environnement favorable à la croissance. L'étude de chaque pays dans son contexte national permet de porter un regard plus pertinent sur l'ampleur et la nature des réformes menées au sein des institutions de l'État, notamment dans le secteur de la sécurité. L'accent est mis sur la façon dont ce secteur est organisé et sur l'évaluation de son fonctionnement, de la gestion civile et de la supervision dans ce domaine particulièrement sensible de la politique des pouvoirs publics. Il ne faut jamais perdre de vue la gouvernance démocratique. Dans les États africains, comme partout ailleurs où il y a eu des tentatives visant à réformer ou à transformer le secteur de la sécurité, des forces de sécurité plus efficaces et bien dirigées ne seront un gage de paix et de développement durables que si elles sont intégrées dans une structure de surveillance et de contrôle démocratiques.

Bien que cet ouvrage soit principalement consacré à l'analyse de contextes nationaux spécifiques, il est évident que les événements locaux, nationaux et régionaux se renforcent les uns les autres. Un bilan de la situation générale en matière de sécurité et de gouvernance est donc présenté

pour l'ensemble de l'Afrique de l'Ouest, et les déclencheurs du changement, ainsi que les périodes propices à l'action, sont identifiés à chacun des stades de la gouvernance. La question du renforcement de la capacité est ensuite abordée : à partir de quel niveau parvient-on à améliorer les compétences professionnelles, l'infrastructure et le savoir-faire technique ? Pour assurer le contrôle démocratique des institutions de sécurité, il faudra élargir le groupe des participants au processus de RSS et de gouvernance, afin d'inclure des forces de sécurité non statutaires, ainsi que toutes sortes de catégories d'intervenants de la société civile.

Compte tenu de l'ampleur de la tâche et de la difficulté à obtenir de bonnes analyses aux fins fonds de la sous-région d'Afrique de l'Ouest, il n'aurait pas été possible de mener à bien cette étude sans le précieux soutien de nombreuses personnes. Nous tenons notamment à remercier Karen Lohner, Jonas Hagmann et Fairlie Jensen pour leurs travaux de recherche aux divers stades d'un long processus éditorial. Sroda Bedarida-Gaveh et Alain Faupin ont su démontrer leurs talents de traducteurs de l'anglais vers le français et vice-versa, tandis que Jason Powers et Aviva Proville ont apporté leurs compétences techniques lors de l'édition et de la rédaction finale. Adedeji Ebo, Heiner Hänggi, Robin Luckham et Robin Edward Poulton ont généreusement donné leur temps et partagé leur savoir-faire en contribuant leurs commentaires incisifs aux premières ébauches du manuscrit. Veit D. Hopf de Lit Verlag nous a, cette fois-ci encore, guidés avec patience pendant le travail de publication. Mais nos remerciements vont surtout aux auteurs des études de pays, grâce auxquels nous avons tant appris. Nous sommes très honorés d'avoir pu travailler avec des personnes aussi déterminées à rapporter des témoignages souvent éprouvants et risqués sur le secteur de la sécurité et sa gouvernance en Afrique de l'Ouest.

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage reflètent les opinions des seuls auteurs et n'engagent en aucune façon les institutions impliquées dans ce projet ni leurs représentants.

Les Directeurs de publication
Genève, juin 2008

Carte de l'Afrique de l'Ouest



Le Cap-Vert est une nation composée d'îles et située dans l'Océan Atlantique au large du Sénégal, à environ 600 km des côtes.

Du point de vue géopolitique, l'Afrique de l'Ouest est composée des seize États illustrés ci-dessus, qui constituent la région la plus occidentale du continent africain. Quinze de ces États sont membres de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). La seule exception est la Mauritanie, qui bien qu'étant membre fondateur, a choisi de se retirer de l'organisation régionale en 2000. La région comprend des États francophones, anglophones et lusophones.

Liste des abréviations

AFC	<i>Armed Forces Council</i> , Conseil des forces armées, Ghana
AFRC	<i>Armed Forces Revolutionary Council</i> , Conseil de gouvernement des forces armées, Sierra Leone
ANP	<i>Assembleia Nacional Popular</i> , Assemblée nationale populaire, Guinée-Bissau
APC	<i>All People's Congress</i> , Parti du Congrès de tout le peuple, Sierra Leone
APRC	<i>Alliance for Patriotic Reorientation and Construction</i> , Alliance patriotique pour la réorientation et la construction, Gambie
BIN	<i>Bureau of Immigration and Naturalisation</i> , Bureau d'immigration et de naturalisation, Libéria
BNI	<i>Bureau for National Investigation</i> , Bureau national d'investigation, Ghana
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMGFA	Chef de l'état-major général des forces armées
CEPS	<i>Customs and Excise Preventive Service</i> , Service de prévention des douanes et des impôts indirects, Ghana
CGG	<i>Campaign for Good Governance</i> , Campagne pour une bonne gouvernance, Sierra Leone
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CISU	<i>Central Intelligence and Security Unit</i> , Unité de renseignement et de sécurité centrale, Sierra Leone
CNDP	Conseil national de dialogue politique, Niger
CNSP	Conseil national de salut public, Côte d'Ivoire
CPA	<i>Comprehensive Peace Agreement</i> , Accord d'ensemble pour la paix, Libéria
CPLP	<i>Comunidade dos Países de Língua Portuguesa</i> , Communauté des pays de langue portugaise, Cap-Vert
CRN	Conseil de la réconciliation nationale, Niger
CSN	Conseil du salut national, Niger
DC	<i>Defence Council</i> , Conseil de défense, Sierra Leone
DDR	<i>Disarmement, Demobilisation and Reintegration</i> , désarmement, démobilisation et réintégration/réinsertion, Libéria

DEA	<i>Drug Enforcement Agency</i> , Agence de lutte contre les drogues, Libéria
DfID	<i>Department for International Development</i> , Service de développement international du Royaume-Uni
EMG	<i>Executive Mansion Guard</i> , Garde de la résidence gouvernementale, Libéria
FARP	<i>Forças Armadas Revolucionária do Povo</i> , Forces armées révolutionnaires du peuple, Guinée-Bissau
FAN	Forces armées nigériennes, Niger
FANCI	Forces armées nationales de Côte d'Ivoire, Côte d'Ivoire
FIDH	Fédération internationale des ligues des droits de l'homme
FLAM	Forces de libération des Africains de Mauritanie, Mauritanie
FNIS	Forces d'intervention et de sécurité
GERDDES	Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social
GPP	Groupe des Patriotes pour la Paix, Côte d'Ivoire
GRC	<i>Governance Reform Commission</i> , Commission pour la réforme de la gouvernance, Libéria
GSS	Gouvernance du secteur de la sécurité
HACAME	Haut Conseil des associations et mouvements étudiants, Togo
ICGL	<i>International Contact Group on Liberia</i> , Groupe international de contact sur le Libéria, Libéria
JIC	<i>Joint Intelligence Committee</i> , Comité conjoint de renseignement, Sierra Leone
LGDH	<i>Liga Guineense dos Direitos Humanos</i> , Ligue guinéenne des droits de l'homme, Guinée-Bissau
LNP	<i>Liberia National Police</i> , Police nationale du Libéria, Libéria
MCP	<i>Monrovia City Police</i> , Police de la ville de Monrovia, Libéria
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance, Sénégal
MNS	<i>Ministry of National Security</i> , Ministère de la Sécurité nationale, Libéria
MoD	Ministère de la Défense
MPD	<i>Movimento para la Democracia</i> , Mouvement pour la démocratie, Cap-Vert

MPRI	<i>Military Professional Resources Incorporated</i> , Nigéria
MRU	<i>Mano River Union</i> , Union de la rivière Mano
NBI	<i>National Bureau of Investigation</i> , Bureau national d'investigation, Libéria
NDI	<i>National Democratic Institute for International Affairs</i> , Institut national démocratique des affaires internationales, Côte d'Ivoire
NEPAD	Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique
NFS	<i>National Fire Service</i> , Service national libérien de lutte contre le feu, Libéria
NIA	<i>National Intelligence Agency</i> , Agence nationale de renseignement, Gambie
NSA	<i>National Security Agency</i> , Agence nationale de sécurité, Libéria
NSC	<i>National Security Council</i> , Conseil national de sécurité
NTGL	<i>National Transitional Government of Liberia</i> , Assemblée législative nationale transitoire, Libéria
ONS	<i>Office of National Security</i> , Bureau de la sécurité nationale, Sierra Leone
ONU	Organisation des Nations Unies
OPS	Organisations privées de sécurité
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
OUA	Organisation de l'unité africaine, devenue l'Union africaine
PAICV	<i>Partido Africano da Independência de Cabo Verde</i> , Parti africain de l'indépendance du Cap-Vert, Cap-Vert
PAIGC	<i>Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde</i> , Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert, Guinée-Bissau, Cap-Vert
PDG	Parti démocratique guinéen, Guinée
PIP	<i>Performance Improvement Programme</i> , Programme d'amélioration des résultats, Ghana
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PRDS	Parti républicain démocratique et social, Mauritanie
PSI	<i>Pan-Sahel Initiative</i> , Projet pan-Sahel, Mali
PSOs	Private security organisations
RECAMP	Programme de renforcement des capacités africaines pour le maintien de la paix
RSLAF	<i>Sierra Leone Armed Forces</i> , Forces armées de la République de Sierra Leone, Sierra Leone

xviii

RSS	Réforme du secteur sécuritaire
SAS-Togo	Société africaine de sécurité Togo International, Togo
SSS	<i>Special Security Service</i> , Service spécial de sécurité, Libéria
UA	Union africaine
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> , Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNMIL	<i>United Nations Mission in Liberia</i> , Mission des Nations Unies au Libéria, Libéria
URM	Union de la rivière Mano

I^{ère} PARTIE

INTRODUCTION

Chapitre 1

Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : comprendre les enjeux

Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et Funmi Olonisakin

Introduction

L'objectif de cet ouvrage est de faire le point sur la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. La région présente la particularité de compter quelques uns des États les plus pauvres du continent en même temps qu'une multitude de problèmes de sécurité : conflits violents récurrents, régimes autoritaires qui perdurent. C'est pourquoi les États d'Afrique de l'Ouest ont été sélectionnés pour faire partie d'un nouveau programme de développement lancé à la fin des années 90 et qui, pour la première fois, prenait en compte la question de la sécurité. L'expression « réforme du secteur de la sécurité » (RSS) est apparue et a été inscrite au programme d'un projet international visant à promouvoir une paix et un développement durables dans les sociétés en transition sortant d'un conflit et/ou d'un long régime autoritaire. Les crises et l'insécurité ont ralenti ou fait échouer les efforts de développement dans diverses régions du monde. L'Afrique a continué à être choisie pour bénéficier de ces programmes de réforme, car parmi les pays ayant connu la guerre civile ces trente dernières années (africains pour la plupart), il semblerait que près de la moitié basculent à nouveau dans la violence politique quelques années après avoir conclu la paix.¹ Instaurer une réforme du secteur de la sécurité après un conflit est donc un argument de poids. Le nombre élevé de régimes ouest-africains englués dans leur statu quo et qui, bien que n'ayant pas connu de conflits avec leurs voisins ou à l'intérieur de leur propre pays, sont totalement axés sur la préservation du régime en place plutôt que sur la sécurité des citoyens, est un autre argument de poids en faveur de la réforme, même s'il est de nature différente. Comprendre comment fonctionne le

secteur de la sécurité dans les contextes respectifs de chaque pays est indispensable si l'on veut mener à bien une RSS efficace et durable.

La raison principale de l'insécurité en Afrique est l'effondrement des systèmes de gouvernance, dû pour une large part au favoritisme et à l'utilisation abusive des instruments gouvernementaux de coercition afin d'ancrer l'exclusion politique et sociale. Au mieux, tout en gardant une apparence de confiance et de stabilité, cette situation a abouti à la répression des populations locales assujetties au pouvoir des régimes autoritaires en place, l'objectif premier étant de préserver le régime plutôt que d'assurer la sécurité de l'État et de ses citoyens. Au pire, cela a déclenché des conflits armés et donné lieu à des catastrophes humanitaires. Il apparaît de plus en plus évident que seuls un changement fondamental dans la façon de concevoir la sécurité et la mise en œuvre d'un programme de gouvernance qui place les citoyens au centre des préoccupations de sécurité pourront rendre ces États stables, sûrs et propices au développement.

Ce chapitre d'introduction passe en revue les différents facteurs politiques, économiques et sécuritaires qui sous-tendent la gouvernance du secteur de la sécurité dans divers États d'Afrique de l'Ouest. Il explique ensuite comment le concept de RSS a évolué, puis montre, à l'aide d'un court résumé pour chacun des pays, la diversité des obstacles à surmonter en matière de gouvernance du secteur de la sécurité (GSS) au plan régional. Pour conclure, il analyse comment les événements politiques se mêlent à la difficulté de mettre en œuvre la RSS dans des contextes extrêmement spécifiques.

Un laboratoire d'essais

Dans l'impossibilité, désormais, de compter sur les grandes puissances alliées qui leur apportaient un soutien fondé sur des sympathies idéologiques sans se préoccuper de la politique intérieure des régimes en place, et suite au bouleversement des relations internationales après la fin de la guerre froide, un grand nombre d'États africains ont vu leur ordre interne se modifier. Un processus inexorable s'est alors enclenché. Des groupes auparavant réprimés ou exclus ont enfin pu exiger davantage de représentation et de participation dans le domaine socio-politique. Pour la première fois depuis l'indépendance de ces États, le dialogue s'est ouvert à eux. En effet, il a fallu pour résoudre la question des États restés fragiles et en sous-développement chronique, malgré une assistance extérieure massive, commencer à rechercher auprès des partenaires de l'Afrique de nouvelles méthodes susceptibles de stimuler

la stabilité et le développement. La conditionnalité de l'aide extérieure était bien passée de l'idéologie à la bonne gouvernance, mais il était clair que la nouvelle approche ne pourrait pas apporter tout de suite les résultats escomptés. Une phase de transition était inévitable.

La sous-région d'Afrique de l'Ouest a souffert de quelques uns des pires effets de la transition entre l'ancien ordre et le nouveau. Sous la pression croissante des pays donateurs et des citoyens mécontents, plusieurs États (Bénin, Mali, Ghana) se sont engagés dans la réforme, dont la forme la plus manifeste était un changement de régime ou des élections multipartites. D'autres États ont eu un sort différent : au Libéria, l'opposition de plus en plus virulente et active a conduit en peu de temps à l'escalade, transformant un conflit interne de longue durée en une guerre civile sans merci. En Sierra Leone, les tentatives de réforme sont arrivées un peu trop tard, car des factions d'opposants partis en exil et soutenus par l'aide extérieure, avaient organisé des incursions qui ont fait sombrer le pays dans une guerre brutale. La Guinée-Bissau et la Côte d'Ivoire devaient connaître, un peu plus tard, une recrudescence de conflits armés. Dans le cas de ce dernier pays, il n'a toujours pas été trouvé de solution durable.

D'autres États d'Afrique de l'Ouest ont continué de connaître, à des degrés divers, des violences et des conflits internes : ainsi, en Casamance (une province du Sénégal), dans le Nord du Ghana et au Nigéria (dans le delta du Niger). Il y a néanmoins eu dans tous ces pays depuis la fin de la guerre froide une transition, même si elle a pris différentes formes et a été plus ou moins intense. Aucun pays n'a été épargné : même le Togo et la Mauritanie, dont les chefs d'État récalcitrants se sont âprement opposés à la réforme, ont vu leur système politique se modifier. La mort de Gnassingbé Eyadéma, président du Togo pendant près de 40 ans, et le limogeage du président mauritanien Ould Taya, après un coup d'État sans effusion de sang après 21 années de pouvoir, en sont des exemples flagrants. Dans ce dernier pays, une junte militaire a gouverné pendant moins de deux ans et a transféré le pouvoir à un président démocratiquement élu, sans pour autant entreprendre quelque RSS que ce soit. Le Togo est à présent dirigé par le fils d'Eyadéma, qui lui non plus n'a pas touché au secteur de la sécurité. Bien qu'il n'y ait pas eu de changement de régime en Guinée, le pays a tout de même été affecté par les événements survenus chez ses voisins le Libéria et la Sierra Leone, ainsi que par les mouvements en faveur de la gouvernance démocratique dans la sous-région. Depuis le début des années 90, il a dû prendre en charge l'hébergement des réfugiés du Libéria et de la Sierra Leone, et dans une moindre mesure, de la Guinée-Bissau et de la Casamance, représentant plus de 10 pour cent de sa population. Le président

valétudinaire guinéen, Lansana Conté, est parvenu à mater les fréquentes insurrections et mutineries du peuple, toutes symptomatiques des insuffisances en matière de gouvernance de sécurité. Il a été obligé de faire d'importantes concessions pour sauver son régime. Il y a de bonnes chances pour que le président Conté meure à son poste avant que sa succession ne soit réglée, ce qui risque fort d'engendrer une période d'incertitude dans laquelle les militaires pourraient jouer un rôle déterminant. Ayant réalisé cette éventualité, le président Lansana Conté a mis à la retraite en octobre 2005 un grand nombre d'officiers de grade intermédiaire, dont il soupçonnait les idées constitutionnalistes et les penchants pour la démocratie. Il est très probable que cette décision complique à elle-seule la refonte, si nécessaire, du secteur de la sécurité.

Il ressort donc que les tentatives de transition entre un système autoritaire rigide et oppressant et un cadre de gouvernance plus transparent et participatif, propice à un développement durable, ne se déroulent pas toujours dans le calme ni de la même façon. Chaque transition a lieu dans son propre contexte, qui est unique et suit son propre rythme. Le scénario optimum est celui d'une transition calme, nécessitant un renforcement des institutions sécuritaires de l'État, qui avaient été affaiblies par des décennies de mauvaise gouvernance, parallèlement à un changement radical des comportements et des pratiques au sein de ces institutions comme dans la société en général. Au pire, la transition aura à régler les conséquences d'un violent conflit civil dans le contexte d'un effort global de reconstruction.

L'environnement sécuritaire dans les États où les divisions ont dégénéré en guerre civile est souvent caractérisé par toute une série de facteurs générateurs de nouvelles difficultés dès la sortie du conflit. Outre le déplacement à grande échelle des populations et les mouvements de réfugiés, l'extrême insécurité est due à la faiblesse des forces armées contrôlées par l'État ainsi qu'au transfert du pouvoir dans les mains de groupes paramilitaires, de seigneurs de la guerre, de milices ethniques, d'organisations de sécurité privées, etc. A cela s'ajoute parfois, le trafic, l'enlèvement et le recrutement à grande échelle d'enfants et de jeunes gens destinés à être utilisés dans les conflits armés. Comme le montre le cas de la Sierra Leone et le suggère à présent celui du Libéria, bien que les défis soient de taille, ces types d'environnement post-conflit ont souvent fourni les meilleures occasions d'instaurer une RSS holistique en Afrique de l'Ouest. C'est exactement le contraire des États, qui sont stables en apparence, mais où les opportunités sont plus rares, étant donné le peu de volonté des régimes en place d'entreprendre de telles réformes.

La transition entre des contextes post-conflit et des environnements stables, propices au développement durable, requiert une série d'actions interdépendantes et qui dépassent le cadre des considérations sociales, économiques et sécuritaires. Il est primordial de transformer et de renforcer les institutions officielles de façon à créer un État honnête qui fonctionne correctement, et à établir un secteur privé dynamique. En ce qui concerne le secteur de la sécurité, le rétablissement de l'ordre public est une priorité absolue, qui implique normalement de remettre le monopole de l'usage de la force dans le giron de l'État et dans les mains d'institutions de sécurité reconnues officiellement et dirigées par des chefs aux tendances démocratiques. Il faudrait pour ce faire prendre un certain nombre de mesures, y compris le DDR (désarmement, démobilisation et réintégration) des divers groupes et forces de sécurité, qu'ils soient officiels ou non, mais aussi le réaménagement des dispositions en matière de gouvernance de la sécurité, et une attention accrue pour les questions d'État de droit, telles que la justice transitionnelle. Un autre facteur à prendre en considération est la prolifération généralisée des armes légères et de petit calibre. Ces questions ne pourront toutefois être résolues que si l'État, la société civile et les acteurs internationaux travaillent en harmonie.²

Remédier aux insuffisances de la gouvernance par la RSS

Depuis les années 90, la gouvernance du secteur de la sécurité occupe une place de plus en plus importante dans les programmes politiques nationaux et internationaux.³ On a en effet réalisé qu'un secteur de la sécurité non réformé représente un obstacle considérable au développement durable, à la démocratie et à la paix. Le passage du gouvernement à la gouvernance (autrement-dit la division de l'autorité politique entre les acteurs publics et privés) a été plutôt rarement constaté dans le domaine de la sécurité. Les défis à relever en matière de GSS, qui vont des effets de la mondialisation à la nécessité d'impliquer des acteurs non étatiques (la société civile comme des groupes armés) ont néanmoins favorisé cette tendance.

Si le but est la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité, alors la RSS représente l'instrument principal de sa réalisation. La RSS est censée régler les problèmes d'un secteur de la sécurité qui fonctionne mal en réduisant les insuffisances sécuritaires (manque de sécurité ou même génération d'insécurité) comme les insuffisances démocratiques (manque de surveillance du secteur de la sécurité). Bien que l'interprétation varie selon les différents intervenants, il s'est dégagé depuis quelques années une

définition universelle, assez souple pour convenir à tout un éventail d'acteurs et s'appliquer à toute une gamme d'activités. Une approche holistique a ainsi été dégagée qui intègre des réformes partielles comme celle de la défense et de la police (auparavant menées dans le cadre d'efforts séparés) et qui introduit les mesures correspondantes visant à améliorer l'efficacité sans perdre de vue la gouvernance démocratique. Etant donné la portée et la complexité du concept, cela couvre une large gamme d'intervenants et d'activités, allant du dialogue à l'aide financière en passant par les recommandations stratégiques et l'assistance technique.

Cet ouvrage s'inscrit dans un cadre et une définition conceptuels du secteur de la sécurité de plus en plus admis par les analystes et qui s'appliquent particulièrement au cas de la RSS et de la GSS en Afrique.⁴ Selon cette approche, le secteur de la sécurité est généralement divisé en cinq groupes d'intervenants :

- **Les organisations officiellement habilitées à faire usage de la force** : les forces armées ; la police ; les gendarmeries et autres forces paramilitaires ; les garde-côtes ; les garde-frontières ; les unités de réserve ou locales (les forces de défense civile, la garde nationale, la garde présidentielle, les milices officielles) ; les services du renseignement militaires et civils ; les douanes et autres corps en uniforme comme les services secrets.
- **Les institutions judiciaires et les forces de l'ordre** : le système judiciaire ; les services correctionnels ; les services criminels et de poursuite ; les corps judiciaires traditionnels et coutumiers.
- **Les institutions de gestion et de surveillance par des civils** : le président / le premier ministre ; les comités consultatifs sur la sécurité nationale ; le corps législatif et les comités législatifs ; les ministères de la Défense, de l'Intérieur, de la Justice, des Affaires étrangères ; le cabinet du président/du premier ministre ; les organes de gestion financière (les ministères des Finances, les départements du budget, les services du contrôleur général) ; les autorités régionales et locales correspondantes, y compris les autorités traditionnelles et coutumières ; les organisations officielles de la société civile, telles que les médiateurs pour les droits de l'homme, les commissions d'enquête de la police ou les commissions d'examen des plaintes publiques.

Outre ces acteurs du secteur public officiellement habilités à faire usage de la force pour protéger l'État et ses citoyens, et les organes correspondants de gestion et de surveillance par des civils, il existe un certain nombre d'acteurs directement ou *indirectement* impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique sécuritaire en Afrique. Ils sont classés en deux catégories : les organismes de sécurité non officiels et les organismes non officiels appartenant à la société civile.

- **Les organisations de sécurité non officielles** : les armées de libération ; les armées de guérillas ; les milices traditionnelles ; les milices des partis politiques ; les organisations d'autodéfense, y compris celles établies en fonction d'affiliations ethniques ou religieuses ; les sociétés de sécurité privées.
- **Les organismes non officiels appartenant à la société civile** : les organisations professionnelles, y compris les syndicats ; les organisations de recherche et d'analyse politique ; les groupes pour la défense de la GSS ; les médias ; les organisations religieuses ; les organisations de membres ; d'autres organisations non gouvernementales ; le public concerné.

Dans la plupart des pays africains, la vision selon Max Weber d'un État disposant du monopole des moyens légitimes de violence coercitive n'a jamais été une réalité, et les États ont généralement été soit incapables d'assurer la sécurité de leurs citoyens, soit réticents à le faire. « Gouvernance » décrit mieux que « gouvernement » les forces en présence impactant la sécurité et l'insécurité sur le continent africain. Une approche holistique du secteur de la sécurité prend alors toute sa signification, car elle englobe tous les intervenants, en amont et en aval de l'État. Elle permet de mobiliser toutes les branches du gouvernement – l'exécutif, le législatif et le judiciaire – et de requérir la participation d'acteurs non étatiques, notamment la société civile, ultimes bénéficiaires d'un processus de réforme ou de transformation. Tous ces acteurs contribuent à renforcer les trois piliers intrinsèquement liés de la transformation : le professionnalisme et l'efficacité opérationnelle ; les bonnes pratiques de gestion ; l'obligation de rendre compte et la surveillance démocratique du secteur de la sécurité.

Les processus de RSS varient considérablement selon les cas et les analystes ne sont pas tous d'accord sur ce que devrait être l'objectif primordial : réforme ou transformation ? Pour certains, on entend par « réforme » un processus graduel, qui décrit précisément par exemple comment promouvoir des relations civilo-militaires démocratiques (ceci

étant fortement encouragé par des mesures d'incitation pour adhérer à l'UE et à l'OTAN) telles que les connaissent les États post-communistes d'Europe centrale et d'Europe de l'Est. Mais il est possible qu'une telle approche ne prenne pas suffisamment en compte les défauts institutionnels sous-jacents qui fossilisent les vieilles habitudes d'abus et d'insécurité en Afrique. Les nombreuses RSS « de façade », pendant lesquelles – à peine équipés – les soldats revenaient terroriser les populations en sont des exemples. Pour d'autres, « transformation » signifie un changement complet et un engagement total de la part des gouvernements pour mettre les activités de leurs institutions de sécurité systématiquement en conformité avec les principes de la gouvernance démocratique. Il a souvent été avancé qu'il fallait mettre l'accent sur un programme de RSS « transformatif » dans la plupart des pays d'Afrique, où il n'y a jamais eu de culture de bonne gouvernance et où les élites n'ont cessé de reproduire les mêmes mauvaises pratiques. Analystes et activistes africains ont donc prôné la transformation du secteur de la sécurité plutôt que sa réforme, considérant qu'elle fait partie intégrante du processus de changement démocratique en Afrique.⁵ Un tel processus doit s'efforcer d'introduire deux catégories de changements. La première vise à améliorer les relations souvent difficiles entre le gouvernement, la société civile et les institutions de sécurité. La seconde a pour objectif la refonte complète des institutions de sécurité en termes d'organisation, de culture institutionnelle et de relations avec l'autorité civile.

Le programme de RSS en Afrique n'est pas arrivé prêt à l'emploi. Depuis la fin des années 90, le débat sur la question a connu trois stades. Au début, le concept reflétait simplement l'intérêt des partenaires de l'Afrique de l'Ouest, constatant que les réductions draconiennes dans les budgets de la défense se traduisaient par une augmentation des dépenses au bénéfice du développement économique et des secteurs sociaux, tels que la santé et l'éducation. Afin de pérenniser cela, les partenaires du développement fixèrent un plafond limitant à 4 pour cent le budget national alloué à la défense. Durant cette phase, pratiquement rien n'a été fait pour inscrire ce genre de réformes dans le cadre plus général de la gouvernance démocratique.

Dans la deuxième phase, davantage d'attention a été prêtée aux insuffisances de la gouvernance, conduisant les donateurs à exiger des normes de transparence et de contrôle plus strictes, et faisant de la démocratie et de la bonne gouvernance des conditions sine qua non pour pouvoir bénéficier de l'aide extérieure. Mais malgré cette pression pour améliorer la gouvernance, les gouvernements donateurs continuaient à se

montrer réticents à apporter leur aide pour lancer ou poursuivre des projets de RSS inscrits dans le processus d'amélioration des conditions de gouvernance dans les États bénéficiaires.

Tout cela a coïncidé avec l'apparition d'opportunités de dialogue dans les États africains sortant d'un régime autoritaire prolongé, comme le Ghana, l'Afrique du Sud et le Nigéria. A la recherche de solutions indigènes pour régler la crise de légitimité dont le secteur de la sécurité a été victime dans ces États post-autoritaires, y compris le désir de réparer des relations civilo-militaires très endommagées, un groupe d'analystes aidés par des africanistes résolus ont décidé de partager leurs expériences. Depuis 1999, ils ont lancé une série de dialogues transnationaux, à l'image de ce qu'avait fait l'Afrique du Sud lors de son processus de transformation, et qui comprenaient un important programme de révision du secteur de la défense. La série de dialogues, qui se sont déroulés au Nigéria, au Ghana et en Afrique du Sud, a permis de réunir des analystes et des hommes de terrain, y compris des membres du parlement, des réformateurs et des fonctionnaires occupant des postes élevés dans les institutions sécuritaires de ces pays. Les leçons et les expériences partagées ont été l'occasion de lancer un certain nombre d'actions, mais aussi l'occasion pour les analystes africains d'améliorer leurs connaissances en matière de GSS. Ce processus a contribué à la publication du premier manuel sur la gouvernance du secteur de la sécurité, élaboré avec l'aide d'experts issus de quatre sous-régions africaines.⁶ L'ensemble des personnes qui ont participé à ces échanges a en outre été à l'origine du Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité, à l'heure actuelle l'un des principaux moyens de véhiculer les connaissances en matière de GSS en Afrique, et qui apporte beaucoup au débat général sur la RSS.

Le débat sur la RSS est ensuite passé à une autre phase, dans laquelle l'accent était plutôt mis sur une définition de la sécurité africaine inscrite dans le contexte plus général de la sécurité humaine. Les approches fondées sur la sécurité humaine placent les individus, plutôt que l'État (ou le régime) au cœur des considérations de sécurité. Selon cette conception, les menaces auxquelles doivent faire face les États africains et leurs citoyens sont également régionales ou transnationales. A cet égard, des analystes ont suggéré d'adopter une approche préconisant *la consolidation de la paix pour assurer la sécurité humaine*, moyen le plus pratique pour mener à bien un programme de gouvernance du secteur de la sécurité rigoureux.⁷ En plus de ses fonctions habituelles, qui sont le maintien de l'ordre public et la protection de l'intégrité territoriale de l'État, le secteur de la sécurité est ainsi censé participer à la défense régionale et aux opérations de paix. La RSS est

donc considérée comme faisant partie intégrante d'un processus holistique de transformation, tel qu'il est décrit ci-dessous.

Pour ce qui est des normes, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), ayant radicalement changé d'attitude depuis les années 90, insiste sur l'étroitesse des liens existant entre la sécurité et la bonne gouvernance politique.⁸ Cette position s'est matérialisée par l'adoption de plusieurs instruments juridiques portant sur la paix, la sécurité et le développement, destinés à servir de cadre aux efforts déployés pour mettre en place la RSS au niveau national. L'on trouvera des extraits clés de ces instruments en annexe A de cet ouvrage. L'instrument de la CEDEAO le plus élaboré du point de vue de son lien avec la paix, la sécurité et le développement est le Protocole de Dakar de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance, addendum au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, adopté à l'origine en 1999. Le Protocole établit les conditions préalables pour la paix et la sécurité dans 50 articles qui abordent de grands thèmes comme le rôle des forces armées et de sécurité dans une démocratie, les élections, l'État de droit, les droits de l'homme et la bonne gouvernance, et soulignent l'importance de disposer de forces armées et de sécurité bien formées, non partisans, apolitiques, autonomes et subordonnées. Plus récemment, le Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, dont il est question en préface, a permis de mettre en place un important mécanisme pour la promotion de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix aux niveaux local, national, régional et international.

Le concept de RSS continue d'évoluer de manière assez complexe. L'Union européenne a mis au point de nouveaux mécanismes pour la RSS et a lancé avec la Mission européenne d'assistance et de conseil auprès de la République démocratique du Congo (EUSEC RD Congo) son premier projet de RSS « sur mesure ». Les donateurs bilatéraux ont suivi l'exemple du Royaume-Uni et fait un effort de coordination en élaborant des approches tendant à impliquer « le gouvernement dans son ensemble » et faisant appel aux trois « D » : diplomatie, développement et défense. Grâce à l'initiative de la Slovaquie, qui en tant que membre non permanent du Conseil de sécurité a lancé un débat sur le rôle de l'ONU dans la RSS post-conflit, le consensus politique sur la nécessité d'adopter des approches plus intégrées s'est renforcé encore davantage. Le processus s'est concrétisé par un débat ouvert lors du Conseil de sécurité du 20 février 2007 sur le rôle de l'ONU dans la promotion de la RSS au sortir d'un conflit.⁹ La demande adressée au Secrétaire général à la suite de ce débat, l'invitant à préparer un rapport sur la manière dont l'Organisation concevait la RSS, est l'occasion pour le

système onusien de tirer de précieux enseignements.¹⁰ D'autre part, une réunion de suivi, organisée au Cap en novembre 2007, a permis de mieux comprendre comment l'Afrique envisageait le soutien de la communauté internationale en matière de RSS.¹¹ Mettre ainsi l'accent sur les attentes et les besoins des Africains ne peut qu'aider l'ONU dans ses efforts pour élaborer et mettre en place des programmes de RSS.

Définir les obstacles à surmonter en matière de GSS dans les pays de l'Afrique de l'Ouest

L'Afrique de l'Ouest est un bon laboratoire d'essais pour étudier les questions de GSS. Certes, l'élaboration d'un programme de RSS par les acteurs occidentaux de la sécurité et du développement s'est trouvée accélérée par un sentiment de lassitude face au déversement de l'assistance financière dans ce qui semblait être un puits africain sans fond, et cela sans aucun effet visible sur l'insécurité chronique. La Sierra Leone est devenue le « cobaye » le plus célèbre, par suite des efforts du Royaume-Uni pour transformer tout l'appareil sécuritaire du pays. Le Ghana et le Nigéria ont bénéficié de l'assistance du Royaume-Uni, complétée dans le cas du Nigéria par une autre aide de la part des États-Unis à l'occasion de plusieurs projets, plutôt destinés à soutenir la re-professionnalisation des institutions militaires. Au Libéria, le processus de RSS est aujourd'hui principalement conduit par les États-Unis par le biais de sociétés de sécurité privées – d'abord la DynCorp (2004-2007), puis la PAE (depuis 2007) – chargées de superviser la reconstruction des forces armées libériennes, l'ONU prêtant son assistance pour la formation d'une nouvelle force de police. La Guinée a elle aussi bénéficié de l'assistance américaine, bien qu'à un degré moindre, pour la re-professionnalisation de ses forces armées.

Ces exemples montrent que le concept de RSS et son application sont fortement teintés d'influence anglo-saxonne. Il y a plusieurs causes et conséquences – claires ou subtiles – à cela. Malgré les discussions de plus en plus nombreuses sur la question, la France a tout juste commencé à considérer le concept de RSS et l'importance d'insister sur la gouvernance démocratique dans sa politique étrangère. Cela influe forcément sur le type de soutien qu'elle offre en matière de sécurité à ses anciennes colonies en Afrique de l'Ouest.¹² D'autre part, les racines anglo-saxonnes du concept de RSS font que sa pénétration dans d'autres sphères linguistiques a été difficile. Ainsi, dans les États francophones, les secteurs de la sécurité sont toujours aussi peu transparents. Enfin, on s'est aperçu au cours de cette étude

que dans beaucoup de pays francophones il existe une certaine réticence à porter un regard critique sur la sécurité et sur la façon dont l'État l'assurait. Surmonter ces divisions, qu'elles soient réelles ou perçues, devrait être au cœur des efforts déployés pour trouver une solution aux défis sécuritaires dans les régions, qui eux ne connaissent pas de frontières géographiques ou linguistiques.

Il faut toutefois ajouter que si toute la question de la RSS est fortement influencée par la pratique anglo-saxonne en l'Afrique de l'Ouest, cela ne veut pas forcément dire que d'autres sphères linguistiques et « culturelles » de la sous-région n'ont pas apporté leur contribution. Le Mali est un cas intéressant : comme le montre Nouhoum Sangaré dans cet ouvrage, le renversement du régime autoritaire du général Moussa Traoré ainsi que le rôle joué par les forces armées et de sécurité – avant aussi bien qu'après le coup d'État – ont en fin de compte été une expérience positive qui mérite d'être analysée avec plus d'attention. Pendant et après la transition vers un régime démocratique civil, les efforts de collaboration entre les militaires et les membres du parlement tout juste élus, des groupes de la société civile et autres parties prenantes ont permis d'atteindre un niveau de consensus remarquable, changeant totalement non seulement les relations civilo-militaires, mais également le concept-même du secteur de la sécurité dans le système politique post-autoritaire du Mali et la société. A la suite d'une « demande de pardon » symbolique, mais néanmoins significative, pour les abus du passé (notamment les interventions sanglantes contre des manifestants non armés les derniers jours de l'ancien régime), toutes les parties concernées se sont mises d'accord sur « ce que les forces armées *ne devraient pas* faire ou être ». La nécessité de réformer les forces armées et de sécurité, afin de suivre la tendance démocratique du pays commencée en 1991, est devenue le principe directeur de ces efforts. Le résultat a été à tous égards encourageant, voire même remarquable, d'autant plus qu'aucun rôle déterminant n'avait été joué par des acteurs extérieurs. Pour sûr, le cas du Mali ne reflète pas du tout l'évolution générale des pays francophone de l'Afrique de l'Ouest. Même là, il reste encore beaucoup à accomplir, notamment se défaire des vestiges tenaces de l'ancien régime, sans parler de renforcer les capacités de l'État. Le cas du Mali est néanmoins notoire, car il contredit l'hypothèse selon laquelle la RSS serait une affaire entièrement anglo-saxonne, et il mérite donc d'être mis plus en avant dans toutes les discussions sur la RSS au niveau régional. Quant aux pays lusophones, la question de la RSS ne se pose même pas en Guinée-Bissau, et le Cap-Vert, bien qu'un peu plus avancé, n'a pas vraiment entrepris de réforme. Au-delà de l'Afrique de l'Ouest cependant, le Mozambique est un

autre exemple remarquable d'efforts de réforme déployés après une guerre civile dévastatrice. Les résultats obtenus jusqu'à présent montrent qu'en s'y prenant bien, on peut ancrer la RSS dans les États lusophones.

Pour réussir à mettre en place une bonne gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique, il faut régler plusieurs problèmes de taille, dont un certain nombre sont examinés dans cet ouvrage. Étant donné la nature transfrontalière de ces problèmes et le rôle régional que les forces armées professionnelles sont de plus en plus appelées à jouer, les efforts de RSS devront être axés sur la sous-région. La CEDEAO s'est déjà engagée dans ce sens avec la mise au point d'un cadre de travail régional visant examiner les questions sécuritaires dans la sous-région. Signée en 2003 par des gouvernements et des chefs d'État ouest-africains, la Déclaration sur une approche sous-régionale de la paix et de la sécurité montre combien il est important d'adopter une approche régionale et de rejeter la force en tant que moyen d'accéder au pouvoir ou de s'y maintenir.

Changer radicalement la façon de gérer le secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest est sans aucun doute un sujet qui mérite réflexion. Chaque État est à un stade différent de la transition : tandis que certains devraient se montrer réceptifs à la réforme, d'autres s'y prêtent peu ou même pas du tout. Pour illustrer la multitude et la diversité des problèmes rencontrés (et par conséquent les opportunités pour entreprendre une RSS), voici un bref résumé des principaux thèmes abordés dans les chapitres suivants.

Bénin

S. Alao et T. Loko retracent l'historique de l'évolution du Bénin, sans doute l'État de toute l'Afrique de l'Ouest où les relations civilo-militaires sont les plus difficiles. Ils expliquent quelles séquelles le passé a laissées dans le comportement des élites civiles et militaires et dans celui du peuple, mais également comment il a influencé les institutions et les pratiques après 1990. Ils analysent aussi les nombreux dysfonctionnements et problèmes qui ont subsisté, même après une transition vers la démocratie réussie et souvent copiée (c'est d'ailleurs pour cela que la RSS n'a pas été une question prioritaire). Ils terminent par quelques conseils pratiques pour remédier à ces faiblesses.

Burkina Faso

Dans ce chapitre, L. Yarga et H. Ouedraogo passent en revue les nombreux textes législatifs qui établissent la composition, la structure, le fonctionnement et le rôle du secteur de la sécurité au Burkina Faso, pays qui du fait de sa position géographique centrale dans la sous-région est appelé à jouer un rôle majeur en la matière. La montée de la criminalité est un problème redoutable et de graves considérations financières et humaines entravent la mise en place de ces réformes si indispensables. Mais le handicap le plus important est l'absence de la volonté politique nécessaire pour mettre en œuvre des efforts de réforme sérieux ou durables.

Cap-Vert

Dans son étude sur le Cap-Vert, A. Handem présente le secteur de la sécurité de l'un des rares pays de la sous-région à n'avoir connu ni régime militaire ni violation à grande échelle des droits humains. Aussi, et bien qu'il y ait encore à faire pour améliorer sa gouvernance et impliquer davantage la société civile et d'autres parties prenantes dans la GSS, il s'agit avant tout de trouver comment lutter plus efficacement contre une criminalité transnationale sans cesse croissante, face à laquelle la situation insulaire du Cap-Vert a été à la fois une protection et une source de vulnérabilité.

Côte d'Ivoire

C'est avec méthode que R. Ouattara présente l'évolution du secteur de la sécurité en Côte d'Ivoire, mettant l'accent sur le rôle de la France et les politiques malsaines menées après l'indépendance par les différents gouvernements pour gérer le secteur de la sécurité. Elles ont atteint leur point culminant avec le coup d'État de 1999, suivi de l'effondrement du pays, pour finalement aboutir à une situation précaire, une impasse où l'on se trouve face à un secteur de la sécurité divisé et dangereusement répressif. Passant en revue les différentes parties concernées, R. Ouattara identifie les principales difficultés qu'il faudra surmonter – les séquelles d'un long passé de manipulations ethniques, régionales, religieuses et politiques, assorties d'un DDR inefficace – si l'on veut trouver une solution durable à la crise sécuritaire actuelle.

Gambie

A. Saine décrit le régime d'insécurité et les pressions tant domestiques qu'internationales, qui ont agi comme un catalyseur et entraîné la répression interne ainsi que le réaménagement des alliances, responsable des frictions avec le très puissant voisin de la Gambie, le Sénégal. La détérioration de l'économie, ajoutée au mauvais fonctionnement du secteur de la sécurité, mettent en péril la sécurité de l'État gambien et celle de ses citoyens. Le rôle de l'armée, notamment son soutien au régime en place, ne fait que compliquer une crise politique, économique et sociale déjà profonde.

Ghana

E. Hutchful décrit les progrès apparemment remarquables du Ghana, qui a renversé la tendance de plusieurs décennies de militarisation et d'instabilité politique et pris le chemin d'une démocratisation durable. Pourtant, bien que la GSS ait gagné en qualité, les mécanismes en vigueur restent fragiles et la réforme du secteur ne semble pas être une priorité. Cela montre qu'il existe un fossé à combler entre l'établissement d'institutions officielles et la nécessité de transformer les rapports de force informels au sein du pays.

Guinée

B. N'Diaye note qu'en Guinée, depuis le régime autoritaire du président Sékou Touré, il a toujours été fait mauvais usage du secteur de la sécurité et il y a toujours eu des abus. Même après l'instauration (dans les textes) d'une démocratie multipartite pour faire suite au régime militaire, l'exécutif a continué à monopoliser le secteur de la sécurité avec des conséquences catastrophiques. Tandis qu'une grave crise de succession se profile à l'horizon, le secteur de la sécurité est révélateur des profondes divisions ethniques et régionales, de la poigne de fer d'un président Conté valétudinaire et de beaucoup d'incertitudes. Tout cela indique qu'il n'y aura sans doute pas de transformation (pourtant bien nécessaire) avant un changement de régime.

Guinée-Bissau

L'indépendance de la Guinée-Bissau a été obtenue par la force des armes, et par la suite son itinéraire politique a lui aussi été marqué par la violence (y compris trois coups d'État), son institution militaire ayant continué à jouer

un rôle important dans la gestion de l'État. La période de transition de 18 mois qui a suivi le coup d'État de septembre 2003 a abouti à des élections. Mais, comme le fait remarquer A. Handem, il reste encore beaucoup à faire pour améliorer les relations entre les militaires et l'État.

Libéria

Le Libéria a connu des conflits prolongés qui ont conduit à l'effondrement de l'État et de la société et affaibli l'État de droit. La signature le 18 août 2003 de l'*Accord de paix global* et les élections qui en ont résulté et se sont déroulées dans le calme ont fourni l'occasion d'examiner ces problèmes. Il va néanmoins falloir encore beaucoup d'efforts pour retrouver la confiance de la population après toutes ces décennies pendant lesquelles le secteur de la sécurité était un outil d'oppression. Selon T. Jaye, étant donné la responsabilité directe du secteur de la sécurité dans la mauvaise gouvernance et l'effondrement de l'État, il est primordial de s'attaquer à sa réforme si l'on veut reconstruire le pays après la guerre.

Mali

En nous expliquant comment est structuré le secteur de la sécurité du point de vue constitutionnel et juridique et comment il fonctionne, N. Sangaré montre que son pays est celui qui a fait le plus d'efforts dans la sous-région pour aller vers la transformation. Mais, malgré une volonté politique manifeste et des mesures prises pour se démarquer de relations civilo-militaires problématiques et du nombre record de violations des droits de l'homme, le Mali continue d'avoir de sérieuses difficultés (liées à la structure, aux capacités et à la gouvernance), qu'il lui faudra surmonter s'il veut mener à bien sa politique novatrice, qui a déjà considérablement démocratisé son secteur de la sécurité.

Mauritanie

Le chapitre sur la Mauritanie décrit un secteur de la sécurité qui manque singulièrement de transparence, et a été structuré et conduit dans le but de perpétuer un régime politique répressif qui a duré plus de vingt ans. Le coup d'État du 3 août 2005 a été la conséquence logique d'une mauvaise gouvernance du secteur de la sécurité et corrobore à maints égards le diagnostic pessimiste des auteurs selon lequel le régime autoritaire d'Ould Taya aurait (mal) géré le secteur. Parallèlement, le coup d'État aura donné

l'occasion de réaménager les relations entre le secteur de la sécurité et le système politique en Mauritanie et d'engendrer « la justice et la démocratie » comme la junte militaire l'avait promis. Cela fournit sans aucun doute une occasion unique de réformer le secteur de la sécurité. Les premières élections présidentielles démocratiques depuis l'indépendance, qui se sont déroulées en mars 2007 et ont été validées par des observateurs internationaux, représentent un important pas en avant. Il reste à voir néanmoins s'il y a la volonté politique de régler la question des divisions si profondément ancrées parmi les dirigeants politiques, au sein du secteur de la sécurité et de la société, en entreprenant une refonte complète du secteur.

Niger

B. Issa Abdourhamane inscrit la gouvernance du secteur de la sécurité au Niger dans le contexte plus général de la bonne gouvernance de l'État. D'après lui, c'est la politisation complète de l'institution militaire (ainsi que des organes paramilitaires et de la police) depuis le coup d'État de 1974 conjuguée avec la recrudescence périodique de rébellions armées dans le pays et de divers problèmes de sécurité dans la sous-région, qui sont responsables du manque de transparence et de l'inefficacité d'un secteur qu'il est grand temps de re-professionnaliser et de démocratiser. Ceci est d'autant plus urgent que l'insécurité – due à des menaces intérieures, sous-régionales et transnationales – ne fait qu'augmenter, et que le système politique et la société nigérienne ne sont pas vraiment capables de trouver des solutions.

Nigéria

Le Nigéria, avec son long passé d'interventions militaires dans la politique, a commencé à renverser la tendance, comme l'a montré la décision du président Obasanjo de limoger les officiers politiques qui avaient manqué de respect envers les autorités civiles. Le pays a également entrepris plusieurs programmes de re-professionnalisation de l'armée, avec l'aide de la communauté internationale. Toutefois, J. Fayemi et F. Olonisakin estiment que les opportunités de transformation sont inexistantes, car il n'y a aucun appui politique durable pour mener à bien une réforme, les institutions de surveillance sont faibles et la société civile (pourtant dynamique) ne s'exprime pas vraiment pour essayer de faire avancer les choses.

Sénégal

Le Sénégal est l'un des deux seuls États de la sous-région à n'avoir jamais connu de régime militaire. Même si cela n'est pas entièrement dû à la qualité de ses relations civilo-militaires depuis l'indépendance, Saidou Nourou Tall pense que la gouvernance du secteur sénégalais de la sécurité doit beaucoup à sa culture politique pluraliste et à la façon prudente de ses dirigeants successifs, tous élus démocratiquement, de gérer les relations entre civils et militaires et les pratiques. Après avoir décrit les dispositions constitutionnelles et juridiques qui régissent le secteur de la sécurité, ainsi que ses principales composantes et caractéristiques, Tall présente quelques uns des principaux défis que le secteur aura à relever : la pratique abusive du secret, la prolifération des armes détenues par des citoyens, le banditisme, la question de la sécurité dans la sous-région, etc. Il arrive à la conclusion que les perspectives d'amélioration de la GSS au Sénégal sont plutôt encourageantes.

Sierra Leone

La Sierra Leone a été l'un des premiers pays de l'Afrique sub-saharienne à accepter l'idée de la gouvernance démocratique. Néanmoins, la politisation, l'« ethnicisation », ainsi que l'affaiblissement opérationnel des forces de sécurité par divers leaders politiques qui en ont résulté, ont profondément détérioré les relations civilo-militaires. Tous ces facteurs ont sans aucun doute favorisé la rébellion qui a conduit à la guerre civile au début des années 90. Fortement soutenu par la communauté internationale, Al-Hassan Kondeh décrit les obstacles que la Sierra Leone devra surmonter si elle veut reconstruire ses institutions et assurer la surveillance réellement démocratique du secteur de la sécurité par les civils. Mais plus important encore, après des années de conflit et de souffrance, il est impératif de rétablir la confiance entre les citoyens, les autorités élues et le secteur de la sécurité lui-même.

Togo

En décrivant comment est organisée la sécurité au Togo et les pratiques en cours, Comi M. Toulabor montre que le pays a l'un des pires secteurs de la sécurité de toute la sous-région. Depuis 1967, quand l'armée, sa pierre angulaire, s'est emparée du pays définitivement, le général Gnassingbé Eyadema – aujourd'hui disparu – a mis en place un système de sécurité

complexe, fondé sur une manipulation ethnique et politique des militaires afin d'asseoir son régime personnel, et a entrepris de réprimer et d'exclure la société civile sans aucune retenue. Plus de quarante années de ce genre de pratiques ont forcément laissé des traces. Toulabor propose quatre scénarios pour remanier enfin un appareil sécuritaire tentaculaire, même si les chances de mener cette tâche à bien semblent faibles depuis que le fils de l'ancien président est au pouvoir après des élections – de l'avis de nombreux observateurs – plutôt douteuses.

Mettre en œuvre le programme de RSS en Afrique de l'Ouest

Malgré les efforts déployés pour entreprendre la RSS en Afrique, le concept en reste surtout au stade des principes. Si les principales questions abordées dans cet ouvrage ne sont aucunement contestées sur le plan de la théorie (« l'appropriation locale » de la RSS par exemple), elles se sont révélées difficiles à appliquer dans la réalité là où la RSS a bénéficié de l'aide extérieure, donnant lieu à des remarques telles que : « l'appropriation locale est bien plus un artifice de rhétorique qu'un conseil pour la mise en œuvre ». ¹³ Une autre critique est par ailleurs formulée. Les partenaires occidentaux du développement n'adhèrent pas tous à la définition holistique de la RSS telle qu'elle a été donnée ci-dessus, tandis que de nombreux pays en développement considèrent ces activités comme un montage occidental ou anglo-saxon, en quelque sorte un cheval de Troie pour introduire des valeurs et des méthodes étrangères. Il est primordial de combler ce fossé, y compris le décalage manifeste des connaissances par rapport à l'Afrique de l'Ouest francophone, si l'on veut promouvoir un programme de RSS qui soit fondé sur les principes de la bonne gouvernance et durable.

Les cas notoires et riches d'enseignements sur l'Afrique sont encore relativement rares et il existe peu d'études sur le sujet. L'Afrique du Sud est citée comme un exemple de réforme holistique (incluant le secteur de la sécurité) menée depuis l'intérieur avec un minimum d'assistance extérieure. On peut toutefois se demander quel autre État africain serait susceptible de réunir les conditions d'encadrement politique spécifiques à l'Afrique du Sud post-apartheid et des ressources nationales aussi solides pour pouvoir reproduire ce processus. Il est plus réaliste d'envisager un modèle de RSS dirigé de l'intérieur avec le soutien d'un ou plusieurs intervenants extérieurs. En Afrique de l'Ouest, la Sierra Leone est devenue le symbole d'une aide militaire arrivant au moment opportun et suivie de la ferme volonté d'inscrire la RSS dans le cadre plus général des efforts de reconstruction.

Pourtant, comme le montre le chapitre 16, même avec le soutien d'un intervenant extérieur résolu (le Royaume-Uni) en première ligne, cela n'a pas empêché l'apparition de certains problèmes : appropriation, durabilité et adaptation de l'assistance au contexte local.

Il est difficile d'arriver à une conclusion d'ensemble sur l'état de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique, même s'il y a de bonnes leçons à tirer de chacun des cas. Mis à part l'application limitée des principes de RSS, on connaît très peu de choses sur la configuration du secteur de la sécurité et sur la façon dont la gouvernance est exercée dans les différents contextes nationaux. Les études publiées sur le sujet sont toujours aussi rares, mais les choses évoluent. La sous-région de l'Afrique de l'Ouest a été étudiée soit dans le cadre d'études plus générales sur la RSS, soit en s'attachant à analyser certains pays en particulier.¹⁴ Il n'existe à ce jour pas d'analyse systématique et approfondie de l'état actuel de la gouvernance de la sécurité dans les pays de cette sous-région. Mieux comprendre le contexte de chaque pays permet donc de mieux concevoir comment apporter une assistance constructive aux États réceptifs à la réforme. Cela permettra au moins de mieux tester et affiner le concept de RSS, et d'avoir une meilleure compréhension des problèmes dans la sous-région.

Le fait qu'il n'existe que très peu d'informations sur le sujet et que la mise en œuvre de la RSS dans les pays africains ne soit pas vraiment documentée s'expliquent aisément. D'une part, le débat sur la RSS est resté cantonné aux donateurs et à un petit nombre d'experts, d'autre part les activités liées à la RSS en Afrique ont très souvent dépendu des moyens disponibles. La rareté des données sur le secteur de la sécurité en Afrique combinée à l'habitude de ne pas tenir compte des acteurs et des intervenants locaux, renforçant ainsi l'idée que le secteur de la sécurité et la *Grande muette* se rejoignent dans un seul et même concept – surtout dans l'Afrique francophone – font une place encore plus petite à l'appropriation locale des processus de réforme. Ainsi, beaucoup est laissé au bon vouloir des dirigeants, à leur cercle intime et à leur soutien extérieur. La participation africaine au dialogue sur la RSS est restée confinée à un groupe d'analystes et d'universitaires relativement restreint. Les choses sont en train de changer, en partie grâce à l'émergence du Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité, dont la vocation est d'assurer la coordination des activités des organisations africaines travaillant dans ce domaine.¹⁵

Parmi les études récentes menées sur la RSS en Afrique, deux méritent d'être citées, car elles insistent sur la nécessité de réduire l'écart entre la théorie et la pratique.¹⁶ La première est le *Manuel sur la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique*.¹⁷ C'est le premier guide

complet qui indique quelles méthodes critiques et quelles relations institutionnelles adopter si l'on veut mettre en place une bonne gouvernance du secteur de la sécurité dans les pays de l'Afrique sub-saharienne. Bien que cette publication contribue considérablement à la base de connaissances sur la RSS en Afrique et puisse très certainement servir de guide pour la formation, elle ne traite que des principes et des bonnes pratiques. La seconde est le *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité* de l'OCDE-CAD,¹⁸ visant à combler le fossé entre la formulation des principes de RSS et leur application sur le terrain, puisqu'il traduit les lignes directrices en recommandations pratiques à l'intention des praticiens. Les principaux pays donateurs, l'ONU ainsi qu'un certain nombre de spécialistes et de praticiens en matière de RSS ont contribué à l'élaboration de cet ouvrage, qui indique comment analyser, concevoir, soutenir, surveiller et évaluer les programmes de RSS. Bien que destiné à la communauté des donateurs, le manuel aura un impact certain sur la manière dont les intervenants extérieurs soutiendront les pays de l'Afrique de l'Ouest dans leurs efforts pour mener à bien leur RSS. C'est également un outil qui peut et doit être utilisé par tous les intéressés africains pour demander aux donateurs d'appliquer eux-mêmes les bonnes pratiques qu'ils préconisent, ce qui est sans doute un bon moyen de répondre à l'inquiétude suscitée par l'imposition extérieure de la RSS.¹⁹

Ces études sont un bon début pour aller vers l'adoption de bonnes pratiques en matière de GSS en Afrique. Cet ouvrage y contribue cependant de trois manières : d'abord, il présente, dans un seul et même ouvrage et documents à l'appui, un compte rendu sur l'état de la GSS dans chacun des États ouest-africains.²⁰ A l'aide d'études de cas menées pour chacun des pays par des chercheurs et des professionnels confirmés, il donne une idée assez précise du secteur de la sécurité dans les 16 pays concernés, chacun étant analysé dans son propre contexte, et permet de mieux saisir où en sont leurs institutions sécuritaires. Ensuite, il adopte un point de vue sous-régional, ce qui permet de mieux comprendre les problèmes régionaux. Pour finir, il offre une perspective ascendante, tirant des enseignements de l'expérience d'une grande diversité d'experts qui décrivent des États dont ils connaissent parfaitement bien l'histoire, la culture et la politique. Il est à espérer que cela permettra de mieux comprendre les différents contextes de la RSS en Afrique de l'Ouest et par conséquent de déterminer plus facilement les points d'ancrage pour les efforts de promotion de la RSS aux niveaux régional et national.

Conclusion

Au moins un tiers des États d'Afrique de l'Ouest se montrent peu enclins à entreprendre la réforme. Cela risque d'entraver toute initiative de RSS au niveau sous-régional. Les quelques rares tentatives pour mettre en place une RSS au niveau national ne sont pas venues de l'intérieur, elles ont plutôt été préconisées par des intervenants extérieurs. Les dirigeants politiques ne sont alors pas très motivés pour se lancer dans un processus de réforme holistique. Les processus participatifs sont rares et, par conséquent, l'appropriation collective de la réforme est pratiquement inexistante. Tout ceci n'augure rien de bon pour l'élaboration de processus de réforme légitimes, participatifs et durables en Afrique de l'Ouest.

Il est nécessaire de faire le point sur l'état de la GSS en Afrique de l'Ouest pour pouvoir identifier les points d'ancrage du changement, et les études contenues dans cet ouvrage y contribueront. En montrant dans quels contextes ont lieu ou sont proposées les réformes en Afrique de l'Ouest, cet ouvrage présente certains des défis auxquels devront faire face sur le terrain ceux qui cherchent à appliquer les nouveaux principes de la RSS dans la sous-région. C'est ainsi que le débat sur la RSS va progresser un peu plus, passant de l'abstraction à la concrétisation. On trouvera dans les études de cas de bons comme de mauvais exemples, que ce soit au niveau local, national, régional ou international. Mais en fin de compte, le message à retenir de ces cas très différents les uns les autres est qu'il ne sera pas possible de transformer la nature ni la « mentalité » des institutions du secteur de la sécurité sans que certaines des questions abordées dans cet ouvrage n'aient été examinées avec soin par les parties prenantes à tous les niveaux de la gouvernance.

Références

- ¹ Paul Collier et Anke Hoeffler, « The Challenge of Reducing the Global Incidence of Civil War, » *Copenhagen Consensus Challenge Paper*, 26 mars 2004, www.copenhagensensus.com/Files/Filer/CC/Papers/Conflicts_230404.pdf.
- ² Pour une analyse de la diversité des problèmes relatifs à la gouvernance de la sécurité auxquels doivent faire face les sociétés d'après-conflit et la communauté internationale, voir : Alan Bryden et Heiner Hänggi, dir. publ., *Security Governance in Post-Conflict Peacebuilding* (Münster : Lit Verlag, 2005).
- ³ Sur les concepts interdépendants de gouvernance sécuritaire, de GSS et de RSS, voir : Heiner Hänggi, « Making Sense of Security Sector Governance, » dans *Challenges of*

Security Sector Governance, dir. publ. H. Hänggi et T. Winkler (Münster : Lit Verlag, 2003), 3-22.

- ⁴ Cette description du secteur de la sécurité et de la communauté de la sécurité est tirée des définitions données dans Nicole Ball et Kayode Fayemi, dir. publ., *Security Sector Governance in Africa : A Handbook* (Lagos : Centre for Democracy and Development, 2004). La même description est également donnée dans le Rapport mondial sur le développement humain 2002 du PNUD, p. 87 dans la version anglaise, <http://hdr.undp.org/en/media/complete.pdf>.
- ⁵ Les analystes, et plus particulièrement, les praticiens sud-africains, plaident pour la transformation plutôt que pour la réforme. Voir : Rocky Williams, « Human Security and the Transformation of the South African National Security Environment from 1990 to 2004 : Challenges and Limitations, » *Journal of Security Sector Management* 3, n° 2 (mars 2005).
- ⁶ Ball et Fayemi, dir. publ., *SGG in Africa*.
- ⁷ Ibid., 3.
- ⁸ Mohamed Ibn Chambas, « Foreword, » dans *West Africa's Security Challenges : Building Peace in a Troubled Region*, dir. publ. A. Adebajo et I. Rashid (Boulder : Lynne Rienner, 2004), xiii.
- ⁹ Conseil de sécurité, 5632^e réunion, « Le maintien de la paix et de la sécurité internationales : rôle du Conseil de sécurité dans le soutien de la réforme du secteur de la sécurité, » S/PV.5632.
- ¹⁰ Conseil de sécurité des Nations Unies, Rapport du Secrétaire général, Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité, 62^e session de l'Assemblée générale, Numéro de rapport: A/62/659-S/2008/39, 23 janvier 2008, 1-19 : <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/216/07/PDF/N0821607.pdf?OpenElement>
- ¹¹ Assemblée générale et Conseil de sécurité, « Déclaration des coprésidents de l'Atelier international sur le renforcement de l'appui des Nations Unies en faveur de la réforme du secteur de la sécurité en Afrique : Vers une perspective africaine, » *Annexe à la lettre datée du 20 novembre 2007, adressée au Secrétaire général par les Représentants permanents de la Slovaquie et de l'Afrique du Sud auprès de l'Organisation des Nations Unies*, 62^e Session de l'Assemblée générale, n° A/62/554-S/2007/687, 29 novembre 2007.
- ¹² Voir : Boubacar N'Diaye, « Sécurité à la française : The Security Sector Non-Transformation of Francophone African States » (à paraître, 2008). Voir : The African Security Sector Network, <http://www.africansecurity.org>.
- ¹³ Gordon Peake et Eric Scheye, « Unknotting Local Ownership » dans *After Intervention : Public Sector Management in Post-Conflict Societies – From Intervention to Sustainable Local Ownership*, dir. publ. Anja. Ebnother et Phillip Fluri (PfP Consortium Working Group on SSR, 2005), 240.
- ¹⁴ Voir par exemple, Comfort Ero, « Sierra Leone: The Legacies of Authoritarianism and Political Violence, » dans *Governing Insecurity*, dir. publ. Gavin Cawthra et Robin Luckham (London et New York : Zed Books, 2003), 232-253; et dans le même ouvrage, Kayode Fayemi, « Nigeria: Governing the Security Sector in a Democratising Polity, » 57-77; et Eboe Hutchful, « Pulling Back from the Brink: Ghana's Experience, » 78-99. Voir aussi Abiodun Alao, « Security Sector Reform in Nigeria, » CSDG Occasional Paper, 2000 ; Comfort Ero, « Security Sector Reform in Sierra Leone, » CSDG Occasional Paper, 1999 ; Kayode Fayemi, « The Future of Demilitarisation and Stable

Civil-military Relations in West Africa: Challenges and prospects of Democratic Consolidation, » *African Journal of Political Science* 3, n° 1(1998) ; et Eboe Hutchful, « Military Policy and Reform in Ghana, » *Journal of Modern African Studies* 35, no. 2 (1997).

¹⁵ Voir : The African Security Sector Network, <http://www.africansecurity.org>.

¹⁶ Il faut aussi mentionner l'étude commandée par le Département du développement international (DFID) du Royaume-Uni, qui passe en revue les différents programmes de RSS en l'Afrique, décrit les programmes et activités, évalue leur cohérence, leur efficacité et leur faisabilité, et indique les leçons à retenir. Nicole Ball, Piet Biesheuvel, Tom Hamilton-Bailey et 'Funmi Olonisakin, « A Review of Security and Justice Sector Programming in Africa, » *DFID Evaluation Paper* 23, avril 2007.

¹⁷ Ball, et al., « Programming in Africa ».

¹⁸ OCDE-CAD, *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité* (Paris : Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, 2007), OECD, <http://www.oecd.org/dac/conflict/if-ssr>.

¹⁹ Voir : Alan Bryden, « De la politique à la pratique : le rôle évolutif de l'OCDE dans la réforme des systèmes de sécurité, » DCAF, Document d'orientation no 20 (novembre 2007).

²⁰ L'OCDE-CAD mène actuellement une étude sur la RSS en Afrique de l'Ouest dans le cadre d'une étude plus large sur le comportement des donateurs vis-à-vis de la RSS. Un des projets consiste à collationner les cas de RSS dans plusieurs régions du monde : Afrique, Asie, Amérique latine et Caraïbes ; il comprend une dizaine d'États africains. Cette étude n'a pas été largement diffusée et il n'est pas prévu de la diffuser au-delà de la communauté des pays donateurs qui y ont participé. Quelques uns des résultats ont néanmoins été communiqués par différentes voies à un petit nombre d'organisations.

II^{ème} PARTIE

ETUDES DE CAS

Chapitre 2

Le Bénin

Sadikou Ayo Alao et Théodore Loko

Introduction

Le Bénin, ancienne colonie française connue sous le nom de Dahomey, a accédé à la souveraineté internationale le 1^{er} août 1960. Le Bénin moderne a été créé artificiellement par la France à partir d'un groupe hétérogène de royaumes souvent opposés les uns aux autres, et qui n'avaient pas atteint le même niveau d'organisation politique et de maturité sociale. Il s'agissait de royaumes et de communautés autonomes comprenant près de cinquante groupes ethniques qui présentaient des degrés variables de développement. C'était donc une entité au sein de laquelle toutes les communautés autonomes ne s'étaient pas encore fondues en une communauté nationale, ce qui fut l'une des principales difficultés auxquelles fut confronté, en 1960, cet État nouvellement indépendant. Il eut à s'en remettre à une élite, dont la formation initiale – limitée faute de ressources – était fondée sur une éducation à parts égales religieuse et de style occidental.¹ Aujourd'hui encore, la question de l'hétérogénéité ethnico-culturelle demeure une donnée importante à prendre en compte dans toute analyse géopolitique du pays. Au Bénin, comme plus généralement en Afrique de l'Ouest, le comportement des individus et des institutions continue à être influencé par leur appartenance à une communauté socio-ethnique donnée.

Le premier président du Bénin fut Hubert K. Maga, dont le régime de parti unique fut renversé par un coup d'État militaire en 1963. Entre cette date et 1972, le pays ne connut pas moins de six coups d'État, conclus chacun par un changement de gouvernement. Le dernier eut lieu en 1972, quand un gouvernement marxiste-léniniste monolithique fut instauré avec, à sa tête, le président Mathieu Kérékou.

L'année 1963 marqua un tournant avec l'intervention, pour la première fois, des forces armées dans la vie politique de la nation, suite à un appel pressant des syndicats au regard de l'incapacité de la classe politique à remplir correctement sa tâche. Avec cette action, l'élite militaire se découvrit et s'arrogea une vocation politique d'arbitre des crises et de gestion des

affaires publiques. En 1972, une nouvelle incursion de l'armée dans l'arène politique mit un terme au régime du conseil présidentiel composé d'un triumvirat.² Ce conseil, plein de contradictions internes, s'était embourbé sous les attaques répétées des syndicats, des organisations de travailleurs et des mouvements de jeunesse. Les militaires qui prirent le pouvoir en 1972 instaurèrent un nouvel environnement politique par la création d'un Gouvernement militaire révolutionnaire et restaurèrent la confiance populaire. Toutefois, la mauvaise gestion des entreprises publiques, les excès en tout genre qui se manifestèrent dans tous les secteurs et à tous les niveaux, détériorèrent rapidement l'économie nationale et l'autorité de l'État. Cela créa d'énormes difficultés au système institutionnel et révéla les limites des principes monolithiques sur lesquels il était fondé.³

De 1972 à 1990, après le Gouvernement militaire révolutionnaire instauré par le coup d'État, un parti unique, le Parti de la révolution populaire du Bénin gouverna le pays d'une main de fer. La période 1972-1989 fut marquée par l'exercice du pouvoir par les militaires avec l'assistance des intellectuels, dont la majorité était responsable de l'idéologie marxiste-léniniste. L'économie tomba sous le contrôle total de l'État, caractérisé par un fort interventionnisme politique et économique. La banqueroute qui en découla entraîna une grave crise économique et sociale, contraignant le gouvernement à accepter des concessions. En 1990 la Conférence nationale des forces vives de la nation permit le retour de la démocratie.

Le nouveau régime présidentiel, qui fut mis sur pied, promulgua la Constitution du 11 décembre 1990 comprenant la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, instaurant la séparation des pouvoirs et garantissant les libertés publiques. Cette conférence marqua le début d'une renaissance de la démocratie.

Le Bénin devint ainsi le premier pays africain à passer de façon pacifique d'une dictature à un système réellement multipartite. La conférence nationale n'aboutit pas seulement au référendum par lequel le peuple du Bénin adopta la Constitution du 11 décembre 1990. Elle rendit aussi possible l'organisation d'élections législatives et présidentielles. A l'issue de la conférence et en ligne avec les décisions qui y avaient été prises, un régime « semi-présidentiel » vit le jour au Bénin avec le général Mathieu Kérékou comme président et Nicéphore Soglo comme premier ministre de transition. Ce dernier, l'un des principaux opposants du président Kérékou, gagna les élections présidentielles de 1991, et ses partisans obtinrent la majorité à l'Assemblée nationale.

Au cours des secondes élections parlementaires qui eurent lieu en mars 1995, le Parti de la renaissance du Bénin du président Nicéphore Soglo perdit la majorité au profit d'une alliance de partis composée par les partisans de Kérékou. Le succès de cette alliance aux législatives permit au président Mathieu Kérékou, qui s'était retiré de la vie politique après la Conférence nationale, de remporter les deux élections présidentielles suivantes en 1996 et en 2001.⁴

C'est ainsi que le président Kérékou fit deux mandats successifs. Aux termes de l'article 42 de la Constitution, « le président de la République est élu au suffrage universel pour un quinquennat renouvelable une fois ; en aucun cas un individu ne peut exécuter plus de deux mandats ». C'est pourquoi il ne se présenta pas aux élections présidentielles de 2006 qui furent remportées en mars 2006 par Yayi Boni, un ancien président de la Banque de développement de l'Afrique de l'Ouest.

Au Bénin, l'avènement de la démocratie a eu un impact considérable sur les réformes institutionnelles. En particulier, des audits furent menés au sein de quelques organismes gouvernementaux, l'administration fut décentralisée afin d'amener le service public plus près de la population, et les organismes de la société civile purent monter en puissance. D'autres réformes sont en cours, bien que leur portée ait été considérablement limitée en raison des difficultés causées par l'absence de ressources financières.

En ce qui concerne le domaine spécifique de la réforme du secteur de la sécurité, la clé de voûte des textes qui gouvernent le système sécuritaire au Bénin demeure la loi n° 90-032 du 11 décembre 1990, établissant la Constitution de la République du Bénin, bien que chacune des différentes forces fassent également l'objet de textes spécifiques. La Constitution énonce les principes qui gouvernent l'organisation, l'emploi et la supervision des forces armées. La violation de ses dispositions entraîne le contrôle et la sanction de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle.

Organisation du secteur de la sécurité

L'organisation du secteur de la sécurité au Bénin est très complexe. En dépit de la multiplicité des forces, la question la plus importante en terme de gouvernance est de déterminer comment elles sont déployées et contrôlées. En plus de la détermination des effectifs exacts des forces de sécurité, il y a la question subsidiaire de l'existence de multiples centres de commandement et organes de contrôle. Aussi, la meilleure façon de passer en revue ces forces et leur structure de commandement est-elle de les examiner sous

l'angle de leurs missions principales. Les forces de sécurité, légalement constituées afin de veiller sur les intérêts nationaux, comprennent les corps suivants :

- les forces armées du Bénin ;
- la gendarmerie nationale ;
- la force de police nationale ;
- le service des douanes ;
- les gardes forestiers ;
- la brigade du feu.

Les forces armées comprennent l'armée de terre, la marine et l'armée de l'air. La gendarmerie, qui est la composante principale des forces de sécurité, a un quartier général dans chaque région du territoire, ainsi que des brigades dans tous les districts ruraux et urbains. Dans les zones rurales, la gendarmerie remplit les diverses missions de la force de police nationale. Elle joue le même rôle que la police en assurant, dans la campagne, la sécurité des personnes et des biens. La force de police, pour sa part, est dirigée par un directeur général et comprend aussi plusieurs groupes d'intervention rapide spécialisés : la brigade criminelle et les *compagnies républicaines de sécurité*, qui ont leur état-major à Cotonou et leurs unités stationnées dans les capitales régionales.

Un certain nombre de compagnies de gardiennage privées offrent des services de sécurité aux individus et au secteur privé. De plus, avec l'avènement de la décentralisation, les nouvelles communes devraient bientôt se doter de services de police municipale.

Les autorités habilitées à mettre en œuvre le système sécuritaire national

La Conférence nationale des forces vitales de la nation a procédé à l'établissement d'un Conseil supérieur de la République, chargé de rédiger la Constitution adoptée par référendum le 11 décembre 1990. Le désir de sauvegarder les institutions de l'État a été réaffirmé dans le sillage de la conférence nationale de février 1990. C'est ainsi qu'il a été décidé de réformer les forces armées du Bénin afin de les recentrer sur leur rôle principal de protection de l'intégrité du territoire national. Cette option fondamentale fut inscrite dans la constitution. Conformément à l'article 62 de la Constitution, 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'Assemblée nationale a des pouvoirs considérables. En temps de guerre, elle peut lever ou appeler des forces pour défendre le territoire national. De même, elle approuve ou amende toute action relative à de nouvelles alliances ou à la coopération militaire que le Bénin pourrait envisager de mener. Il appartient à l'assemblée d'approuver toute intervention des forces armées hors du territoire national. Elle dispose d'une Commission de la défense nationale, et traite spécifiquement de questions en rapport avec le système sécuritaire national.

L'organisation générale des forces armées

L'armée de terre a un effectif de 8 000 hommes.⁵ On peut ajouter à cela la gendarmerie nationale, forte de 4 500 hommes, qui assure des missions militaires en cas de guerre. L'armée de l'air compte 800 hommes. Les effectifs des formes armées paraissent cependant embryonnaires et sous-équipés.

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 et doit s'assurer qu'elles sont en état d'être déployées. Il a aussi la responsabilité de la coopération militaire avec les pays étrangers, ainsi que de l'équipement et de l'infrastructure dont ces forces ont besoin. Pour mener ces tâches à bien, il est assisté du chef d'état-major des forces armées du Bénin, qui est également conseiller militaire 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 également en liaison avec ses homologues étrangers. Le haut commandement est composé d'un chef d'état-major général, d'un chef d'état-major général adjoint, de commandants de force et de chefs des unités interarmées.

Les forces armées du Bénin ont acquis une expérience pratique sur un certain nombre de théâtres d'opération, parmi lesquels l'on peut citer :

- la défense de l'intégrité territoriale lors de la dispute entre le Bénin et le Niger concernant les Iles de Lété en 1963 ;
- la protection du territoire national contre l'invasion d'étrangers lors de la guerre du Biafra au Nigéria (dans cet exemple, la plupart de l'équipement mobilisé s'avéra défectueux) ;

- les missions de maintien de la paix de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et avec les casques bleus des Nations Unies (Côte d'Ivoire, République démocratique du Congo, etc.).⁶

Ces missions soulèvent des questions de commandement et de contrôle pour les composantes des forces béninoises. Les fréquentes interventions extérieures de ces forces ont suscité quelque inquiétude de la part des dirigeants du pays. Ils craignent que les soldats ne se jalouent pour des questions d'indemnités, très convoitées. Les limites opérationnelles de l'armée de terre ont été révélées à plusieurs reprises suite à des actions inefficaces, essentiellement imputables au manque d'équipement.

La sécurité publique

Dans des circonstances exceptionnelles, les forces armées, sous l'autorité du président de la République, peuvent être appelées au soutien des forces conventionnelles de sécurité publique, à savoir la gendarmerie et la police nationales. La subordination des forces armées à une autorité civile a toujours été garantie par 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.

Dans la majorité des cas où les forces armées sont intervenues pour maintenir la loi et l'ordre sur le territoire national, certaines populations civiles qu'elles étaient chargées de protéger ont trouvé la mort. Le plus récent exemple de l'intervention des forces armées dans le pays est celle qui a eut lieu dans le cadre de des actions menées par la commission nationale chargée de lutter contre la vente illicite de produits pétroliers au cours desquelles des pertes en vies humaines ont été déplorées.

La gendarmerie nationale

La gendarmerie agit sur tout le territoire et est particulièrement responsable de la sécurité dans les campagnes et sur les axes de routiers. C'est avec un effectif de 4 500 hommes qu'elle est tenue de mener à bien ses missions de temps de paix : surveillance du territoire, protection de la population, sécurité publique et défense civile. Elle effectue aussi 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, telles que les maires, les préfets de région et les ministres de l'Intérieur et de la Défense.

La force de police nationale

En principe, la police peut intervenir à la demande de tout individu qui requiert son assistance ou en exprime le besoin. En pratique cependant, les infractions touchant à la sécurité des personnes sont légion dans les centres-villes et témoignent sans ambiguïté des insuffisances des forces de police. Avec la mise en œuvre de la décentralisation, il faut espérer que des mesures innovantes seront prises en relation avec les services de police locaux. Il y a une demande nette en faveur de la création de polices municipale dans les nouvelles communes. Depuis janvier 1999, les nouveaux maires ont la responsabilité de la sécurité des personnes et des biens dans leurs communes. Bien que ces nouvelles communes disposent de capacités limitées, ce sont néanmoins des entités légales qui jouissent d'une certaine autonomie. Elles se préparent donc dans ce cadre à mettre sur pied des services de police municipale. L'on craint néanmoins que la réforme n'aboutisse pas aux résultats escomptés, du fait de l'ampleur de la demande et de la modicité des moyens disponibles.

Pendant la période révolutionnaire, le Bénin s'était doté de la « milice », une organisation de police locale très efficace, mais politiquement endoctrinée. La question qui se pose est de savoir si le projet de police municipale sera calqué sur celui des milices révolutionnaires. On peut en douter, car on sait bien que si le système précédent visait à établir le contrôle politique des autorités sur l'ensemble du territoire national, l'actuel système de décentralisation, quant à lui, cherche à rapprocher la gouvernance des citoyens, donc à améliorer sa sécurité au sens large. Déjà, se font jour quelques difficultés dans le transfert des compétences et des ressources de l'État central aux autorités locales décentralisées, et il n'est pas évident que les textes réglementaires adoptés en 1990 pour réorganiser le service de police, aient pris en compte les préoccupations de décentralisation d'aujourd'hui.

Le service des douanes et les droits indirects

Le service des douanes est présent tout le long des frontières du Bénin. Les douanes ont la responsabilité de définir les bases de l'imposition et d'en collecter les recettes sur tous les biens qui sont importés, exportés ou qui transitent par le territoire national. Elles s'assurent également que toutes les

taxes et redevances sont versées au Trésor public. Les douanes contrôlent, protègent et régulent l'économie nationale, mais elles appliquent aussi les interdictions publiques d'importer, d'exporter ou de faire transiter certains biens, émises par les autorités nationales compétentes. Les douaniers jouent un rôle important dans l'économie du Bénin, car le budget national repose fondamentalement sur la perception des taxes. De plus, avec la vocation régionale du port de Cotonou, des maladroites de gestion peuvent conduire à des difficultés au plus haut sommet de l'État. Cette hypersensibilité est accentuée par diverses questions transfrontalières qui relèvent de sa compétence.

En plus des douanes, la force de police, et en particulier la police des frontières, est responsable de la coordination de la sécurité et de la surveillance des activités liées aux mouvements migratoires le long des frontières terrestres, maritimes et aériennes du pays. Ces services centralisent et mettent à profit l'information et les statistiques périodiques qui proviennent des divers postes frontaliers.

Les incidents mentionnés ci-dessus démontrent que les réformes demandées doivent non seulement couvrir le concept de mission, mais aussi prendre en compte les questions de logistique et d'éthique. Le besoin de réformes est plus flagrant encore aujourd'hui, surtout depuis que le ministre de l'Economie et des Finances a organisé un séminaire afin que les hauts fonctionnaires du ministère proposent des recommandations, dont l'application pourrait contribuer de façon significative à la mise en œuvre du programme d'action du gouvernement.⁷

Il faut noter que pour améliorer l'efficacité du service des douanes, lesdites réformes engloberont la création de guichets uniques automatisés et l'amélioration de la communication avec le public. Les actions de long terme concernent l'amélioration progressive du service public, la mise en œuvre de mécanismes de contrôle au port de Cotonou et le long des frontières, ainsi que de sanctions à l'encontre des douaniers dont le comportement serait préjudiciable à l'État. D'autres réformes prendront en compte la mise sur pied d'un cadre bien défini d'exemptions et la récompense des douaniers méritants (citations, primes, etc.).

Les compagnies de sécurité privées

Beaucoup de sociétés privées de sécurité ont vu le jour au Bénin, surtout depuis les dix dernières années avec l'avènement du Renouveau démocratique. Environ 50 permis ont été accordés par le ministère de l'Intérieur à des compagnies privées de sécurité. Ces compagnies ne sont pas

toutes à la hauteur de la mission qui est la leur, mais elles sont encadrées par les forces de sécurité publique. Elles ont néanmoins fait la preuve de leur utilité ; aujourd'hui, des institutions publiques ont même recours à leurs services.

Le secteur privé de la sécurité est réglementé au Bénin. Des textes réglementaires organisent les activités des sociétés de gardiennage et de surveillance, ainsi que pour celles qui touchent à la protection des personnes et des biens par des entreprises privées.⁸ Cette réglementation a défini le domaine d'application, les conditions d'obtention de l'agrément, d'opération de recrutement et de formation, et organise la supervision de ce secteur. Afin de mener à bien les activités de surveillance, de gardiennage et de protection, ou de gestion d'une société spécialisée dans ce type d'activités, toute personne doit être native du Bénin ou en avoir acquis la nationalité depuis au moins cinq ans. Les personnes qui se seraient rendues coupables d'actes immoraux ou répréhensibles, qui auraient violé la sécurité des personnes et de leurs biens, ou qui auraient été condamnés, et même amnistiés, ont interdiction d'exercer ce métier. Cette interdiction s'applique aussi aux faillis, ainsi qu'aux personnes qui se trouvent sous contrôle administratif et judiciaire.

Le département de la Sécurité publique est l'organisme de contrôle de ce secteur. La nécessité de la réforme du secteur de la sécurité publique pose la question de savoir s'il convient ou non de renforcer la réglementation du secteur privé. Une autre difficulté réside dans le fait que les compagnies privées sont responsables de la formation de leurs recrues. Le risque est que les budgets alloués aux activités de formation soient minorés à l'extrême et la formation bâclée lorsqu'il n'existe pas de contrôle minutieux.

Le défi le plus important se situe dans la vision d'ensemble de la sécurité publique, telle qu'elle est définie par le pouvoir exécutif, et dans la nécessité d'en instruire le pouvoir législatif ainsi que la société civile. 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, en raison du manque d'information, les entreprises, les organisations et les individus ont du mal à assurer convenablement la protection de leurs droits.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

L'Assemblée nationale

Les principales prérogatives de l'Assemblée nationale comprennent le vote des lois, l'approbation et l'amendement de la loi de finance, et l'approbation du budget général de l'État. De ce fait, l'Assemblée nationale a plusieurs occasions d'exercer son contrôle sur le secteur de la sécurité. En ce qui concerne le budget général de l'État, le Parlement béninois a la faculté d'amender la part qui est allouée à ce secteur dans un sens positif ou négatif. Il peut réaffecter des parts de budget à des secteurs qu'il jugerait 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 et qui concernent le secteur de la sécurité en général. Elle a d'autres pouvoirs dans le domaine de la sécurité. En particulier, elle est requise d'adopter les lois portant sur la ratification des accords relatifs aux alliances et à l'aide internationales en cas d'agression. Enfin, toute intervention des forces armées du Bénin hors du territoire national est soumise à l'autorisation de l'Assemblée nationale.

Les Commissions parlementaires permanentes

L'Assemblée nationale dispose d'une Commission permanente pour les questions de sécurité. Cette commission reçoit les propositions de loi du gouvernement et peut aussi proposer des projets de loi sur les questions de sécurité. L'Assemblée nationale du Bénin a la possibilité de mettre sur pied une commission ad hoc à tout moment pour mener une enquête parlementaire au sein du secteur de la sécurité, quand les circonstances ou les sujets le lui imposent. Dans certains cas, de telles enquêtes peuvent conduire à des questions orales, qui sont directement adressées aux autorités de la branche exécutive chargée de la gestion du secteur. Dans d'autres cas, l'affaire peut être portée devant la Cour constitutionnelle. Très souvent, l'objectif est 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 finit souvent par des recommandations, sans valeur contraignante pour l'exécutif. Il y a donc nécessité de développer des activités propres à améliorer leurs compétences, afin d'éduquer les membres de l'Assemblée nationale sur l'importance du

contrôle parlementaire dans ce domaine. En même temps, il est nécessaire d'élever le niveau de connaissance de la société civile, dans les centres urbains comme dans les villages. Il serait donc plus approprié d'organiser des séminaires au Bénin avec des séminaires de restitutions des expériences acquises à l'étranger, plutôt que d'envoyer quelques agents à l'étranger pour prendre part à des rencontres internationales sans réelle possibilité de restitution. De plus, un tel exercice pourrait prendre la forme d'un échange de points de vue avec les parlementaires d'autres pays et d'autres régions, afin de comparer les expériences dans ce domaine.

Le rôle de la justice

La Cour constitutionnelle est le principal gardien des droits humains 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 rendu un certain nombre d'avis concernant le fonctionnement de quelques uns des corps constitutifs du système sécuritaire national. Bien que la Cour constitutionnelle ait compétence sur toutes les décisions et actions des autorités constitutionnellement reconnues, son examen se limite au contrôle des agences de sécurité. Elle a néanmoins prononcé, à de nombreuses occasions, l'invalidation constitutionnelle de lois et de décisions de gouvernement, et a ainsi protégé les droits des citoyens. Les arrêtés mentionnés ci-dessus ont été rendus à l'encontre de la police et de la gendarmerie pour des cas de mauvais traitements condamnés par la Cour constitutionnelle.

La police est également soumise à plusieurs formes de contrôle judiciaire. Ce contrôle est exercé par des juges appartenant à des cours administratives, civiles et criminelles. Les cas impliquant le mauvais usage du pouvoir et les demandes de compensation pour les dommages causés par l'intervention de la police peuvent être présentés devant le magistrat administratif. Dans les cas d'abus de pouvoir, l'on peut obtenir un renversement de la mesure prise illégalement. Cela peut se révéler très satisfaisant dans le cas des règles et des règlements, mais passablement inefficace si la mesure en question n'est pas permanente (par exemple, l'interdiction de tenir une réunion).⁹ A leur tour, les juridictions civiles ont une compétence générale pour être saisies des cas de fautes individuelles et d'actes de violence impliquant la police, et dans lesquels la responsabilité personnelle est en cause. Pour finir, les cours criminelles sont compétentes

pour recueillir les doléances relatives aux cas d'arbitraire, et aux agressions commises par les policiers (agressions, intimidation, meurtres, etc.).¹⁰

Les autres moyens de contrôle informels

La société civile pourrait jouer un plus grand rôle d'éducation dans le domaine du secteur de la sécurité, car peu sont au courant de 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.

Quelques ONG locales et internationales travaillent au Bénin aux côtés des autorités sur des sujets relevant du 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. Elles ont aussi réalisé que le fonctionnement harmonieux de ce secteur est d'une importance vitale pour la vie de la nation. C'est pourquoi, là où aucune disposition n'existe pour permettre aux citoyens d'exercer une forme quelconque de surveillance sur le secteur de la sécurité, il est nécessaire de s'assurer que les différentes composantes de la société civile y sont présentes. 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 système de sécurité fonctionne dans chaque pays, sont appréciés. Ils exposent publiquement les cas de violation des droits de l'homme par les différentes forces de sécurité et, à partir de là, ils tirent les conclusions sur les forces, faiblesses et défaillances des systèmes sécuritaires nationaux.

Le contrôle du secteur de la sécurité nationale par les ONG prend aussi la forme de séminaires de formation, organisés au profit 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 et du secteur lui-même sur ses propres erreurs. Par exemple, GERDDES *Afrique* a mis sur pied une Commission d'enquête indépendante pour enquêter sur le rôle joué par les différentes parties impliquées dans les événements tragiques du 18 août 2004 à Porto-Novo, où les efforts du gouvernement pour assainir l'industrie pétrolière provoquèrent des émeutes, qui se sont soldées par des pertes en vies humaines. Cette enquête permit de mettre en évidence la faiblesse du cadre réglementaire gouvernant le secteur

pétrolier ainsi que des défaillances dans sa mise en œuvre. Elle démontra aussi les inadéquations socio-économiques de ce secteur. Les résultats de cette enquête ont été publiés, transmis aux autorités, afin de servir de guide pour toutes les initiatives à venir dans ce secteur.

De plus, on peut dire que la société civile bénéficie du soutien des institutions communautaires de la sous-région dans ses initiatives de sécurité. 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 de ce programme est d'apporter une assistance technique à la CEDEAO dans ses efforts pour instaurer un climat de paix et la stabilité dans la sous-région à travers ses commissions nationales pour le contrôle des armes de petit calibre. A l'exception du Libéria, tous les États membres de la CEDEAO ont mis sur pied de telles commissions. La Commission nationale du Bénin a été créée le 14 février 2003. Diverses coalitions sont activement à l'œuvre pour inciter activement les populations à appliquer le Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication d'armes de petit calibre, signé par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO le 31 octobre 1998 pour une période reconductible de trois ans.

Le contrôle des médias sur le secteur de la sécurité est limité à la publication d'articles, de reportages et de rapports d'enquête. Quelques organes et groupes de presse organisent aussi des débats, qui mettent l'accent sur les échecs, les défaillances et les manquements du système sécuritaire national, de même que sur ses crises internes. La presse orale comme écrite rend compte d'événements qui concernent la sécurité de l'État, des personnes et des biens. De cette façon, ils attirent l'attention de la population sur les diverses insuffisances du système sécuritaire national.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Nonobstant les critiques qui ont pu être portées contre l'action de quelques agents de sécurité, il serait injuste de ne pas mentionner les difficultés auxquelles l'ensemble de ce secteur est confronté. Pour commencer, les différents services du système sécuritaire public manquent cruellement des ressources humaines et matérielles indispensables à l'exécution de leurs missions. C'est pourquoi il est extrêmement difficile d'assurer la surveillance du territoire national, en particulier le long des frontières très étendues du pays. La porosité de ces frontières tend à faciliter les infractions transfrontalières. En second lieu, en raison du manque de coordination et du

fait que de nombreux organes de ce secteur ne sont pas intégrés, les activités semblent très dispersées et donnent une impression générale de désordre et d'opacité.

Afin d'accomplir les nombreuses tâches indéniablement complexes et lourdes dont ils ont à s'acquitter, les divers organes de sécurité ont besoin de ressources humaines qualifiées bien formées et de plus en plus spécialisées et mieux rétribuées. Malheureusement, tous ces organismes ne sont pas capables de mener à bien leurs missions. Il en résulte des violations occasionnelles des droits de l'homme au détriment des critères fixés par la Constitution de la République. L'inadéquation de certains agents de sécurité et leur manque de formation provoquent de nombreux incidents, tels qu'abus d'autorité, arrestations arbitraires, et intolérables violations de l'intégrité physique des individus. En violation flagrante des droits les plus fondamentaux des citoyens, des individus sont maintenus en détention pour des périodes excessivement longues. Les cas relevés par la Cour constitutionnelle ne sont que quelques exemples montrant l'étendue de tels manquements.

Les défis à la bonne gouvernance

En mettant de côté la question (qui reste à résoudre) des ressources humaines et matérielles, le principal défi auquel le secteur de la sécurité doit faire face est celui de la bonne gouvernance. Cette dernière requiert une gestion efficace, ainsi qu'une définition claire des différentes tâches du secteur, afin de permettre leur accomplissement. Le secteur doit être débarrassé de toute connotation politique. Le système national de sécurité du Bénin doit se rétablir sur ses fondations républicaines. Il est atteint par une corruption généralisée, à tous les niveaux, et il n'est pas rare de trouver des agents de sécurité extorquer de l'argent à des citoyens infortunés, lors de soi-disant contrôles routiers. La politisation excessive du système est un problème grandissant. Les promotions et l'avancement se sont politisés, ne dépendant parfois que du mérite, ce qui risque de susciter des problèmes et explique en partie l'inefficacité du système.

L'État de droit est loin d'être une réalité en matière de sécurité économique, car le système judiciaire est lui-même corrompu. C'est le cas du Service des douanes et des droits (en première ligne du secteur de l'économie), dont les agents s'enrichissent ouvertement et en toute impunité. Il est rare que les taxes perçues soient reversées en totalité à l'État et au peuple. Il est tout à fait clair, que pour améliorer la situation du secteur de la

sécurité au Bénin, il faudra réformer en urgence l'organisation et les attributions du secteur dans son ensemble.

Les règles relatives au maintien de l'ordre public doivent être améliorées pour les rendre plus transparentes. En même temps, les autorités locales doivent se voir confier des responsabilités appropriées dans ce domaine, tandis que le ministère de l'Intérieur verrait son rôle – qui tend à limiter l'exercice des libertés publiques – fortement réduit. En particulier, la gendarmerie et la force de police devraient renforcer la coordination de leurs fonctions de sécurité publique et de police d'investigation. Les autorités municipales devraient être mieux intégrées dans la chaîne de commandement.

Les forces armées, désignées encore sous le vocable : la « Grande muette », pourraient améliorer leur image auprès du grand public en reprenant la publication et en communiquant d'avantage avec les populations. Cela permettrait aux forces armées d'être informées des attentes de la population et contribuerait à dissiper l'image d'une force de répression interne en temps de paix. Cela ne sera toutefois pas envisageable en l'absence d'un exécutif plus éclairé et acquis à l'idée de forces armées plus modernes.

Il y a un besoin de renforcer le contrôle parlementaire sur le secteur de la sécurité dans son ensemble, en commençant par les forces armées et les autorités des nombreux services de renseignement, dont on connaît peu de chose. Ils sont même très rarement l'objet de questions orales au gouvernement. Pour obliger ce dernier à réagir contre la corruption et contre d'autres délits économiques, l'Assemblée nationale devrait durcir la législation pour permettre aux cours de justice de s'emparer elles-mêmes de certains cas et à la société civile d'engager des poursuites.

Les textes réglementant les dépenses électorales et le financement des activités politiques devraient être amendés pour les rendre plus contraignants et pour permettre un contrôle judiciaire renforcé dans ce domaine. Beaucoup d'infractions économiques, qui contribuent à aggraver la pauvreté, sont liés au désir d'amasser des fonds pour postuler un mandat politique ; les dépenses de sécurité à gestion couverte par le « secret défense » étant propices à de tels enrichissements. Le pouvoir législatif devrait donc accorder des ressources aux organisations de la société civile pour leur donner la capacité de mettre sur pied des programmes de formation et d'information au profit des forces de sécurité, comme une contribution à l'amélioration de leur gestion.

Le 29 mars 1990, le ministre de l'Intérieur, de la Sécurité publique et de l'Administration territoriale réunit tous les commissaires de police. La

réunion de travail avait pour thème l'avenir et le rôle de la force de police dans le cadre du renouveau démocratique. Pendant la session, le ministre enjoignit aux commissaires de réfléchir au thème, et de faire des propositions concrètes sur les mesures à prendre pour faire de la police une force efficace, crédible et honnête. Deux propositions furent faites dans ce sens. La première, qui fut dûment mise en œuvre, consistait à démilitariser la force de police et à lui rendre ses institutions initiales. Toutefois les facteurs les plus importants furent négligés, c'est-à-dire les ressources humaines et la nécessité de redonner du moral à la force.

Dans le domaine du réarmement moral et de la discipline, une Inspection générale de la police fut créée le 6 mars 1991 avec des pouvoirs de supervision sur toutes les unités actives, ainsi que sur les établissements de formation. L'inspection est chargée de mener des enquêtes sur le personnel administratif et technique en activité de service au sein de la force de police. Elle conduit également des études et des audits administratifs en vue d'améliorer les services, ainsi que toute autre mission liée au fonctionnement de la force de police. L'Inspection générale est habilitée à enquêter sur instruction du directeur général de la police ou à la requête des autorités judiciaires. L'inspection intervient également quand un officier de police est susceptible de poursuites criminelles, quand une plainte est déposée par une personne privée, ou à sa propre initiative.

La société civile peut jouer un rôle important dans ce domaine, en se fondant sur les expériences positives sur le terrain de Transparency International et par le Front national pour le contrôle de la corruption au Bénin. Il y a encore de la place pour d'autres actions à caractère social, et l'Inspection générale a besoin d'être stimulée.

La réforme essentielle consistera à créer un Conseil national de la sécurité dont les compétences et les composantes seront élargies, avec des sous-commissions sectorielles. Des activités de recherches appliquées y seront effectuées pour trouver des solutions aux défis sécuritaires multiformes auxquels le pays est confronté. Le Conseil national de la sécurité inclura parmi ses membres, outre les fonctionnaires du domaine de la sécurité, des parlementaires, des éléments de la société civile, des universitaires et autres chercheurs.

Dans le cadre de l'intégration régionale, des structures régionales de sécurité permettront d'harmoniser les politiques sécuritaires et de partager les expériences. Une intégration régionale transparente et renforcée dans le secteur de la sécurité pourrait contribuer à mieux combattre la criminalité. Il y a de forts contrastes parmi les pays d'Afrique de l'Ouest. Quelques États de la sous-région se sont résolument lancés dans les réformes économiques

et démocratiques. La sous-région demeure néanmoins extrêmement vulnérable. Quelques conflits demeurent aigus. Des enfants soldats et des mercenaires sont toujours en service. Les armes de petit calibre continuent de circuler et les auteurs de violations de droits de l'homme, notamment d'actes de violence envers les femmes, continuent de bénéficier d'une impunité endémique. Le chômage des jeunes est en hausse, la corruption est envahissante, l'exode rural se poursuit et certaines tendances démographiques, telles que l'expansion incontrôlée des principales villes, sapent tout espoir de croissance du revenu par tête. Le SIDA et autres infections contagieuses continuent de se propager dans beaucoup de pays. Ces défis ne peuvent être relevés qu'en combinant les actions suivantes : le combat contre la prolifération des armes de petit calibre ; l'harmonisation des programmes pour le désarmement, la démobilisation et la réintégration (DDR), notamment ceux qui concernent les femmes et les enfants ; la recherche de solutions de long terme au problème des réfugiés ; la promotion de la réforme du secteur de la sécurité, en particulier des moyens propres à combattre l'insécurité au sein des communautés et parmi les individus ; et la définition de stratégies intégrées pour gérer et contrôler les zones frontalières sensibles.¹¹

Pour ce qui concerne la stabilité politique, les forces armées ne cesseront de constituer une menace pour la stabilité politique que lorsque des forces réellement intégrées auront été mises sur pied, manifestation d'un progrès vers un système de sécurité collective en Afrique de l'Ouest. La CEDEAO, compte tenu de ses acquis, est en mesure de réaliser une telle avancée. La diplomatie devrait elle aussi poursuivre ses actions dans ce sens. A cet égard, au sein de la CEDEAO, l'accord de 1999 sur le mécanisme pour la prévention, la gestion et la résolution des conflits et le maintien de la paix et la sécurité, s'insère dans le chapitre VIII de la Charte des Nations Unies, qui se réfère aux « arrangements régionaux pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales et représente un important pas en avant.

Le Bénin a également signé un certain nombre d'accords avec les pays voisins, tels que la Convention du 21 décembre 1977 sur la coopération juridique entre la République populaire du Bénin et la République du Ghana ; l'accord d'extradition signé entre la République du Bénin, la République du Ghana, la République fédérale du Nigéria et la République togolaise le 10 décembre 1984 ; le Protocole d'accord (*Memorandum of Understanding*) signé le 4 août 2003 entre la République du Bénin et la République fédérale du Nigéria sur les questions transfrontalières, et en particulier sur la lutte contre la contrebande, les crimes transfrontaliers, le trafic d'êtres humains et de drogue, le harcèlement des autorités et des

citoyens, la gestion de la frontière, le commerce illicite et l'immigration illégale. Ce protocole d'accord traite également d'extradition.

Conclusion

Bien qu'en théorie le Bénin dispose d'un système sécuritaire organisé et capable – tout en combattant la criminalité domestique – de protéger sa population contre toute forme d'agression extérieure, ce système a besoin, en pratique, d'être étendu à de nouveaux secteurs et d'être modernisé pour remplir correctement ses fonctions. Cela suppose la mise en place de réformes profondes conceptuelles et organisationnelles du secteur, compatibles avec les ambitions de modernité et l'établissement d'une coopération et d'une intégration plus efficaces, afin de réduire le gaspillage et d'améliorer la transparence et l'image du secteur de la sécurité aux yeux de la population.

La décentralisation doit servir à mettre la sécurité davantage à la portée des citoyens. Pour cela, la timide décentralisation qui a commencé devra continuer à se développer et rencontrer l'adhésion de la population. Pour le moment, ce n'est pas le cas. En dépit de l'existence de quelques organes de contrôle, la population reste très insatisfaite des piètres performances des forces elles-mêmes. Les causes en sont les suivantes :

- Elles sont mal organisées et manquent de ressources humaines et matérielles. Quand ces ressources existent, elles sont souvent mal utilisées, ce qu'aggrave encore l'absence de cohésion et de visibilité.
- L'extension de la démarche sécuritaire à de nouveaux domaines (environnement, pollution, insécurité routière et énergétique, etc.).
- Les forces de sécurité servent de moins en moins les populations et se sont corrompues et politisées à l'excès. Une surveillance et un contrôle civils plus efficaces du secteur de la sécurité sont donc devenus indispensables.
- Sanctions et punitions sont inefficaces. Il faut une surveillance plus stricte et des sanctions plus contraignantes que ne le sont les décisions de la Cour constitutionnelle, qui se borne à constater les violations de la Constitution. Des sanctions judiciaires pénales, civiles et administratives, plus systématiques devraient renforcer l'efficacité de la Cour.

- Le système d'avancement n'est pas objectif. On a besoin d'un nouveau système qui ne dépende pas des toquades des officiers supérieurs.

L'état de délabrement dans lequel se trouve le secteur de la sécurité au Bénin peut s'expliquer en partie par la pauvreté généralisée, qui ne fait qu'aggraver le problème. Les réformes requises ne sont mises en œuvre que très lentement. Or, la réforme du secteur de la sécurité n'aura de signification que si elle s'inscrit dans un contexte plus large de bonne gouvernance. Cela nécessite une focalisation plus grande sur le contrôle démocratique et sur la responsabilisation de l'exécutif, du législatif, du judiciaire et de la société civile dans son ensemble.

Références

- ¹ Maurice Glele, « L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours, » dans *Naissance d'un État noir* (Paris : Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1969), 30.
- ² Conseil présidentiel des trois leaders : T. Ahomandégbé, S. Migan Apithy, et H. Maga (prévus pour s'alterner au pouvoir), mais qui ne dura que deux ans.
- ³ « Message à la nation du chef de l'État », *La nation*, 2 août 2005 (n° 3795), 11.
- ⁴ Département d'État américain, Bureau of African Affairs, « Background Note : Benin, » Département d'État américain, <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/6761.htm>.
- ⁵ Tiré du document de travail interministériel intitulé « Fondements, principes et objectifs, » *La politique de défense du Bénin*.
- ⁶ La contribution du Bénin aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies a commencé en 1985 avec un relâchement dû à la préférence des militaires pour la politique interne (période révolutionnaire). Reprise en 1994, après la Conférence nationale, elle a démontré la manifestation de la solidarité internationale et fourni aux Forces armées du Bénin une expérience très riche en termes de missions et variée par rapport aux différents mandats avec 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 à travers quatre continents (Europe, Afrique, Amérique et Asie).
- ⁷ Voir : Lettre de mission du Directeur général des Douanes et des Droits indirects.
- ⁸ 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.
- ⁹ Jean Rivero, *Droit administratif* (Paris : Dalloz, 1996), 396.
- ¹⁰ Rivero, 397.
- ¹¹ Conseil de sécurité des Nations Unies, *Rapport du Secrétaire général sur les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest*, n° S/2005/86, 11 février 2005.

Chapitre 3

Le Burkina Faso

Larba Yarga et Halidou Ouedraogo¹

Introduction

Le Burkina Faso est un pays situé au cœur de l'Afrique de l'Ouest. Il n'a que des frontières terrestres avec les six pays qui l'entourent : le Ghana, le Mali, la Côte d'Ivoire, le Togo, le Niger et le Bénin. De ce fait, le Burkina Faso a pendant longtemps été une plaque tournante de trafics en tous genres en direction ou en provenance de ces pays (armes, drogues, pierres précieuses, bétail). Dans les années 90, il a aussi pris part à des conflits ethniques, de rapines et de gros intérêts dans les pays de la rivière Mano (Libéria, Sierra Leone) et aujourd'hui en Côte d'Ivoire.² Le rôle du Burkina dans la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest est donc une évidence.

L'étude sera d'abord menée à partir de documents officiels, notamment des textes législatifs et des actes réglementaires (décrets, arrêtés, notes de service). Mais si ces textes spécifient certaines règles et principes concernant la question de la sécurité, ils s'avèrent cependant insuffisants. C'est pourquoi il faut en examiner l'application, et évaluer l'utilité des règles et des politiques applicables à ce secteur. L'étude sera suivie d'une analyse systématique et critique des défis à relever (matériels, politiques, et sociaux). Elle permettra d'aller au-delà de l'indispensable description des différents instruments constitutionnels, légaux, et réglementaires, qui servent de cadre à la gestion du secteur de la sécurité, mais qui dépendent aussi des politiques et actions des pouvoirs publics et autres intervenants dans la vie du pays.

Le contexte burkinabé s'apprécie à la fois au plan historique et politique. Historiquement, il n'est pas superflu de noter que la Haute-Volta (devenue Burkina Faso sous la révolution en août 1984) était tout indiquée du fait de sa position géostratégique centrale pour abriter une base militaire après les indépendances. La seconde ville du pays, Bobo-Dioulasso, avait été choisie pour cela. Mais à la suite d'un différend entre l'autorité politique supérieure voltaïque et le gouverneur français, la décision fut prise de refuser qu'une base militaire française soit installée en Haute-Volta désormais

indépendante. Du reste, un débat de l'Assemblée nationale française en décembre 1961 sur la portée de cette décision fit ressortir l'importance stratégique de la Haute-Volta dans la sous-région. A la suite de ces débats, parlementaires, il fut décidé que la base militaire française en Afrique de l'Ouest serait installée à Port Bouët en Côte d'Ivoire.

Du point de vue politique, le Burkina Faso est l'un des pays où les coups d'État militaires ont alterné avec les régimes politiques constitutionnels à un rythme soutenu. C'est dire la place que l'armée a occupée dans l'évolution politique de ce pays depuis le 3 janvier 1966, date du premier coup, mené par le général Sangoulé Lamizana.

Organisation du secteur de la sécurité

Au Burkina Faso, l'appareil sécuritaire formel est composé de l'ensemble des corps habillés, que l'on répartit entre les forces militaires et les forces paramilitaires. Par forces militaires, on désigne l'armée régulière, qui comprend l'armée de terre, l'armée de l'air et la gendarmerie nationale. Par forces paramilitaires, on entend la police, les eaux et forêts, la douane, la garde de sécurité pénitentiaire et la brigade nationale des sapeurs pompiers. Ces différents corps dépendent de différents départements ministériels. Ainsi, l'armée et la gendarmerie relèvent du ministère de la Défense, tandis que la police relève du ministère de la Sécurité. La douane relève du ministère de l'Economie et des Finances, les eaux et forêts du ministère de l'Environnement et du Cadre de vie, la garde de sécurité pénitentiaire relève du ministère de la Justice. La brigade nationale des sapeurs pompiers relève du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation. Les composantes de l'appareil sécuritaire ne mènent pas leurs activités avec un esprit de concurrence ouverte. Toutefois les résultats obtenus par chacune d'elles dans le cadre de l'exécution de ses missions sont comptabilisés afin d'évaluer leur efficacité. Il y a comme une émulation à faire mieux au regard des succès que chaque composante remporte.

Un décret de 2001³ crée une coordination des forces de sécurité intérieure. Placée sous l'autorité directe du ministre chargé de la sécurité, la coordination est composée du secrétaire général du ministère de la Sécurité, du chef d'état-major de la brigade nationale des sapeurs pompiers, du chef d'état-major de la gendarmerie nationale, du directeur général de la police nationale. Les missions consistent à concevoir la politique nationale de lutte contre l'insécurité et contrôler son exécution, organiser et coordonner les activités des forces de sécurité publique dans l'exécution de leurs missions

de police administrative et judiciaire, superviser les activités des forces de troisième catégorie (l'armée), lorsqu'elles sont placées sous réquisition dans le domaine de la protection des institutions, des personnes et des biens. Elles doivent en outre coordonner les activités de prévention et de secours des forces de sécurité, planifier et harmoniser l'acquisition des matériels habituellement utilisés par les forces de sécurité dans le cadre de leurs missions de prévention et d'intervention pour la paix publique.

La défense nationale a pour vocation « d'assurer, en tout temps, en toutes circonstances, contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire national, ainsi que la protection de la vie de la population ». ⁴ La direction générale de la défense nationale est assurée par le président du Faso et le gouvernement ⁵ par l'intermédiaire de trois organes : le Conseil supérieur de la défense nationale, le Comité de la défense nationale, le Comité ministériel du renseignement de défense.

D'autres ministres et personnalités peuvent être invités à prendre part aux travaux de ces organes en fonction de leurs compétences. Le secrétariat des réunions de chacun des trois organes est assuré par le secrétaire général de la défense nationale, qui relève actuellement du premier ministre. Le rattachement du secrétariat général de la défense nationale à la présidence paraît plus indiqué, eu égard aux rapports de travail qui le lient au Conseil supérieur de la défense nationale. Il convient d'ajouter à la composition des trois organes ci-dessus mentionnés le ministre de la Sécurité, dont le portefeuille a été créé ultérieurement à l'adoption de la loi.

Les institutions et les missions

Du point de vue des missions, retenons que l'armée régulière, organisée en états-majors (armée de terre, de l'air et gendarmerie), est chargée de la défense du territoire. La gendarmerie participe à cette mission dans le cadre de la mise en œuvre de la défense opérationnelle du territoire. Autrement dit, en temps de paix, la gendarmerie est chargée de la collecte et du traitement du renseignement, mais aussi de la sécurité intérieure. La police, qui est elle aussi chargée de la collecte et du traitement du renseignement, s'occupe également de la sécurité intérieure et de la paix publique. La police est la force de première catégorie dans les opérations de maintien de l'ordre. Lorsque les forces de première et de seconde catégorie sont mises en œuvre et que la situation l'exige, il peut être fait appel à l'armée comme force de troisième catégorie. La gendarmerie participe aux opérations de maintien de l'ordre en tant que force de seconde catégorie. Le budget de chacune de ces forces de sécurité est défini dans le cadre du budget de l'État que

l'Assemblée nationale vote lors de sa 2^e session ordinaire, pour chaque exercice annuel, sur présentation d'un projet de loi de finances élaboré par le gouvernement.

Encadré n°1 : Organes d'organisation de l'appareil sécuritaire.

	Conseil supérieur de la défense nationale	Comité de la défense nationale	Comité ministériel du renseignement de défense
Présidence	Président de la République	Président de la République	Président de la République
Membres	Président de la République	Président de la République	
	Premier ministre	Premier ministre	Premier ministre
	Ministres de la Défense, de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, de l'Economie et des Finances, des Affaires étrangères	Ministre de la Défense	Ministres de la Défense, de l'Administration territoriale et de la Décentralisation, de l'Economie et des Finances, des Affaires étrangères
		Chef d'état-major général des armées, secrétaire général pour la défense nationale, inspecteur général des forces armées, chefs d'état-major de l'armée de terre, de la marine, de l'armée de l'air et de la gendarmerie	

En contraste, la police judiciaire se définit comme une entité regroupant des hommes et des femmes chargés d'assurer des missions d'appui auprès du pouvoir judiciaire. Cette police comprend la gendarmerie, la police, les administrateurs publics nommés par l'État. D'autres forces paramilitaires font partie de ce corps. La police judiciaire fait partie intégrante des forces de sécurité, qui opèrent selon leur cantonnement : la police dans les zones urbaines, la gendarmerie, les agents des eaux et forêts, le sous-préfet, le préfet, les hauts-commissaires et les gouverneurs de région dans les zones rurales. Les attributions sont simples : concourir à la tranquillité, à l'ordre public et à la sécurité des citoyens.

Le caractère fonctionnel de la police judiciaire, ses conditions matérielles et ses capacités à assurer la sécurité des citoyens sont les sujets actuels liés à la police judiciaire. En vérité, bien que prenant place dans le cadre d'un arsenal de codification et d'une pléthore de textes de lois, la police judiciaire n'est pas très visible quand il s'agit d'assurer la sécurité des citoyens. Les principales raisons sont les intérêts financiers confisqués au sommet, qui empêchent la police judiciaire de répondre à la situation de sécurité quand sa présence sur le terrain est nécessaire. C'est ainsi que les lois et droits sont proclamés, mais ne sont pas suivis d'effet.

S'agissant de la direction des forces armées, la loi portant création de l'armée nationale la place « sous l'autorité du chef de l'État, qui est le chef suprême des armées ». ⁶ Le ministre de la Défense « est chargé de la mise en condition de l'armée » et dispose à cet effet d'un chef d'état-major et d'un état-major (articles 2 et 3). Toutes les constitutions depuis 1960 consacrent le chef de l'État comme le « chef suprême des armées ». L'état-major des armées, noyau central de commandement, de coordination et d'études des armées, est placé sous l'autorité directe du ministre de la Défense. En ce qui concerne la police, la douane, les eaux et forêts, ils sont organisés en « directions générales », « directions régionales », « directions provinciales », directions et services ou bureaux. Par contre, la sécurité pénitentiaire est dirigée par un commandant, lequel relève d'un directeur de l'administration pénitentiaire et de la réinsertion sociale, attaché au secrétariat général du ministère de la Justice. La brigade nationale des sapeurs pompiers, appartenant à l'arme du génie, est une composante des forces armées nationales mise à la disposition du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation pour être employée dans le cadre de la sécurité civile. Dans l'organisation du ministère de l'Administration territoriale et de la Décentralisation figure une direction générale de la Protection civile.

Les institutions de sécurité privées

S'agissant des institutions de sécurité privées, elles ont fait l'objet d'une réglementation récente, puisqu'elles ne sont apparues qu'à partir des années 95. Elles assurent le service de gardiennage des domiciles, des sièges des organisations internationales, des sociétés privées, etc. Les maisons de gardiennage prolifèrent au vu et au su de tout le monde. Dûment autorisées, ces maisons emploient souvent chacune près de 800 personnes équipées des armes les plus sophistiquées. Elles ne sont ni contrôlées ni limitées.

La coopération en matière de défense et l'intégration régionale du secteur sécuritaire

Au plan de la coopération en matière de défense, le Burkina Faso a signé des accords avec la France dès avril 1961 et procédé à la révision de certains en 1984, à l'initiative du gouvernement révolutionnaire de feu Thomas Sankara. Au niveau sous-régional, dans le cadre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), des protocoles annexés au Traité du 28 mai 1975 ont porté sur un pacte de non-agression signé à Lagos (Nigéria) le 22 avril 1978, et sur un accord d'assistance mutuelle en matière de défense signé à Freetown (Sierra Leone) le 29 mai 1981. Enfin, le 21 décembre 2001 à Dakar, la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO a adopté le Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance, annexé au Protocole de Lomé du 10 décembre 1999 relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (voir annexe A).⁷

Avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA, aujourd'hui appelée Union africaine), il a été institué à titre initial une Commission de médiation, de conciliation et d'arbitrage chargée du règlement des conflits. Cette commission a eu connaissance de plusieurs cas, dont le conflit frontalier entre la République du Mali et la Haute-Volta (aujourd'hui Burkina Faso) en 1974-75. C'est par la suite, à la 29^e Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'OUA (tenue du 28 au 30 juin 1993 au Caire en Egypte), que fut créé un mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Depuis le 9 juillet 2002, le Protocole de Durban relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine apporte une nouvelle dimension avec l'idée d'élaborer une « politique de défense commune de l'Union », conformément à l'article 4 (d) de l'acte constitutif de celle-ci. Le Burkina Faso, ayant souscrit à ces accords sous-régionaux et régionaux, participe non seulement aux missions multilatérales de paix, mais également

aux manœuvres militaires avec les armées des pays de la sous-région ouest-africaine. Ces activités contribuent à renforcer la capacité opérationnelle de ses forces armées et de sécurité.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Le cadre juridique et constitutionnel

La Constitution de la IV^e République a été adoptée par référendum le 2 juin 1991. Elle organise une séparation souple des pouvoirs entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire. La gestion du secteur de la sécurité relève de l'organe exécutif, ainsi que le prévoient les textes relatifs à l'organisation des ministères chargés de la défense, de la sécurité et de l'administration du territoire. Dans les prérogatives constitutionnelles de l'Assemblée nationale, celle-ci contrôle l'action du gouvernement. Elle peut interpellier le gouvernement par voie de questions écrites, de questions d'actualité et de questions orales avec ou sans débats. Il en a été ainsi au cours des différentes législatures sous la IV^e République, lorsque surgissent des problèmes de sécurité.

Les règles concernant la nomination des responsables dans les secteurs de la sécurité sont édictées en premier lieu par la Constitution. Ainsi, en sa qualité de chef suprême des armées (article 52 de la Constitution), le président du Faso nomme le chef d'état-major général des armées et aux emplois de la haute administration civile et militaire (article 55, alinéa 1). C'est une loi qui détermine les conditions dans lesquelles sont exercés les pouvoirs de nomination du président et les emplois auxquels il est pourvu en conseil des ministres. En dehors des cas réservés, les ministres proposent les nominations aux différents postes de responsabilité à pourvoir par décret en conseil des ministres.

Dans le cadre du contrôle parlementaire, le législatif dispose d'assistants parlementaires affectés aux commissions générales de travail et de services techniques. Il leur est souvent demandé de traiter de questions pointues en vue d'éclairer les différents organes du législatif et, au-delà, de lui permettre de délibérer sur les dossiers en connaissance de cause. Du reste, l'Assemblée nationale a toute latitude pour créer des commissions d'enquête parlementaire sur des sujets spécifiques, à condition que la justice n'ait pas déjà été saisie.

S'agissant du contrôle judiciaire, il s'exerce par le biais du parquet. En effet, lorsque les moyens alloués le leur permettent, les procureurs, dont

dépendent les officiers de police judiciaire, organisent des visites dans les brigades de gendarmerie et commissariats de police de leur ressort. Cela permet de se rendre compte du respect des prescriptions en matière de garde à vue, mais aussi du bon accomplissement ou non de leurs missions par ces précieux auxiliaires de justice. Une inspection des services judiciaires peut être saisie de dossiers relevant du parquet ou du siège des juridictions, et même du fonctionnement des maisons d'arrêt si le ministre le juge opportun.

Enfin, au plan national, un médiateur du Faso (correspondant à l'ombudsman en Europe) existe, avec des relais dans un certain nombre de provinces. Toutefois, le médiateur ne peut être saisi de dossiers juridiques en cours. Il s'agit de respecter l'indépendance de la justice en évitant les empiètements.

Le contrôle public

Concernant le contrôle public, les syndicats, les partis politiques et la presse jouent un rôle important. Les associations de défense des droits humains sont actives et se préoccupent régulièrement des questions de sécurité. Au nombre des ONG et associations, il faut noter le Centre pour la gouvernance démocratique,⁸ qui est une antenne nationale de International IDEA. Mais jusqu'à présent, celle-ci n'a porté son action que sur les questions électorales.

Le processus de surveillance du secteur de la sécurité par la société civile met à contribution plusieurs organisations. En effet, dans le cas d'un événement mettant en cause ou non une composante du secteur de la sécurité (par ex. mauvais traitements sur un délinquant appréhendé et qui perd la vie dans les locaux des services de sécurité), l'alerte est donnée par les proches de la victime aux antennes provinciales des mouvements de droits humains en d'autres localités que les principaux centres urbains. Dans l'hypothèse où l'événement se produit dans l'une des principales villes du pays, outre la saisine directe des mouvements de droits humains par déplacement à leur siège, la presse privée est généralement saisie en premier lieu et se fait le porte-voix de l'opinion publique. A partir de là, les mouvements de droits humains approchent les services concernés pour obtenir davantage d'informations et exprimer leurs préoccupations. Les médias, comme les associations, se chargent de suivre l'évolution des enquêtes et parfois, des comités de suivi se créent spécialement. C'est le cas dans l'affaire Michel Congo, journaliste assassiné en pleine nuit à son domicile par des inconnus.⁹

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Dans le contexte de renforcement du processus démocratique et que connaît le pays, le défi majeur du secteur de la sécurité, à l'instar des autres composantes de la société burkinabée, est incontestablement la corruption. En plus de ce fléau qui semble être un phénomène international, vécu néanmoins avec beaucoup plus d'acuité en Afrique, le secteur de la sécurité connaît également des défis liés à sa spécificité, à savoir : la recrudescence du grand banditisme et du crime organisé, les survivances du mythe des relations civilo-militaires, et les tentatives de récupération politicienne. La réponse idoine à ces défis pourrait se trouver dans les efforts à déployer aussi bien en amont que transversalement, la nécessité d'une restructuration rationnelle et la quête d'un plus grand professionnalisme à l'intérieur d'un cadre de gouvernance démocratique.

La corruption

Les rapports du Réseau national de lutte contre la corruption, réseau composé de membres de la société civile, basé au Burkina Faso, et référence nationale en la matière, placent invariablement dans le peloton de tête des organismes étatiques les plus corrompus les services de sécurité et paramilitaires que sont les services des douanes, la police et la gendarmerie nationale.¹⁰ Il est également reconnu que même si le phénomène de la corruption n'a pas encore atteint le stade endémique, tel que vécu dans certains pays africains, la sonnette d'alarme mérite d'être tirée, car le phénomène commence à entrer dans les mœurs, à gagner tous les secteurs publics et privés, donc à revêtir une dimension nationale à de nombreux égards.

Pour ce qui est des forces de sécurité, les actes de corruption sont perpétrés à travers l'exécution des divers services relevant de leur compétence : opérations de dédouanement ou de contrôle de marchandises pour la douane, opérations diverses de contrôle et de vérification sur les axes routiers pour la police, établissement d'actes administratifs ou gestion de dossiers de litiges pour la gendarmerie.

Pays enclavé et de transit pour les pays comme le Mali et le Niger en direction des pays côtiers, le Burkina Faso a un budget, dont les recettes sont fortement tributaires des services de la douane et de la lutte contre la contrebande et la fraude. Ces raisons cruciales rendent encore plus dangereuse et préoccupante l'implication de plus en plus forte et systématique des forces de sécurité dans le phénomène de la corruption. En

outre, si les forces publiques – celles-là mêmes qui sont chargées de lutter contre les fléaux que représentent la corruption, la fraude et la contrebande – se trouvent en être acteurs et complices, il y a de quoi s'inquiéter quant à un éventuel recul du phénomène. La faiblesse du pouvoir d'achat des agents de sécurité et des douanes, de même que les lacunes en matière de professionnalisme et d'encadrement, sont souvent à tort ou à raison mises en exergue, et il importe que ces volets puissent être sérieusement examinés et pris en compte afin de redorer le blason des forces de sécurité.

Le banditisme

Le phénomène du grand banditisme connaît une recrudescence de plus en plus inquiétante. Il est aggravé par la multiplication des armes légères, elle-même alimentée par les multiples foyers de conflits qui continuent de sévir dans la sous-région. Le danger ne se trouve donc pas du côté des groupes religieux ou ethniques, mais dans la prolifération des armes légères et de petit calibre. C'est là une des séquelles de la période révolutionnaire, mais aussi de la porosité des frontières. La Révolution d'août 1983 a favorisé la prolifération des armes légères au Burkina Faso. A cette occasion, des milliers d'armes ont été distribuées aux populations à tout vent (sans demande d'identité), et des milliers de ces armes sont toujours dans la nature.

Cette situation, qui tend à illustrer l'impuissance ou l'inefficacité des forces de sécurité, est due à trois facteurs principaux. Tout d'abord, l'absence d'une stratégie solide de lutte contre le phénomène, stratégie se limitant à des actions sporadiques, dont les effets sont certes spectaculaires par moment, mais ne s'inscrivent pas dans la durée : opérations coup de poing, patrouilles sur les axes, etc. Ensuite, la mauvaise répartition des responsabilités et des missions entre les diverses composantes des forces de sécurité. A titre d'exemple, dans la seule ville de Ouagadougou se bousculent des agents de la police nationale, de la police municipale, de la gendarmerie nationale, et des compagnies républicaines de sécurité. En fait, une pléthore de personnels qui, quand bien même les missions semblent en théorie bien définies et différenciées, se trouvent très souvent en train d'exécuter des tâches identiques. Il en résulte une sourde guerre des polices, qui ne dit pas son nom, pour laquelle la primeur de l'action importe plus que l'efficacité. Enfin, une absence de coordination véritable à même d'orienter, de superviser et de contrôler l'action des forces de sécurité sur le terrain. Cette tâche relève en principe du ministre de la Sécurité, mais toutes les forces de sécurité n'étant pas placées sous sa responsabilité, son action

s'avère extrêmement difficile. Cette situation n'est pas sans inconvénient pour la police judiciaire, le manque de réflexe de partage du renseignement pouvant jouer sur la qualité des enquêtes.

Des stratégies liberticides ont été élaborées pour combattre ce phénomène de grand banditisme. Elles ont revêtu plusieurs visages : opérations coup de poings, filatures de citoyens, par exemple. Ces opérations sont construites sur des plans de ratissages exécutés par des forces militaires et paramilitaires des différents corps de sécurité, y compris ceux des forces armées. Elles débouchent sur des exécutions extra-judiciaires et un engloutissement de moyens matériels énormes, pour de bien maigres résultats. Les réseaux se criminalisent et ne permettent pas de remonter jusqu'aux parrains de la pègre. Chaque fois qu'un parrain est arrêté, c'est la mobilisation générale. Il est libéré et le jugement n'aura jamais lieu. Un scepticisme gagne la population, qui chaque jour est réduite à constater cette paralysie de la police et de l'appareil judiciaires. L'organe de coordination, mis en place au terme de la loi sur la sécurité en 2003, composé des grands personnages de l'armée et de la police judiciaire, ne résout pas le problème. Cette solution n'est simplement pas fonctionnelle.

Les relations civilo-militaires

Au Burkina Faso, les forces de sécurité comme celles de défense, héritières de la colonisation, ont vu le jour avec les années d'indépendance en 1960. Par la force des choses, elles se trouvent au centre de l'évolution tumultueuse de la vie du pays, ce qui a même parfois entraîné un ébranlement de leurs fondements professionnels. Un fossé s'est creusé, créant un mythe entre les forces de défense et de sécurité et les populations, dont elles sont censées protéger les intérêts. Depuis le retour à une vie constitutionnelle normale au début des années 90, des efforts ont été déployés pour revenir au concept des forces classiques d'État de droit.

Les états d'exception successifs, qui ont marqué la vie politique nationale, ont contribué à créer la confusion entre les différentes composantes des forces de défense et de sécurité quant à l'attribution des missions et du rôle confiés à chacune d'elles. C'est ainsi que pendant l'état d'exception, les tâches de police et de sécurité pouvaient être menées indistinctement par l'armée, la gendarmerie ou la police. Si cela aidait à résoudre certaines préoccupations, notamment celles liées au grand banditisme (qui était jugulées malheureusement de façon quelquefois expéditive sans tenir compte de la manière et du droit), il arrivait aussi bien souvent que des exactions, des injustices et autres règlements de compte

aient lieu, contribuant à instaurer une crainte de l'agent de sécurité et à créer une certaine psychose au sein de la population. Cette situation de crainte et de psychose a perduré jusqu'à ces dernières années avec les assassinats non encore élucidés de personnalités politiques gênantes, telles que Oumarou Clément Ouédraogo en décembre 1991 et le journaliste Norbert Zongo en décembre 1998.

Aujourd'hui, avec l'instauration de l'État de droit et le renforcement du processus démocratique, des efforts sont déployés pour rétablir chacune des forces de sécurité et de défense dans le strict respect des missions républicaines qui sont les siennes. Néanmoins, des insuffisances structurelles et des pesanteurs demeurent quant à une évolution rapide tendant au renforcement du contrôle objectif effectif des forces de défense et de sécurité par le pouvoir civil, notamment par l'Assemblée nationale qui en a les prérogatives, mais pour laquelle ce contrôle ne semble pas être une nécessité, ni même une préoccupation.

Officiellement, les textes régissant le fonctionnement de l'armée ne favorisent pas une osmose entre les civils et les militaires, mais les relations entre ces derniers sont complexes et caractérisées par un manque de confiance. Des séminaires ont récemment été organisés par la Croix-Rouge internationale et quelques représentations diplomatiques, qui regroupent souvent les civils et les militaires autour de débats sur le droit humanitaire.

Par ailleurs, de nombreux militaires sont envoyés sur les champs d'opération des Nations Unies pour le maintien de la paix. Connaissant le corpus de textes protecteurs des droits humains, ces militaires sont sensibles aux questions de droits de l'homme et établissent un dialogue avec la société civile et les civils. L'ambassade des États-Unis a pris l'initiative d'organiser plusieurs rencontres sur des thèmes humanitaires, au cours desquelles les questions des droits de l'homme sont souvent évoquées par des hauts-gradés de l'armée et des civils : avocats, magistrats, police judiciaire participent à ces débats. Depuis de longues années, le Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples intervient dans les casernes militaires et y traite des questions des droits de l'homme devant les éléments des forces armées, une preuve que le Burkina Faso est un pays qui accuse un déficit en matière des droits de l'homme.

Les pièges de la récupération politicienne

La consolidation du processus démocratique au Burkina Faso se caractérise, entre autres aspects, par la prolifération des partis politiques de nature et de stature diverses dans un contexte de lutte âpre pour la conquête du pouvoir

d'État, où par moments tous les coups semblent permis. Devant la relative longévité de la majorité au pouvoir, certains partis politiques trépignent, impatients d'accéder aux affaires.

L'influence des hommes politiques, cherchant à faire basculer le rapport de forces en leur faveur par l'adhésion des agents de sécurité et de défense à leur cause et à leurs revendications politiques ou syndicales, met à rude épreuve la neutralité du secteur de la défense et de la sécurité, et entame fortement la cohésion en son sein. A la faveur de la liberté d'expression, la manifestation du phénomène, en sa phase culminante, se traduit sur le terrain par des émissions radiophoniques et des écrits tendancieux appelant de manière implicite à la révolte. La multiplication de rumeurs infondées touchant la hiérarchie ou la vie des corps militaires et paramilitaires, l'incitation à des revendications corporatistes injustifiées sont souvent le fait de ces manipulations politiques. Cela peut provoquer de graves fractures à l'intérieur des forces de défense et de sécurité, à même de mettre en péril le moral du personnel et entamer la cohésion en leur sein.

Inversement, les institutions de sécurité et leurs personnels doivent s'efforcer de conserver jalousement leur neutralité, ainsi que le strict sens du service public et de l'intérêt national qui les caractérisent. L'inféodation à tout parti politique pour des raisons idéologiques, ethniques, régionalistes ou autres doit être bannie. Une tentative de complot, qui était en gestation, a été découverte et mise en échec en 2003 dans le pays. Elle a été perçue par une certaine opinion comme l'œuvre de militaires frustrés ou soucieux de justice. Cependant, au regard des révélations liées aux implications qui en ont découlé, cette tentative avortée de coup d'État apparaît en fait comme un événement à inscrire dans le registre de l'intrusion et des tentatives de récupération politiciennes.

La montée de la corruption, la recrudescence du grand banditisme et du crime organisé, les survivances du mythe des relations civilo-militaires, les tentatives de récupération politicienne, tels sont les principaux défis auxquels, en dépit d'évolutions positives notables, le secteur de la sécurité se trouve être confronté. Pour gagner le pari de ces défis, une restructuration rationnelle du secteur de la sécurité et une amélioration des capacités professionnelles s'imposent.

Une restructuration rationnelle

A l'instar des forces de sécurité de la quasi-totalité des pays francophones du continent africain, celles du Burkina connaissent une organisation fortement inspirée par l'ancienne métropole qu'est la France. Toutefois, l'adaptation

insuffisante de cette structure aux réalités nationales, le manque de rigueur dans sa mise en œuvre et les difficultés au plan des ressources, toutes natures confondues, traduisent bien souvent les différences observées en matière d'efficacité par rapport aux forces de sécurité françaises. Aussi, pour mettre fin à la confusion des missions et à la mauvaise répartition territoriale des forces de sécurité, il faut : (1) revoir le rôle et les missions des diverses forces de sécurité (police, compagnies de sécurité républicaines, police municipale et gendarmerie) dans le but d'éviter le double emploi et privilégier un meilleur positionnement ainsi qu'une bonne répartition sur le territoire national ; et (2) réviser la structure des diverses forces en vue de mieux définir les ratios et les effectifs à atteindre, qui leur sont nécessaires et indispensables, même si le processus pourrait amener à des suppressions ou à des fusions de forces.

Le travail de restructuration devrait associer les représentants de l'État, du pouvoir législatif, de la société civile et des professionnels du secteur, afin de fédérer toutes les préoccupations pour une meilleure intégration des forces de sécurité par les populations. Il faudrait également être réaliste, et éviter les organismes démesurés et hors de portée des capacités de financement du Burkina.

Les capacités professionnelles

Il ne suffit pas d'adapter les institutions, encore faut-il améliorer les capacités professionnelles des forces de sécurité. Cet aspect ne doit pas être négligé, la solution pouvant passer par :

- le recentrage des aspects éthiques et déontologiques inhérents aux diverses branches qui constituent les forces de sécurité, en les mettant en phase avec les exigences de la profession et celles du système démocratique ;
- une formation appropriée des personnels à tous les niveaux (cadres, formateurs, agents, et autres) pour les mettre devant leurs responsabilités morales en relation avec les exigences du métier qu'ils ont choisi ;
- un encadrement compétent et exemplaire : les actes devront être caractérisés par la transparence, l'objectivité et la rigueur ;
- des moyens adéquats assortis d'une bonne gestion pour l'accomplissement des missions qui leur sont dévolues ;

- des conditions de travail et de vie décentes, qui mettraient les personnels à l'abri des besoins essentiels et des basses tentations ;
- un système interne de contrôle et de suivi rigoureux de l'exécution des activités des diverses forces de sécurité.

Au Burkina Faso, des efforts ont été déployés ces dernières années afin de mettre le secteur de la sécurité en phase avec les exigences de la bonne gouvernance, le placer au service de l'État et du citoyen, tout en améliorant son efficacité. Le projet de mise en place d'une police de proximité, toujours en cours à ce jour, illustre cette dynamique. Toutefois, les défis et les pesanteurs demeurent multiples et semblent sans cesse évoluer. La stratégie efficace sur le long terme et qui mérite d'être explorée, serait d'opérer dans les années à venir une restructuration des forces de sécurité et de tendre vers davantage de professionnalisme au sein du secteur. Ces efforts internes, pour être plus efficaces, devraient nécessairement se coupler avec un effort sous-régional en matière de collaboration et de coordination des actions.

Conclusion

Les études et analyses précédentes ont démontré qu'en dépit de l'existence d'un dispositif constitutionnel, juridique et réglementaire élaboré, et d'une sensibilité de plus en plus aiguë aux questions relatives au secteur de la sécurité au Burkina, de sérieux obstacles continuent de remettre en question la bonne gouvernance de ce secteur. De par sa position centrale en Afrique de l'Ouest, le Burkina sera appelé à jouer un rôle crucial dans la construction d'une communauté ouest-africaine caractérisée par une gestion saine et collective de ce secteur vital à toute entreprise de développement. Les séquelles des nombreuses interventions de l'armée dans l'arène politique, les longues années d'exercice autoritaire du pouvoir, la persistance endémique du grand banditisme, de la corruption, ainsi que les effets des nombreux conflits armés et tensions dans la sous-région imposent que des réformes en profondeur soient entreprises avec diligence. Cependant, comme dans tout autre pays pauvre et devant faire face à d'autres défis tout aussi pressants, ces réformes posent le problème des moyens, tant humains que financiers. Ces derniers font largement défaut. Les conditions-cadres imposées par les engagements avec les institutions financières internationales comportent des contraintes qui limitent les élans de réforme. Le secteur de la sécurité devrait pourtant être financé par des fonds de l'État, puisqu'il est soumis à la souveraineté nationale.

Certaines réformes cependant ne nécessitent pas la mobilisation de moyens financiers, car elles tiennent davantage à la modification de certains aspects du dispositif juridique, à la restructuration, et l'élimination de certaines pratiques malsaines, y compris la politisation des forces armées. En effet, la question de la sécurité ne peut être simplement limitée à l'aspect réglementaire et normatif. Il est à espérer que, dans un élan destiné à rationaliser l'usage du dispositif sécuritaire, l'adoption récente d'un décret sur les modalités d'emploi des forces pour le maintien de l'ordre comble une des lacunes évoquées. Dans le même but d'arriver à une meilleure gestion des moyens disponibles, le ministère chargé de la fonction publique a reçu lui aussi pour mission de travailler à la réforme de l'État.

Enfin, la corruption, dont l'éradication a été identifiée comme un des défis majeurs à la bonne gouvernance, pourrait freiner le processus de réforme, malgré l'existence d'une haute autorité de coordination de la lutte anti-corruption. Cette corruption représente donc un élément clé à prendre en compte si l'on veut mettre en place une véritable réforme du secteur de la sécurité.

Références

- ¹ Nous sommes reconnaissants à un troisième auteur anonyme pour sa contribution à la rédaction de ce chapitre.
- ² Nicolas Florquin et Eric G. Berman, *Armed and Aimless: Armed Groups, Guns and Human Security in the ECOWAS Region* (Geneva : Small Arms Survey, 2005), 229-30.
- ³ Décret n° 2001-292/PRES/PM/SECU/DEF/MATD du 20 juin 2001.
- ⁴ La loi n° 26-94/ADP du 24 mai 1994 a établi l'organisation de la défense nationale.
- ⁵ Voir : article 6 de la Constitution.
- ⁶ Article 2, loi n° 74-60/AN, 3 août 1960.
- ⁷ Décision n° A/déc.11/10/98, adoptée le 31 octobre 1998 à Abuja (Nigéria) et consacrée par un Protocole de 58 articles à Lomé (Togo) le 10 décembre 1999.
- ⁸ Voir : Le Centre pour la Gouvernance démocratique Burkina Faso, <http://www.cgdbf.org>.
- ⁹ Pour un rapport sur cet événement ainsi que sur le meurtre d'un autre journaliste, Norbert Zongo, voir Reporters sans frontières, « Burkina Faso - Rapport annuel 2003, » Reporters sans frontières, http://www.rsf.org/article.php3?id_article=6297.
- ¹⁰ Voir : Le Réseau national de lutte anti-corruption, <http://www.renlac.org>.

Chapitre 4

Le Cap-Vert

Adelino Handem

Introduction

Malgré de faibles atouts économiques, le Cap-Vert est l'un des pays d'Afrique occidentale qui présente les meilleurs indicateurs sociaux et un niveau de vie plus élevé, notamment grâce à la gestion judicieuse de l'État des revenus de l'émigration et de l'aide internationale. Le pays est caractérisé par de faibles ressources naturelles et possède une zone économique exclusive, qui s'étend sur environ 700 000 kilomètres carrés, une des plus vastes de l'Afrique occidentale. En dépit des aléas climatiques et des sols globalement peu productifs, l'agriculture constitue la première activité de l'archipel. Elle occupe plus de la moitié de la population active et contribue pour 12 pour cent au produit national brut. La balance agricole est cependant traditionnellement déficitaire, 80 à 90 pour cent des besoins alimentaires des îles devant être couverts par les importations et l'aide alimentaire internationale.

L'archipel du Cap-Vert est composé d'îles dispersées occupant une superficie totale de 4 033 kilomètres carrés avec une population résidente estimée à 420 979 en 2006.¹ L'absence de divisions ou de groupements ethniques, la langue parlée, le catholicisme dominant, les coutumes et les comportements sociaux constituent les grands maillons de l'unité qui caractérise les Capverdiens. Le Cap-Vert est l'un des rares États au monde dont la communauté émigrée est supérieure en nombre à la population restée au pays. On estime à environ 500 000 les Capverdiens vivant à l'étranger. Résultat d'une tradition pluriséculaire, l'émigration a revêtu deux aspects essentiels : d'une part, l'émigration « spontanée », « libre » ou « volontaire » ; d'autre part, l'émigration « forcée » organisée par les autorités coloniales portugaises.² C'est cette dernière, causée par les conditions difficiles de survie dans les îles, qui joua un rôle capital dans la subsistance des populations restées aux îles, et influença les orientations

politiques nationales après l'indépendance, notamment en matière de gouvernance du secteur de la sécurité.

Nombreux sont les Capverdiens qui, poussés à émigrer en raison de la pauvreté des îles soumises à de longues périodes de sécheresse,³ ont été employés comme cadres administratifs dans les possessions portugaises du Mozambique, d'Angola, de São Tomé et Príncipe ou de Guinée-Bissau. Ils ont souvent été à la pointe du combat indépendantiste dans les colonies portugaises. Ainsi, Amilcar Cabral, d'origine capverdienne mais né en Guinée-Bissau, et Aristides Pereira, capverdien et futur président de ce pays, ont participé à la création en 1956 à Bissau du Parti africain pour l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert (PAIGC), qui lança en 1963 la lutte armée pour l'indépendance en Guinée (la configuration du terrain capverdien ne s'y prêtant pas).

Ce fut la Révolution dite « des œillets » de 1974 au Portugal qui permit la mise en place d'un gouvernement de transition, puis l'indépendance du Cap-Vert le 5 juillet 1975. Aristides Pereira, secrétaire général du PAIGC, devint président de la République, et Pedro Pires (le chef d'État actuel) son premier ministre. Le PAIGC s'était fixé comme objectif l'union des deux territoires, mais en 1980 le putsch militaire contre le président Luis Cabral (frère du fondateur du PAIGC) en Guinée-Bissau, conduisit la branche capverdienne à se transformer en Parti africain de l'indépendance du Cap-Vert (PAICV), et à décider unilatéralement de suspendre le projet politique d'union et gouverner le Cap-Vert de manière indépendante. Après une longue lutte de libération nationale conduite par le PAIGC, menée de façon clandestine au Cap-Vert, et armée en Guinée-Bissau, sous le commandement d'Amilcar Cabral, un long processus de structuration de l'État indépendant et de construction des îles commença.

Le régime de parti unique, instauré depuis l'indépendance, fut définitivement abandonné en 1991 avec l'adoption du pluralisme politique et les élections démocratiques au suffrage universel. Suite au troisième congrès du parti, en novembre 1988, le PAICV s'engagea dans des réformes politiques et économiques. En avril 1990, le Conseil national du PAICV se prononça en faveur du pluralisme politique, de l'adoption d'une nouvelle loi électorale et de l'élection du président de la République au suffrage universel. Le 28 septembre 1990 enfin, l'Assemblée nationale adopta la révision constitutionnelle. L'article 4 de la Constitution sur la suprématie du parti unique fut aboli. L'État et le parti furent séparés et le pluralisme politique devint effectif.

En janvier 1991 eurent lieu les premières élections législatives pluralistes de l'histoire politique du pays (le Cap-Vert devenant ainsi le

premier État sub-saharien à parti unique à tenir des élections démocratiques et pluralistes). Le Mouvement pour la démocratie (MPD) remporta les législatives, et son candidat au scrutin présidentiel de février 1991 fut élu. Enfin, en décembre de la même année, le MPD arriva en tête aux élections locales. Ce fut l'alternance totale, le PAICV devint le plus grand parti de l'opposition. Des élections législatives pour renouveler le parlement élu en 1991 eurent lieu en décembre 1995 au scrutin proportionnel, le MPD garda la majorité. En février 1996, lors de nouvelles élections présidentielles, le président sortant, seul candidat, fut réélu. En 2001, le PAICV retourna aux affaires en emportant à la fois les élections législatives et présidentielles.

Organisation du secteur de la sécurité

Les institutions et les mécanismes politiques et judiciaires

La Constitution du Cap-Vert, adoptée en 1992, est extrêmement méticuleuse et détaillée. En matière de gouvernance du secteur de sécurité, elle définit les organes et les compétences des différentes institutions. Les organes de souveraineté, dans leurs relations réciproques et dans l'exercice de leurs fonctions, respectent la séparation et l'interdépendance des pouvoirs (article 118). Les partis politiques participent, en accord avec leur représentativité électorale, à l'Assemblée nationale (article 118).

La République du Cap-Vert s'organise en État de droit démocratique assis sur les principes de la souveraineté populaire, le pluralisme d'expression et d'organisation politique démocratique, et dans le respect des droits et libertés fondamentales. Dans l'organisation du pouvoir politique, sont reconnues et respectées : la nature unitaire de l'État, la forme républicaine de gouvernement, la démocratie pluraliste, la séparation et l'interdépendance des pouvoirs, la séparation entre les églises et l'État, l'indépendance des tribunaux, l'existence et l'autonomie du pouvoir local, et la décentralisation démocratique de l'administration publique.

Le président de la République est le garant de l'unité de la nation et de l'État, de l'intégrité du territoire, de l'indépendance nationale. Il surveille et garantit le respect de la Constitution et des traités internationaux (article 124). Il a également le pouvoir de dissoudre l'Assemblée nationale et celui de nommer le premier ministre, en tenant compte du résultat des élections. Le président est le commandant suprême des forces

armées (article 124) et préside le Conseil supérieur de la défense nationale (article 134).

L'Assemblée nationale correspond au parlement, qui est monocaméral et exerce le pouvoir législatif, composé de 72 membres élus tous les cinq ans au suffrage universel direct. Le chef de l'État (dans certaines conditions) et le gouvernement sont responsables devant l'Assemblée nationale. Celle-ci peut renverser le gouvernement par des motions de censure et dispose de pouvoirs considérables, notamment celui d'autoriser le président de la République à déclarer l'état de siège et d'urgence, à déclarer la guerre et à faire la paix, à concéder une amnistie et à faire exercice de son droit de grâce générique (article 174).

Le gouvernement n'est pas responsable devant le président de la République, qui ne peut le démettre que dans des conditions précises (démission, dissolution du parlement, empêchement, etc.). En matière de gouvernance du secteur de la sécurité, le gouvernement doit essentiellement garantir le respect de l'État de droit et approuver les propositions de référendum, de déclaration d'état de siège ou d'état d'urgence, de déclaration de guerre ou de paix à soumettre au président de la République (article 205). Au sein du gouvernement, sont responsables de la gestion du secteur de la sécurité le ministère de la Défense nationale, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice.

Le Conseil de la République, défini comme l'organe politique de consultation du président de la République, est composé du président de l'Assemblée nationale, du premier ministre, du président de la Cour suprême, du procureur général de la République, du président du Conseil pour les affaires régionales, de deux citoyens choisis par le président de la République, de deux citoyens élus par l'Assemblée nationale. Les décisions de ce conseil n'ont toutefois pas un caractère contraignant.

Le budget de l'État est unitaire et spécifie les recettes et les dépenses du secteur public administratif. Il comprend le budget de la sécurité nationale. La proposition de budget de l'État est présentée par le gouvernement et votée par l'Assemblée nationale. Son exécution est fiscalisée par le Tribunal des comptes et par l'Assemblée nationale.

Les partis politiques sont autorisés, depuis la nouvelle législation adoptée dans la foulée des mesures de libéralisation de 1990. Pour être légalisé,

chaque parti politique doit acquérir 500 signatures de soutien et avoir une base nationale. Une organisation régionale, raciale ou religieuse ne peut être enregistrée comme parti politique. Enfin, le financement des partis politiques est contrôlé. Les principaux partis capverdiens sont :

- le *Parti africain de l'indépendance du Cap-Vert* (PAICV), ancien parti unique et parti actuellement au pouvoir ;
- le *Mouvement pour la démocratie* (MPD), premier parti d'opposition ;
- le *Parti de la convergence démocratique* ;
- le *Parti du travail et de la solidarité* ;
- l'*Union capverdienne indépendante et démocratique* ;
- le *Parti social démocratique* ;
- le *Parti pour la rénovation démocratique*.

Le système judiciaire est caractérisé par l'indépendance des tribunaux dans l'exercice de leurs fonctions, assis sur le principe de l'unité juridictionnelle. La justice est administrée, au nom du peuple, par les tribunaux et par les organes non juridictionnels de règlement des conflits, en conformité avec les normes de compétence et du procès légalement établi (article 209).

L'organisation des tribunaux distingue la Cour suprême qui est au sommet du système judiciaire, les tribunaux de l'ordre judiciaire de première instance, la Cour des comptes, les tribunaux fiscaux et douaniers, les tribunaux militaires. En dehors de ces derniers, les tribunaux d'exception sont expressément interdits. Un procureur général est nommé par le gouvernement. Des procureurs sont nommés par le ministre de la Justice. Des juges, inamovibles, sont nommés par le Tribunal suprême sur proposition du Conseil de la magistrature. Le président de la Cour suprême est aussi président du Conseil supérieur de la magistrature. Des réformes dans le domaine du droit pénal et de la procédure pénale ont été entreprises en vue d'adapter la législation en vigueur à l'évolution socio-économique du pays, ainsi qu'à l'approche moderne des droits humains et de la citoyenneté.

La Cour suprême est compétente en matière constitutionnelle, dans des termes définis par la Constitution. Dans le cas où elle prononce l'inconstitutionnalité, la loi ne peut être promulguée. La cour émet des avis consultatifs, mais aussi des arrêts, qui ont force obligatoire générale. C'est aussi elle qui agrée et prononce la dissolution des organisations politiques et associations.

Le pouvoir local autonome et démocratique est apparu avec la transition politique opérée en 1991 et consacrée dans la nouvelle Constitution. L'institutionnalisation de la municipalité permet la création de collectivités territoriales, qui bénéficient désormais de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Le mandat des élus locaux dure quatre ans. Le Cap-Vert est divisé en quatorze « *concelhos* » (provinces) et trente-quatre « *freguesias* » (paroisses). Les « *zonas* » sont les unités géographiques et administratives les plus réduites. Depuis la tenue des élections municipales en 1991 et en 1996, la mairie et l'assemblée municipale supervisent le « *concelho* ».

Le cycle de la démocratisation politique est complété par les élus locaux et les calendriers électoraux respectés, comme prévu dans la Constitution de la République. Ainsi, la participation populaire est consacrée et effective à tous les niveaux de gestion de l'État et de la société.

Les organisations de la société civile et les médias ont bénéficié des mesures de libéralisation prises au début des années 90. Jusqu'à cette date, seuls les quelques organisations de masse (femmes, jeunes et enfants), les associations religieuses, les associations sportives et récréatives et un syndicat unique, l'Union nationale des travailleurs capverdiens – Centrale syndicale, étaient autorisés et contrôlés par le pouvoir « révolutionnaire » du PAICV. Depuis 1991, plusieurs syndicats, associations à caractère professionnel, organisations non gouvernementales ont vu le jour, la Constitution reconnaissant la liberté d'association et le droit de grève.

De nouvelles dispositions juridiques concernant la presse ont également été ratifiées par le parlement capverdien, qui a supprimé toute forme de censure, garantissant ainsi la liberté de la presse, la sécurité des journalistes et l'accès équitable aux médias de toutes les forces politiques. Elles ont permis de créer le Conseil national de la communication sociale, d'établir un nouveau statut et un code de conduite pour les journalistes.

L'appareil sécuritaire formel

La défense nationale et la sécurité : Aux termes de la Constitution, on entend par défense nationale la disposition, l'intégration et l'action coordonnées de toutes les énergies et les forces morales et matérielles de la nation, face à toute forme de menace ou d'agression. Son objectif principal est de garantir de façon permanente l'unité, la souveraineté, l'intégralité territoriale et l'indépendance du Cap-Vert, la liberté et la sécurité de sa population, ainsi que l'ordre constitutionnel démocratiquement établi

(article 242). Les forces de sécurité et de défense représentent un effectif d'environ 0,3 pour cent de la population et une dépense de 0,5 pour cent du budget de l'État.

Les forces armées, placées sous la tutelle du ministère de la Défense, sont subordonnées au pouvoir politique et obéissent aux organes de souveraineté compétents (article 243). L'exécution des missions militaires de la défense nationale incombe exclusivement aux forces armées, qui doivent assurer la défense militaire de la République contre toute menace ou agression extérieure. Elles ont la responsabilité de surveiller, de défendre les espaces aérien et maritime nationaux, de collecter les impôts et taxes relatifs à l'utilisation des eaux de l'archipel, de la mer territoriale et de la zone économique exclusive, ainsi que d'assurer les opérations de recherche et de sauvetage. La police maritime est placée sous la responsabilité des forces armées et veille au contrôle maritime et à celui de la zone économique exclusive. En collaboration avec les autorités policières et autres, les forces armées contribuent à la protection de l'environnement et du patrimoine archéologique sous-marin, à la prévention et à la répression de la pollution maritime, du trafic de stupéfiants et d'armes, de la contrebande et autres formes de criminalité organisée.

Le Conseil supérieur de la défense nationale, présidé par le président de la République, est l'organe de consultation en matière de défense nationale et de forces armées.

La police et d'autres services de sécurité : La police, sous la tutelle du ministère de l'Administration interne, a comme fonction de défendre l'État de droit de prévenir la criminalité et de garantir la sécurité interne, la tranquillité publique et l'exercice des droits des citoyens (article 240). Etant donné l'accroissement de la population et la complexité des effets du crime organisé, il est envisagé d'augmenter l'effectif actuel de la police. La police municipale fonctionne sous la responsabilité du pouvoir local, dont le régime et la forme de création sont établis par la loi. La police judiciaire, placée sous la tutelle du ministère public, est chargée des enquêtes criminelles. Les services de sécurité de l'État, chargés des renseignements civils et des services secrets, sont en voie de création sous la responsabilité du premier ministre.

Les gardes-frontières aéronavals contrôlent les frontières aériennes et maritimes de la République. La police fiscale de la douane est chargée de veiller à l'application des mesures fiscales et de combattre la fraude fiscale. Enfin, le Service national de la protection civile s'occupe de

l'environnement, de la prévention et de la protection des citoyens contre les catastrophes naturelles.

Les institutions sécuritaires non étatiques

Au Cap-Vert le maintien de la sécurité interne relève quasi totalement du monopole de l'État. Aujourd'hui, les autorités sont conscientes du fait que les activités de prévention de la criminalité, de surveillance et de réinsertion des condamnés devraient être réparties entre l'État, la société et l'initiative privée. Ceci est dû à l'augmentation de la criminalité, du sentiment d'insécurité et à la constatation de l'incapacité de l'État à répondre aux besoins spécifiques de la demande de sécurité.

Dans ce contexte, le concept de sécurité publique n'est plus uniquement fondé sur les institutions classiques de lutte contre la criminalité. La sécurité publique doit être le souci majeur des intervenants dans les divers secteurs d'activités du gouvernement et être assumée par la société. Celle-ci doit intégrer la nécessité de sa participation et assumer sa responsabilité dans ce domaine. L'approche stratégique du gouvernement en matière de défense et de sécurité attribue un rôle actif et primordial à la société civile, de manière à placer la personne humaine au centre de ce qui doit être sécurisé et défendu.

La gestion, les mandats et la coordination de l'appareil sécuritaire :

La gestion de l'appareil sécuritaire relève de la responsabilité exclusive de l'État. Elle est partagée par plusieurs organes étatiques, selon qu'il s'agit de défense nationale, de sécurité interne, de justice ou de contrôle d'activités économiques. Quelques institutions, telles que le Conseil supérieur de la défense nationale, réunissant en son sein des organes de souveraineté, des organismes chargés de la sécurité et des civils, ont surtout un rôle de consultation et ne sont pas très coordonnées.

Les accords de défense et l'intégration régionale du secteur de la sécurité :

En tant que petit État insulaire avec une composition nationale unitaire, où les inégalités sociales et économiques se trouvent dans des limites acceptables, le Cap-Vert jouit d'une stabilité interne. Cependant, le pays reste vulnérable aux nouvelles menaces externes et, dans un monde d'interdépendance, il est contraint d'intégrer les communautés ou unions des États dans les domaines politique, économique et sécuritaire. Ainsi le Cap-Vert, membre de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union africaine (UA), de la Communauté des pays

de langue portugaise (CPLP) entre autres, est signataire de plusieurs accords et protocoles en matière de défense et de sécurité, notamment le Protocole sur le mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de l'UA.

D'autre part, l'intégration économique implique la nécessité de déployer des efforts en commun pour assurer la sécurité collective. Il est évident que l'interdépendance et la coopération sont les meilleurs moyens d'éloigner les conflits, en même temps qu'elles permettent de créer une capacité d'intervention efficace contre les menaces communes, surtout pour les petits pays. En ce qui concerne le nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), le Cap-Vert s'est engagé et participe à ces initiatives.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Le système de démocratie pluraliste, fondé sur le multipartisme politique et de contrôle parlementaire en vigueur au Cap-Vert, permet le contrôle civil des activités gouvernementales, y compris le secteur de la sécurité, par les représentants légitimes du peuple. Ainsi, l'Assemblée nationale, en qualité d'organe législatif du pouvoir politique, constitue la première instance de contrôle civil du secteur de la sécurité.

La gestion du secteur de la sécurité incombe au gouvernement qui, par le biais de dispositions constitutionnelles, doit soumettre au parlement son programme ainsi que le budget de l'État. L'Assemblée nationale crée des commissions spécialisées ou demande que des enquêtes soient menées, afin de mieux saisir la situation et pouvoir prendre des mesures de manière indépendante et souveraine. Une stratégie de gestion du secteur de la sécurité fondée sur l'implication de la société civile est en train d'être mise au point, y compris la privatisation de certains services habituellement du domaine de l'État.

En matière de droits de l'homme, le Comité national pour les droits humains a été créé, qui, à son tour, a élaboré le Plan national d'action pour les droits humains et la citoyenneté. Ce programme vise à identifier les principaux cas de violation ou de limitation à l'exercice des droits humains et à la concrétisation d'une citoyenneté active et consciente de ses droits, devoirs et obligations.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Au Cap-Vert, petit État insulaire, les défis de la gouvernance du secteur de la sécurité se posent en tenant compte de la vulnérabilité du pays. Malgré la stabilité politique et la tranquillité dont bénéficie le pays, on assiste à l'augmentation de la criminalité et du sentiment d'insécurité, aggravée par l'incapacité de l'État à garantir la protection collective, que ce soit des biens ou des services. D'autre part, les événements internationaux montrent qu'à l'heure actuelle il est virtuellement impossible de garantir la sécurité dans un cadre de stabilité sans tenir compte des effets délétères du crime organisé, devise du terrorisme. Il est clair que le Cap-Vert n'a pas le potentiel suffisant pour garantir, seul, son intégrité territoriale ; cette tâche ne pourrait être pleinement accomplie que dans le cadre d'un système de sécurité collective, qui intégrerait non seulement le sous-système de la CEDEAO, mais également le mécanisme de l'Union africaine, éventuellement, avec recours à d'autres alliances.

Ainsi, étant donné la nécessité d'abandonner des procédures lentes et inefficaces, mettant en cause la stabilité interne, le développement humain et les droits des citoyens, on peut retenir les défis majeurs suivants, en matière de gouvernance du secteur de la sécurité :

- l'encadrement et la réinsertion sociale des ressortissants rapatriés des pays d'accueil, souvent pour des raisons de pratiques criminelles ;
- la prévention et la neutralisation des menaces émergentes, parmi lesquelles on distingue le narcotrafic, le blanchiment de capitaux et la circulation d'armes légères sans contrôle ;
- l'élimination du monopole de l'État sur le maintien de la sécurité interne, créant les conditions pour que les fonctions de prévention du crime, de surveillance et de réinsertion des condamnés soient réparties entre l'État, la société civile et l'initiative privée ;
- la nécessité de prendre en compte, parallèlement au concept traditionnel de « sécurité publique » centrée sur le contrôle répressif-pénal du crime, le concept actuel qui propose une approche alternative de la question de sécurité en soulignant son caractère interdisciplinaire et pluridimensionnel ;
- la problématique de la définition des paramètres d'action des pouvoirs publics pour la préservation de la sécurité publique face aux niveaux croissants de l'insécurité provoquée par des centres de crime organisé

et transfrontalier, qui constituent des menaces à la souveraineté et l'intégrité physique de l'État ;

- le démantèlement des liaisons avec les réseaux internationaux d'exploitation sexuelle, surtout celle des enfants ;
- l'actualisation du système de sécurité interne dans le cadre des réformes législatives en cours du droit pénal et de la procédure pénale, devant conduire à une adaptation et à l'élaboration d'un modèle de sécurité coopérative ;
- la carence de pouvoir sur l'immense mer territoriale et la surface maritime de juridiction, qui pose un problème d'occupation de l'espace de souveraineté et à laquelle une solution doit être trouvée ;
- la nécessité d'améliorer le contrôle de l'activité des agents de police, en concevant des mécanismes de prévention et en punissant les cas d'usage abusif de la force et de corruption.

Les besoins et les options de réformes

En matière de gouvernance du secteur de la sécurité, le gouvernement capverdien a déjà entrepris des réformes et envisage des mesures institutionnelles profondes. Les options de réformes appellent à définir un « concept stratégique de défense nationale », qui tienne compte de la notion de souveraineté nationale sans heurter les droits des citoyens. Aujourd'hui, les États ont tendance à faire plus de concessions dans les domaines traditionnels de souveraineté, favorisant ainsi l'approfondissement de la coopération internationale et de l'intégration régionale, y compris l'engagement dans des mécanismes de sécurité collective.

Il ressort que le perfectionnement du système de sécurité de l'État, en vue de garantir sa souveraineté et la sécurité des citoyens, passe par l'adoption de mesures de politique interne et externe. Des actions stratégiques et prioritaires sont déjà préconisées, qui visent essentiellement l'amélioration de la sécurité de l'État, de la sécurité humaine et de la défense des droits humains, particulièrement en ce qui concerne les violences faites aux femmes, aux adolescents et aux enfants.

Au niveau interne, il faudrait :

- renforcer et améliorer les institutions policières de façon à garantir une présence visible, afin de mieux prévenir et combattre la criminalité et la violence et de les adapter aux nouvelles menaces ;

- organiser les forces de sécurité de façon plus rationnelle et optimiser l'exécution des opérations (il s'agit surtout d'adapter les faibles ressources disponibles et mobilisables aux besoins réels de la défense nationale) ;
- renforcer l'activité de l'intelligentsia policière, d'où la nécessité de créer les services de l'information de la République prévus par la Constitution ;
- renforcer la coordination entre les forces de sécurité, notamment entre l'armée et les gardes-côtes en ce qui concerne le contrôle des eaux territoriales ;
- encourager la société civile à participer plus activement et favoriser la création d'organismes privés de surveillance et de protection publique ;
- assurer un véritable accès des plus défavorisés à la justice, en leur fournissant une assistance légale, afin qu'il y ait une justice pour tous ;
- adopter une législation et créer un programme, ainsi qu'un mécanisme pour la protection des victimes et des témoins de crimes ;
- améliorer et appliquer la législation sur les viols et les abus sexuels contre des enfants et des adolescents ;
- élaborer et mettre en place des programmes de lutte contre l'exploitation sexuelle infantile et juvénile ;
- créer des maisons d'appui et d'accueil pour les femmes victimes de violence domestique et d'abus sexuels, comprenant des services d'assistance psychologique, sociale et juridique ;
- renforcer les mesures d'accueil et d'accompagnement des rapatriés.

Au niveau externe :

- donner aux représentations consulaires et aux associations cap-verdiennes dans les pays d'accueil les moyens de mettre en place une action préventive auprès de la communauté émigrée (d'où sont issus les candidats potentiels au rapatriement), en l'informant de ses droits et de ses devoirs ;
- exercer une forte pression diplomatique auprès des pays d'accueil de l'émigration capverdienne, afin d'éviter le rapatriement illégal ou ne respectant pas un minimum de dignité humaine ;
- renforcer l'intégration sous-régionale (CEDEAO) et régionale (UA, NEPAD), tout en surveillant l'application et le suivi des accords en matière de sécurité transfrontalière ;

- renforcer la coopération internationale (ONU, CPLP) et tenir compte des alliances internationales pour mieux se défendre contre les menaces externes.

Conclusion

Ne connaissant pas de conflits armés internes, ni de révoltes pouvant mettre en péril la sécurité de l'État ou des citoyens, le Cap-Vert est essentiellement un pays tranquille et sûr. La performance de la politique économique et sociale des gouvernements, qui se sont succédés depuis l'indépendance du territoire, a incontestablement conduit le Cap-Vert vers le progrès, le développement humain et la stabilité politique. Il y a toutefois de fortes raisons de craindre une recrudescence de la violence, du banditisme et du crime organisé, étant donné les handicaps structurels permanents auxquels le pays est confronté. Ces handicaps sont essentiellement liés à la petite dimension, à la dispersion et à l'éloignement des îles, à la pauvreté qui touche près de la moitié de la population en milieu rural, et à l'incapacité de l'État de répondre aux demandes sécuritaires du pays d'une manière autonome. Ce constat corrobore la nécessité de réformer et de renforcer le secteur de la sécurité, ce qui implique de réorganiser les forces de sécurité et de négocier avec les partenaires internationaux, afin de mieux intégrer les espaces sous-régionaux et régionaux, ou de bénéficier de façon directe de l'assistance des institutions multinationales de sécurité et de défense.

La participation de la population suppose la mise en place d'un partenariat permanent entre l'État, les organisations de la société civile et le secteur privé, ce qui permettra notamment aux citoyens de prendre des initiatives en matière de sécurité et de protection des droits de l'homme, initiatives habituellement réservées à l'État.

Pouvons-nous donc conclure que le Cap-Vert n'est pas à l'abri de l'insécurité et de la violence, malgré la stabilité politique et la bonne performance économique ? Fortement dépendant de l'extérieur, le pays est confronté à des menaces non maîtrisables pouvant constituer un obstacle à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. Il est particulièrement important, pour le Cap-Vert, petit pays insulaire, de trouver des solutions intelligentes au sein des ensembles multinationaux, pour mieux faire face aux grands défis de la gouvernance du secteur de la sécurité.

Références

- ¹ The World Factbook, « Cape Verde, » The Central Intelligence Agency, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/cv.html>.
- ² B. Sélassié Tena-Gachauou, « Dossier Cap-Vert : 2. Iles d'émigration, » *Solidarité socialiste* (1996).
- ³ Le Cap-Vert fait partie de la zone du Sahel, région caractérisée par un climat aride et semi-aride, avec des précipitations périodiques et variables, limitées à quelques jours dans l'année.

Chapitre 5

La Côte d'Ivoire

Raphaël Outtara

Introduction

La Côte d'Ivoire a accédé à l'indépendance le 7 août 1960. Houphouët Boigny, père fondateur de la Côte d'Ivoire indépendante, jouit d'une légitimité historique incontestée. La Côte d'Ivoire connaissait une stabilité politique à nulle autre pareille dans une sous-région secouée et fragilisée par de nombreux coups d'État militaires. D'ailleurs, au début des années 80, la Côte d'Ivoire était l'un des rares pays de la sous-région dirigés par un régime civil. Dans les années 80 et 90, les difficultés économiques conjoncturelles et la soif de démocratie des populations ont créé un climat miné par une exacerbation des réflexes ethnocentristes et nationalistes, qui ont fait le nid à toute sorte de dérapages sectaristes et exclusionnistes.

Le président Houphouët décède le 7 décembre 1993. Sa succession avait été réglée par l'article 11 de la Constitution du 3 novembre 1960, qui faisait du président de l'Assemblée nationale le dauphin en cas de vacance ou de décès présidentiel. Mais cet article avait été révisé tant de fois, qu'il suscitait une vive controverse entre les partisans de son application stricte et d'autres qui préconisaient une solution politique, à savoir la création d'un organe spécial de transition, tel que le Conseil d'État. La menace d'un vide constitutionnel pesait sur l'État à cause de ces attermoissements. Mais le président de l'Assemblée nationale, 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 de la Côte d'Ivoire, les forces de défense et de sécurité perdent leur unité et leur neutralité et deviennent désormais acteurs et arbitres incontournables dans le jeu démocratique.

Sous l'angle spécifique de la présente analyse, le défi majeur auquel était confronté le nouveau pouvoir était de restaurer l'unité des forces de défense et de sécurité eu égard au rôle joué par la gendarmerie pour son

installation. Comment ne pas succomber à la tentation de faire une part belle à la gendarmerie nationale, dont le légalisme a été déterminant pendant cette période d'incertitude ? Ce faisant, comment alors préserver l'unité et la neutralité de la « Grande muette » ?

Avec le recul, l'on peut affirmer que l'équation a été mal résolue par le successeur d'Houphouët. En effet, il était détenteur d'une légitimité contestée et d'un pouvoir presque illimité dans son contenu (renforcement du présidentielisme suite à la révision constitutionnelle de 1998) et dans sa durée (indéfiniment rééligible pour un mandat de 7 ans). En parallèle, l'incapacité de l'État à juguler les effets pervers de la conjoncture économique et sociale de la décennie précédente ont contribué à l'effondrement de son autorité. L'unité et la cohésion des forces de sécurité étaient fortement mises à mal pendant cette période trouble. Le président successeur, Henri Konan Bédié, bénéficiait de la légalité constitutionnelle et devenait le chef suprême des armées avec tous ses privilèges et devoirs. Il lui manquait cependant la légitimité populaire que confèrent les élections.

Celles-ci sont planifiées pour octobre 1995, de par la Constitution. La police et la gendarmerie, chargées d'assurer la sécurité des opérations de vote, risquaient de ne pas pouvoir contenir la poussée des manifestants. Les forces armées nationales de Côte d'Ivoire (FANCI) sont appelées en renfort, mais le chef d'état-major, le Général Robert Guéi, refuse d'obtempérer, arguant que les FANCI n'avaient pas pour vocation le maintien de l'ordre. Il est alors relevé de ses fonctions. Cette démission du chef d'état-major nouvellement promu crée des dissensions au sein des FANCI entre partisans et détracteurs du général déchu, mais aussi entre les FANCI qui « refusent d'obéir » et les « loyalistes » que sont la gendarmerie nationale et la police.

La graine de la confiance n'a plus vraiment germé entre le pouvoir en place et les FANCI. L'armée a commencé à se faire entendre en osant poser certaines revendications corporatistes, dont le paiement des primes lors de la participation de certains militaires à l'opération de maintien de la paix en République centrafricaine ou au Libéria. C'est d'ailleurs sous le prétexte d'une telle revendication que le 24 décembre 1999 l'armée s'empare du pouvoir d'État, démettant celui qui avait été six ans plus tôt porté au sommet de la République. Cette fois-ci, c'est le général de brigade Robert Guéi qui est mis aux commandes. Guéi 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 la tâche de réinterpréter les textes fondamentaux, ainsi que celle d'organiser des élections générales afin de

remettre le pouvoir d'État aux civils. Mais les divisions entre partisans et détracteurs du régime déchu au sein des forces de sécurité sont persistantes et de plus en plus ouvertes. De nombreux complots et pseudo-complots sont déjoués, suivis de vagues d'arrestations et d'exécutions sommaires. Des groupes armés (le PC crise, Cosa Nostra, Scorpions, etc.) sont formés et affectés aux basses besognes. Les populations sont terrorisées et déchantent de s'être réjouies trop vite de la chute du régime de Bédié. Tout le monde veut à présent fermer cette parenthèse militaire au plus vite et peu importe comment ou avec quoi.

Après le référendum constitutionnel de juillet 2000, lorsque le président du CNSP 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 se font jour au sein du CNSP, de la hiérarchie militaire et des hommes de troupes. La tension monte d'un cran quand les candidatures à l'élection présidentielle des principaux opposants sont invalidées par la Cour constitutionnelle. La Côte d'Ivoire retient son souffle.

Au lendemain du scrutin, 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 hommes favorables au général sont vaincus par les armes et la rue. Le candidat Laurent Gbagbo est « installé » à la tête de l'État de facto avant la proclamation des résultats. La Commission nationale électorale finit par proclamer Gbagbo élu. Il est investi par la Cour constitutionnelle président de la République le 26 octobre 2000.

Mais dès cet instant, tous les autres partis exclus des élections restent dans la rue pour exiger la reprise des élections avec plus de transparence. Les réponses à ces demandes sont des tueries et des exactions du tout nouveau régime. Ainsi, les armes ont pris le pouvoir en otage dès le départ et ne lui laisseront plus de répit.

La II^e République face au péril de l'implosion

La naissance douloureuse de la II^e République est accompagnée d'une succession de vrais faux coups d'État, qui représentent à leur tour des occasions de voler, violer et tuer du nordiste et des étrangers, parce que le régime se sent très fragile, conscient de son manque de légitimité et même de légalité.

Les luttes internes au sein des forces de sécurité et de défense sont relayées par les antagonismes politiques et vice-versa. C'est dans ce contexte que s'installe une crise militaro-politique sans précédent, qui va déboucher sur une insurrection armée le 19 septembre 2002. Depuis cette date, la Côte d'Ivoire est divisée de fait en deux clans : le pouvoir d'Abidjan d'une part et la rébellion d'autre part, laquelle occupe et contrôle la moitié Nord du pays, soit environ 60 pour cent du territoire national. Dès lors, les forces de sécurité et de défense ont cessé d'être républicaines. Une rivalité sourde s'est instaurée entre la gendarmerie, considérée comme plus loyaliste, et les FANCI dont sont issus la plupart des putschistes ou des comploteurs présumés. Cette perception a été renforcée par une opinion répandue, selon laquelle c'est la gendarmerie qui aurait fait échec à la tentative de hold-up électoral de Guéi en octobre 2000.

Les tensions entre forces de sécurité sont moins perceptibles en ce qui concerne la police et la gendarmerie, qui font souvent des patrouilles mixtes, notamment à Abidjan. Cependant, il est arrivé bien des fois que policiers et gendarmes en décousent à la suite de divergences de forme ou/et de fond sur le champ des opérations de maintien de l'ordre.

Il est probable que l'insurrection armée du 19 septembre 2002 ait tiré avantage de cette situation. Toutefois, elle a très certainement aussi 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. En tout cas, depuis cette date, l'autorité du pouvoir d'Abidjan ne s'étend plus que sur la partie sud du pays, le Nord étant contrôlé et administré par le Mouvement patriotique de Côte d'Ivoire et ses satellites, le Mouvement patriotique ivoirien du Grand Ouest et le Mouvement des jeunes patriotes.

Le dilemme de la France

La Côte d'Ivoire est liée par des accords de défense avec la France, ancienne puissance colonisatrice. Lors des événements du 19 septembre, le chef de l'État avait demandé l'intervention des forces françaises stationnées à Port Bouët, un quartier d'Abidjan proche de l'aéroport. Les autorités françaises s'y étaient 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.

Pourtant, sous la pression des « Jeunes patriotes », une milice proche du pouvoir qui menaçait de s'en prendre aux intérêts et aux ressortissants français, les troupes françaises durent s'interposer à l'avancée des insurgés vers Abidjan. Mais cela n'a pas suffi à réchauffer les relations entre les deux capitales : Abidjan accuse, en des termes à peine voilés, la France d'être favorable à un renversement du régime du président Gbagbo. Les déclarations de condamnation de la rébellion et autres tentatives d'explication de l'Elysée n'y firent rien, pas plus que les visites de son ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin, ou les médiations de l'Union européenne. Il n'est pas exagéré de dire que les relations entre la France et sa vitrine africaine n'ont jamais été aussi tendues qu'en cette fin d'année 2002.

En dépit des efforts des deux capitales pour « normaliser » leurs relations, la confiance est loin d'être rétablie. Marcoussis fut la première occasion du chef de l'État ivoirien de se rendre en France depuis son investiture : ce ne fut pas une expérience dont il garde le meilleur souvenir, car les accords qui y ont été signés par les principaux partis politiques de la Côte d'Ivoire le dépouillaient pratiquement de l'essentiel de ses prérogatives constitutionnelles. Sitôt revenu, le président Gbagbo dénonce ces accords que ses partisans qualifient de « coup d'État constitutionnel ». Le Quai d'Orsay, puis l'Elysée, tentent en vain de le ramener au respect des engagements pris devant ses pairs (Omar Bongo du Gabon, Obasanjo du Nigéria, Wade du Sénégal, et Chirac) ainsi que devant le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan. Agacé par la pression tous azimuts qu'il subit, le président Gbagbo se replie sur lui-même refusant même selon des indiscrétions, de répondre à certains appels téléphoniques. Il boude le sommet France-Afrique, qui a eu lieu à Paris après les accords de Marcoussis.

L'on retiendra que la problématique de la gouvernance sécuritaire en Côte d'Ivoire est étroitement liée à la situation que connaît le pays. Le réarmement a été perçu comme une option nécessaire pour mater la rébellion et dissuader toute velléité. Mais un problème de fond, bien antérieur à la rébellion, est la nécessité d'une restructuration des forces de sécurité pour en faire des forces républicaines. L'on peut se demander, cependant si les autorités actuelles y ont intérêt, compte tenu du déficit de légitimité dont elles souffrent.

Aujourd'hui, les forces de sécurité et de défense – ou du moins, ce qu'il en reste – sont instrumentalisées par la politique. Elles défendent le régime et non 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 exactions des éléments incontrôlés des forces de sécurité et de défense. C'est dans ce contexte que se pose la problématique de la dynamique sécuritaire en Côte d'Ivoire.

Organisation du secteur de la sécurité

Selon la nomenclature classique, nous distinguerons les forces chargées de la protection et de la défense de l'intégrité territoriale et celles chargées de la sécurité intérieure.

Les forces de défense

Les forces de défense sont constituées par les 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'État militaire de décembre 1999. Les FANCI sont sous l'autorité d'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 a pas longtemps, environ 15 000 hommes. Ce chiffre a pu être porté à 17 000 depuis le 19 septembre 2002, sans compter les supplétifs.¹

Les FANCI sont épaulées par la gendarmerie nationale en cas de besoin. La gendarmerie est considérée comme un corps d'élite, bien équipé et bien entraîné. Sa principale mission est le maintien de l'ordre public, et en tant que tel, son équipement ne comportait que des armes légères. Ainsi, presque toutes les circonscriptions administratives sont dotées d'un poste de gendarmerie ou d'une brigade. Mais à cause des rôles qu'elle a été amenée à jouer dans l'histoire récente de la Côte d'Ivoire, la gendarmerie nationale dispose de chars d'assaut et de canons, qui ont d'ailleurs pu mettre en déroute les hommes de Guéi lors de sa tentative de hold-up électoral.

Le nombre de gendarmes sur l'ensemble du territoire peut atteindre 2 000 hommes. Ils sont recrutés par voie de concours et formés à l'École de la gendarmerie située à Abidjan et dirigée par un officier supérieur. Cette

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 reconnu à cette catégorie d'agents de l'État. Elle est placée sous la responsabilité d'un commandant supérieur.

La douane, quant à elle, assure la surveillance des frontières et essaie de protéger l'économie nationale de la contrebande ou de la délinquance économique : elle a une fonction essentiellement fiscale. Aux postes frontaliers, les douaniers sont armés d'armes de poing pour faire échec aux délinquants et autres bandits de grand chemin, 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'École nationale d'administration d'Abidjan et les agents en uniforme à l'École des douanes. A cause des avantages liés au statut militaire, la douane revendique depuis quelques années sa militarisation, comme le fit la gendarmerie et 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 y afférentes (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 sécurité des eaux intérieures, de la faune et des forêts est assurée par une force paramilitaire appelée police forestière. Les gardes forestiers ont également des armes de poing et des fusils. Ils obéissent aux ordres d'un directeur général.

Tous les commandants des différentes forces de police sont également nommés par décret du président sur proposition des ministres de tutelle. Il existe une garde républicaine, qui est en fait une milice chargée de la

protection du palais et du président. Jusqu'à ces dernières années, son armement se limitait aux fusils, aux mitrailleuses et à quelques canons pour la parade.

En réalité, de par l'esprit de la loi, ni la gendarmerie ni la police – affectées toutes les deux au maintien de l'ordre – ne devraient se militariser et donc posséder des armes de guerre. Mais il faut dire que le retour au multipartisme, de même que la succession à la tête de l'État, telle que décrite, a miné l'éthique et le rationnel de l'existence et du rôle des forces de défense et de sécurité dans la démocratie.

Il y a aujourd'hui une politisation à outrance de l'armée. L'indiscipline et l'insoumission se sont installées au cœur de la « Grande muette », la transformant pratiquement en un monstre multicéphale. Dans un rapport d'évaluation de l'état de la démocratie en Côte d'Ivoire en 2001, le *National Democratic Institute for International Affairs* (NDI) révèle des rivalités personnelles au sein de l'armée, aggravées par l'indiscipline et la formation de groupes d'allégeances diverses, surtout lors de la transition militaire. Du coup, relève le NDI : « de décembre 1999 à la fin 2000, les rapports faisant état de violations des droits de l'homme ont augmenté de façon exponentielle ».² Cette analyse a été corroborée par le Forum pour la réconciliation nationale, organisé de septembre à novembre 2001 : les forces armées ont commis de nombreux actes de vandalisme, de pillage, de vol, de brimade, de violence et d'assassinats à l'occasion du coup d'État du 24 décembre 1999. Ce fut encore le cas lors de la mutinerie du 4-5 juillet 2000 et par la suite.

Cependant, il y a comme une règle de l'impunité des forces de sécurité et de défense, même dans les cas bien documentés de violence, de viols et d'assassinats. Il y a aussi 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, ce qui signifiait que les forces renégates continuaient d'être une menace pour la stabilité du pays. Au total, l'indiscipline, les frustrations, les positions partisans, les clivages ethniques et religieux, les sorties massives et incontrôlées des armes de guerre en provenance des poudrières ou/et des pays voisins (Libéria, Sierra Leone), la désertion de plusieurs soldats avaient désintégré complètement la cohésion des forces de défense et de sécurité. Cet état de fait va contribuer au développement des milices d'autodéfense et des forces de sécurité privées.

Les forces de sécurité privées

Comme le montre ce qui précède, il y avait avant l'insurrection armée du 19 septembre 2002, en plus des forces régulières présentées ci-dessus, des milices d'autodéfense dans certains quartiers populaires pour assurer la sécurité la nuit. Généralement, ces milices avaient un rôle d'alerte et donc de veille : elles n'étaient que très rarement armées. A certains endroits, les populations avaient recours aux services de chasseurs traditionnels réputés avoir des pouvoirs mystiques : ceux-là étaient armés de fusils de chasse de fabrication artisanale.

Cette prolifération « incontrôlée » de groupes paramilitaires, conséquence de la faillite ou de l'échec des forces mandatées pour assurer adéquatement la sécurité des biens et des personnes, était d'autant plus préoccupante que certaines armes de guerre, sorties lors du coup de 1999 ne sont jamais rentrées, 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 offrent 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'institution de la II^e République.

Depuis le 19 septembre 2002, ces organisations privées « habilitées » à user de la force se sont renforcées : certaines ont disparu, d'autres se sont formalisées, de nouvelles se sont créées. A la suite de la reprise des hostilités en novembre 2004 et des scènes de violence qui s'en sont suivies à Abidjan contre les étrangers et les français en particulier, le secteur de la sécurité s'est « enrichi » d'agences privées de sécurité, chargées principalement d'assurer la protection des ressortissants français, de leur biens et de leurs entreprises contre la violence dont ils ont été la cible, et parfois les victimes. Cette tendance a été justifiée 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 multiplication de ces entreprises de sécurité privées (liées aux intérêts français) était aussi due à l'action « d'escadrons de la mort » présumés, qui ont sévi tout au long de la crise politique et sécuritaire en Côte d'Ivoire. On ne connaît que les actes qui leur sont imputés, à tort ou à raison. Cette situation 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'État ivoirien a perdu le monopole depuis bien longtemps.

Ainsi, de plus en plus, surtout à Abidjan, 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 sous contrôle des forces loyalistes. Ils se retrouvent plus 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 ». Les groupes les plus en vue sont : les Jeunes patriotes de Côte d'Ivoire dirigés par Charles Blé Goudé, ancien leader de la Fédération des élèves, étudiants et scolaires de Côte d'Ivoire, le Groupe des patriotes pour la paix (GPP) dirigé par Zeguen Touré, comptant environ 2 000 éléments qui s'exercent au maniement des armes et à la stratégie militaire.

Dans l'Ouest de la Côte d'Ivoire, ces « Jeunes patriotes » arborent des kalachnikovs et affichent une assurance déconcertante. Selon certaines organisations humanitaires, ils constituent la force de police urbaine avec tout ce que cela comporte d'exactions et de bavures pour des « jeunes » non formés à de telles tâches. Il semble qu'ils soient plus nombreux que les éléments du GPP, mais aucun chiffre n'est avancé tant le recrutement et l'enrôlement volontaire se font tous azimuts.

Une autre caractéristique de la gestion du secteur de la sécurité, en particulier depuis la rupture du cessez-le-feu en novembre 2004 et la flambée de violence qui en a résulté, a été le renforcement du contrôle par le président Gbagbo sur la hiérarchie militaire. Le limogeage du général Mathias Doué et la nomination du colonel Jean-Philippe Mangou (récemment promu général), un homme qui lui est dévoué, comme chef d'état-major des FANCI. Evidemment, ces gestes présidentiels ne vont pas aller dans le sens d'un renforcement de l'autonomie et de la dépolitisation de l'armée, dont la haute hiérarchie, bien sûr restructurée, sera plus que jamais associée à un pouvoir contesté dans un pays déchiré.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

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 est compréhensible que le contrôle parlementaire de l'exécutif soit quasiment inexistant.

En outre, le régime ivoirien est plus 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 relève du domaine de 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'État, 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. Sur ce dernier point, il se raconte que les officiers supérieurs reçoivent, à la discrétion du président seul, des « enveloppes » pour renforcer leur loyauté. C'est cette pratique qui se serait étendue à l'Assemblée nationale pour faire pencher les votes là où les arguments échouent à convaincre. 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.

Le pouvoir judiciaire

La puissance publique en Côte d'Ivoire est constituée par les tribunaux de droit commun, les tribunaux spécialisés comme le tribunal du travail, le tribunal militaire et la haute cour. Ainsi, on retrouve dans le système judiciaire ivoirien les principales organisations classiques, comme les tribunaux de première instance dans les principaux centres administratifs du pays, les cours d'appel dans les chefs lieux de région, la cour suprême qui juge en dernier ressort, et le conseil constitutionnel.

Il faut noter que le pouvoir judiciaire est très controversé en Côte d'Ivoire à cause de la collusion avec l'exécutif. Au niveau du pouvoir exécutif, chaque ministère a un service d'inspection chargé de veiller aux comptes : il constitue un premier niveau de sécurisation de la gouvernance. Mais là aussi, la corruption gangrène le bon fonctionnement

de ces services et l'inspection d'État (sorte d'inspection des inspections) n'échappe pas à cette tare.

La justice ivoirienne est aux ordres et consacre, dans l'esprit du justiciable, le fait que l'impunité est la règle sauf pour les faibles. 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, outre la descente musclée des commandos dans une résidence universitaire à Abidjan, des militaires ont été mis en cause dans des massacres de civils en 2000 (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 malgré quelques parodies de procès.

La société civile

Elle est constituée par la centaine de partis politiques que compte la Côte d'Ivoire, les syndicats, les médias, les associations et les ONG. Mais ces différents acteurs contribuent de diverses façons à forger cette opinion.

Une société civile manipulée

Ainsi qu'il est indiqué plus haut, depuis le coup d'État de 1999, les rapports faisant état de violations des droits de l'homme par et au sein des forces de sécurité et de défense 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 (GERDDES) – 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 donnent de la voix pour inviter le pouvoir à prendre ses responsabilités car personne, pas même les hommes en armes, n'est au-dessus de la loi.

Ainsi, des commissions d'enquêtes ont été diligentées pour calmer les défenseurs, mais soit elles n'aboutissent pas, soit les sanctions se font attendre.

La complexité de la situation ivoirienne se traduit ici par le fait qu'une certaine opinion publique dénonce, condamne et appelle à des sanctions, alors même que 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 contremarches organisées par une certaine société civile pour soutenir les militaires qui « ont défendu la République » contre les assaillants, au lendemain des massacres, tout comme celle initiée pour soutenir l'assassin de Jean Hélène, journaliste de Radio France International, froidement abattu alors qu'il ne faisait que son travail d'information.

Ainsi, bien des 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. La preuve la plus tangible est faite par les médias qui ont choisi, pour la plupart, de faire de la propagande et non d'exercer le puissant pouvoir de l'information.

Les syndicats et les associations professionnelles

Les organisations professionnelles, en particulier les syndicats enseignants, ont été à l'avant-garde des luttes populaires qui ont obligé le parti-État à revenir au multipartisme intégral, tel que prévu par la Constitution. Les syndicats ont été, pendant les années troubles, des facteurs d'ajustements structurels, les voix des populations, leur conscience et leur espoir : ils ont assumé avec courage et intégrité 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 rencontré aucun écho chez les autres centrales jusqu'à ce jour ? Comment comprendre que les magistrats n'ont bénéficié d'aucun élan de 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 de ces nominations ? Il est vraiment bien loin le temps où par la synergie des actions, les syndicats ont obligé le parti unique à revenir sur la décision de diminuer le salaire des fonctionnaires et agents de l'État, où la rue – encadrée par les syndicats – a obligé le pouvoir à libérer

des opposants politiques emprisonnés à la suite de marches de dénonciation du déficit démocratique, pour ne citer que ces exemples.

Le piège religieux

Les cultes n'échappent pas, hélas, à cette grave dérive. En effet, en Côte d'Ivoire, les fidèles de Dieu n'ont pu échapper 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 où l'autre est présenté comme une âme perdue vouée à Satan et qui finira par être vaincu, au nom du Tout-Puissant. Les chrétiens se sont vite identifiés au président Gbagbo et les musulmans se sont rangés derrière le « frère » Alassane Ouattara.

Ce phénomène de « similarité » a fait dire aux observateurs non avertis qu'il y avait un problème religieux dans le conflit en Côte d'Ivoire. Mais pour éviter un pourrissement de cette diabolisation de l'autre religion et de ses fidèles, le GERDDES a facilité la création d'un cadre de dialogue entre les principaux cultes exerçant en Côte d'Ivoire. Ce cadre est le Forum des confessions religieuses, qui regroupe deux cultes islamiques, deux cultes chrétiens, un culte traditionnel, pour ne citer que les principaux.

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.

En se portant ainsi imprudemment sur le terrain partisan, associations et ONG de défense et de promotion de la démocratie et des droits de l'homme, médias et autres instruments d'expression non partisans des populations amoindrissent considérablement leurs chances de jouer un rôle significatif dans la dynamique des acteurs de la gouvernance en Côte d'Ivoire, tendant ainsi à légitimer certains dérapages dont ils sont victimes. 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.

En résumé, l'on découvre une opinion publique particulièrement polarisée, sans fondements fiables, sans repères éthiques, intoxiquée plus que formée et informée, manipulée et tirillée 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 Marcoussis censés mettre un terme à la guerre, des actions de sensibilisation et de formation en droits humains sont 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.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Dans une démocratie, les forces de défense et de sécurité doivent être legalistes et républicaines, toutes choses qui les obligent à se mettre en dehors des intrigues politiciennes. En Côte d'Ivoire, l'armée a cessé d'être muette. La discipline est loin d'y être de rigueur et les clivages ethno-politiques ont pris le dessus sur l'esprit de corps. Il apparaît donc urgent de restructurer, et dans la forme et dans le fond, le système de sécurité de la Côte d'Ivoire.

Concrètement, il faut éviter de succomber à la tentation de constituer un système de sécurité dans lequel le critère principal de recrutement et de promotion est l'appartenance ethnique ou l'allégeance au parti au pouvoir. Une telle stratégie n'a fait qu'exacerber les frustrations et la méfiance entre les frères d'armes. Plus grave pour une armée, c'est en procédant ainsi qu'on crée le nid à la désobéissance et à l'indiscipline : on enlève de fait au supérieur hiérarchique qui n'est pas de « la bonne ethnie » tout pouvoir sur le subalterne de bonne « race », et inversement, le subalterne « bon teint » est encouragé à adopter des attitudes de défiance, qui sont totalement inadmissibles dans une armée digne de ce nom.

Dans la situation de la Côte d'Ivoire où le mal est déjà fait, une solution consiste à sensibiliser les personnes concernées au danger que court le pays, si l'on continue dans la même voie. Puis, comme cela a été fait après la transition militaire et un peu comme au Libéria, toutes les recrues entre 2000 et 2004 seraient soumises à une évaluation sous le contrôle de la Mission de l'ONU en Côte d'Ivoire pour que ne soient retenus dans l'armée que ceux qui répondent aux critères éligibles au métier des armes. L'État devrait alors prévoir une reconversion des démobilisés, qui auront hélas appris le maniement des armes. Cette option est tout à fait compatible avec le programme désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) actuellement en œuvre dans le cadre de la résolution de la crise ivoirienne. Le DDR a l'avantage d'inclure les Forces nouvelles, qui occupent la partie Nord du pays ainsi que les milices.

Le DDR a toujours été l'une des questions clés de la crise ivoirienne. A la suite des accords de Prétoria, une Commission nationale de DDR a été mise en place, soutenue par la communauté internationale, et d'après négociations dans lesquelles le premier ministre du gouvernement de transition s'est investi (ainsi que des personnalités de la société civile) ont été engagées. Elles ont abouti à un accord en étapes qui doit culminer en un désarmement complet des milices proches du pouvoir et des Forces nouvelles, à partir du 27 juin 2005 pour ces dernières. Des mesures d'accompagnement avec un volet financier (Fonds Sud de l'Union européenne) sont également prévues en vue d'assurer le succès du DDR et de préparer le terrain pour les élections d'octobre 2005.

Cependant, le DDR reste la pierre d'achoppement de tout le processus de réconciliation et des accords précédents y afférant n'ont pas été suivis d'effets, puisque les Forces nouvelles ont toujours exigé des garanties solides avant de les exécuter. Jusqu'ici, le tout dernier accord DDR semble s'être heurté à des difficultés, suite aux massacres dans l'Ouest du pays et à la persistance de milices armées proches du pouvoir dans la région. Il est peu probable que cet accord de DDR sera appliqué comme prévu. Ces échecs ont toujours entravé tout progrès vers une solution durable, dont le premier pas concret est bien sûr un DDR honnête et judicieux. Cette solution durable a jusqu'ici échappé à tous les acteurs de la crise ivoirienne, parmi lesquels figure en bonne place la communauté internationale, notamment l'Union africaine et surtout la CEDEAO.

En effet, les défis à la gouvernance du secteur de la sécurité et les solutions à leur apporter ont une dimension régionale et sous-régionale criante, comme en attestent les efforts soutenus déployés par ces organisations et leurs mandataires, afin d'aboutir aux accords et mettre fin à cette crise. En plus de son importance économique et financière (la Côte d'Ivoire constituant 40 pour cent des échanges de la zone CFA), la proximité de foyers de tensions que sont la Sierra Leone et le Libéria malgré les récents règlements de leurs guerres civiles sanglantes, et la Guinée à l'avenir incertain, en fait aussi un pays clé pour la sécurité en Afrique de l'Ouest. Il est établi avec certitude que plusieurs des combattants ayant participé soit à des combats entre milices armées soit à des massacres de population civiles dans l'Ouest ivoirien sont venus 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 de sécurité, ayant entraîné la démobilisation de milliers d'ex-combattants désœuvrés et prêts à reprendre les armes à la moindre sollicitation.

En plus, la sous-région a été le théâtre de mouvements de population à la suite de chaque flambée de violence, en plus des milliers de personnes déplacées au tout début du conflit. Il est donc nécessaire que les défis auxquels la Côte d'Ivoire fait face pour refondre son système de sécurité intègrent également des dimensions sous-régionales pour que les solutions (en particulier le DDR dans tous ses volets) soient bien conçues et appliquées dans cet esprit. Ceci implique donc la nécessité d'une coopération suivie avec ses voisins, qui concerne non seulement le DDR, mais encore tous les aspects de la crise englobant les voisins de la Côte d'Ivoire. L'esprit et la lettre des différents accords signés jusqu'ici reconnaissent d'ailleurs cette nécessité.

Ainsi donc, la nouvelle armée, reconstruite sur la base des principes qui auront gouverné le DDR (et avec elle toutes les autres composantes du secteur de la sécurité) devra être outillée quant aux rôles et responsabilités d'un agent de l'appareil de défense et de sécurité dans un système démocratique, quant aux droits et devoirs du citoyen qu'il s'agit de protéger et d'encadrer éventuellement, et quant aux autres instruments à même de rendre cette armée professionnelle et républicaine. Les critères de recrutement et les profils de carrière devront être formalisés, ainsi que la discipline au niveau de la formation militaire et civique.

Mais le défi le plus redoutable est de tenir 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. Il faudrait trouver des mécanismes qui dissuadent toute tentation de nouer des sympathies avec quelque parti que ce soit : par exemple prévoir une prime sous forme de retraite complémentaire pour tout militaire qui aura été jugé par sa hiérarchie « intègre » vis-à-vis des différents partis et acteurs politiques.

Réconcilier les forces de sécurité avec les populations civiles qu'elles sont censées protéger est un défi non moins redoutable. Le rétablissement de la confiance entre ces deux entités est indispensable et passe par le respect de la loi et l'égalité de tous devant son autorité. L'impunité doit être bannie et les tribunaux militaires doivent jouer leur rôle pleinement et de façon exemplaire pour sanctionner les manquements au devoir et à l'éthique du métier des armes. Le rapprochement entre les forces de sécurité et de défense avec les populations pourrait se faire à partir de forums périodiques au cours desquels des questions d'intérêt commun seraient débattues. Selon les domaines, le modérateur serait une personnalité de la société civile ou un militaire.

Conclusion

Il reste que la mise en œuvre des réformes suggérées dans ce texte suppose la cessation des hostilités, le retour à la stabilité et une volonté des intervenants à construire une véritable nation fondée sur les principes de la démocratie et de la gouvernance. Le contexte actuel, marqué par les tensions qui ont suivi les derniers massacres dans l'Ouest du pays et la militarisation de la zone par le président Gbagbo, ainsi que celles liées aux élections présidentielles décisives prévues dans quelques mois, ne semble pas présager d'un tel esprit, et il faut craindre que le temps ne rende l'équation plus complexe.

Mais que l'on ne s'y trompe pas : aucune sécurité ne peut être garantie dans un pays lorsque les États voisins sont déchirés par des conflits fratricides. Toute stratégie de sécurisation et de stabilisation d'un État est nécessairement tributaire des efforts et des progrès accomplis par les voisins immédiats dans ce secteur. L'histoire de la naissance de nos États nous y invite 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.

Références

- ¹ Selon *Military Balance* 2004, l'effectif total des forces armées actives s'élève à 17 050 hommes (armée de terre 6 600 ; marine 900 ; armée de l'air 700 ; garde présidentielle 1 350 ; gendarmerie 7 600 ; milice 1 500).
- ² National Democratic Institute for International Affairs, « Côte d'Ivoire National Reconciliation & the State of Democracy: An Assessment Mission Report, July 2 – 13, 2001, » p.21: http://www.accessdemocracy.org/library/1240_ci_visits7022001.pdf.

Chapitre 6

La Gambie

Abdoulaye Saine

Introduction

Quand la Gambie obtint son indépendance du Royaume-Uni le 18 février 1965, le monde s'interrogea sérieusement sur sa viabilité politique et économique. C'est pourquoi le premier objectif de la politique étrangère et de sécurité menée par le président fondateur, Dawda K. Jawara, fut d'assurer la souveraineté et la sécurité territoriales, et d'attirer des ressources économiques externes pour soutenir les objectifs de développement interne et asseoir la légitimité du régime. Les subventions britanniques furent nécessaires pendant les premières années d'indépendance pour soutenir l'économie du pays. Plus petit État africain enclavé dans le Sénégal, à l'exception d'un modeste accès maritime, la Gambie préserve jalousement son indépendance face à la menace sécuritaire et d'assimilation qu'elle perçoit chez son grand voisin. L'existence séparée des deux États a ses racines dans les activités des marchands d'esclaves britanniques qui, en 1618, établirent un fort à l'embouchure de la rivière Gambie, à partir duquel ils étendirent leur domination économique, puis politique en amont. Mis à part les deux langues officielles, l'anglais en Gambie et le français au Sénégal, les deux peuples ont beaucoup en commun tant sur le plan culturel que linguistique. Leurs deux économies sont très dépendantes des arachides, la culture commerciale. Aussi bien, le curieux positionnement de la Gambie au cœur du Sénégal a fini par poser à ce dernier des problèmes de sécurité permanents en rapport avec la guerre civile larvée qui sévit dans sa province du Sud, la Casamance.

Depuis son indépendance, ce mini État, qui compte moins de deux millions d'habitants, a bénéficié d'une paix relative, alors que le reste du continent était empêtré dans l'instabilité politique. Avec habileté, le président Jawara avait fixé des objectifs de développement modestes, défini une politique étrangère modérée et adhéré aux principes de la démocratie politique, des droits de l'homme et de l'économie de marché. Au fil des ans, ces principes lui valurent beaucoup de respect, tant en Gambie qu'à

l'extérieur. Pourtant, l'histoire politique de la Gambie sous Jawara ressemble à un plateau secoué occasionnellement par des éruptions volcaniques. L'image, convenue et trop souvent projetée dans le monde extérieur, était celle d'un mini État habile à survivre et capable, en dépit de son sous-développement et de son insécurité, de vivre en société ouverte, avec une démocratie multipartite, synthèse à la fois de tous les problèmes et de toutes les opportunités des petits pays. En dépit de sa tradition démocratique, la Gambie de Jawara connut l'un des plus bas niveaux de vie du continent en se classant au 166^e rang sur 173 pays, selon l'index du développement humain du PNUD. Certains détracteurs de Sir Dawda qualifiaient l'expérience politique gambienne d'alors de « Sembocratie ». Dans le langage des Mandingkas, le groupe ethnique majoritaire en Gambie, le mot « Sembo » est synonyme de force et de pouvoir. Il a été utilisé, de l'avis de certains critiques, pour cacher les pratiques très autoritaires du régime sous un vernis de gouvernance démocratique.

Durant la première République (1965-1994), l'appareil sécuritaire, était organisé de façon lâche autour du ministère de l'Intérieur dirigé par un ministre. Il était composé de plusieurs strates de fonctionnaires jeunes et vieux, qui conduisaient les opérations courantes. Une force non armée de 300 hommes maintenait l'ordre en l'absence d'une armée. Sir Dawda en avait délibérément fait le choix, car il estimait qu'une armée permanente absorberait les maigres ressources nationales et substituerait l'usage de la force au règlement pacifique des désaccords par des moyens démocratiques.

En 1981 un coup d'État fut fomenté contre le gouvernement de Sir Dawda par des éléments des forces armées et des civils, alors que le chef d'État se trouvait en visite en Grande-Bretagne. Se référant à un traité de sécurité et de défense entre la Gambie et le Sénégal, Sir Dawda put convaincre le président Abdou Diouf d'intervenir militairement pour rétablir l'ordre constitutionnel. Dans la foulée de cette intervention efficace, mais au prix de 400 à 500 vies, et du retour de Sir Dawda au pouvoir, les deux présidents tombèrent d'accord pour former la Confédération de Sénégalie, destinée à satisfaire les besoins gambiens en matière de sécurité intérieure tout en rapprochant les deux États et en offrant au Sénégal une issue politique à son problème de sécurité. Baptisée « mariage de confusion », la confédération survécut huit ans avant son effondrement en 1989. C'est l'armée nationale gambienne – seul vestige institutionnel de la Confédération de Sénégalie – destinée à renforcer la sécurité de Sir Dawda (et du pays), qui le déposa ainsi que son gouvernement (le Parti progressiste du peuple) le 22 juillet 1994 à l'occasion d'un coup d'État sans effusion de

sang. L'auteur du coup d'État de 1994, Yahia A.J.J. Jammeh, fut élu président et reconduit aux élections suivantes.

Organisation du secteur de la sécurité

Des modifications constitutionnelles et des amendements furent apportés à la Constitution gambienne pour concrétiser les objectifs politiques fixés par le président Jammeh. Adoptée par référendum en août 1996, la Constitution entérine la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Son chapitre XIII stipule que les forces armées gambiennes comprennent une armée de terre, une marine et une force aérienne, ainsi que de tout autre service dont la mise sur pied aura été décidée par une loi de l'Assemblée nationale. Ce chapitre détaille les rôles des forces armées, parmi lesquels la préservation et la défense de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la Gambie.

En dépit de son adoption en 1996, la Constitution gambienne demeure fondamentalement défectueuse en ce qu'elle vise essentiellement à préserver le pouvoir et le contrôle sur les forces armées par leur ancien chef, Jammeh, qui se mua, au terme des élections présidentielles de cette même année, en président civil. Depuis lors, la Constitution a été utilisée pour museler la presse, mettre hors la loi et supprimer les partis d'opposition ; des agents de sécurité ont pu ainsi agir en toute impunité, leur participation présumée au meurtre de 14 lycéens en avril 2000 ayant été étouffée.¹

La Constitution a été expurgée de la limite de deux mandats successifs pour le président. Sans doute l'une des clauses les plus troublantes du document concerne-t-elle la capacité du président, en tant que commandant en chef, d'influer sur tous ceux qui lui sont subordonnés au sein du secteur de la sécurité. Par exemple, l'article 188 (1) précise que :

« Sans préjudice pour son pouvoir et son autorité en tant que commandant en chef, le président peut donner au commandant de la force des directives d'emploi opérationnel en territoire gambien pour le rétablissement et le maintien de la sécurité et de l'ordre publics, et il appartient au commandant de la force de se conformer à ces directives. »

L'appareil de sécurité officiel

D'un effectif de 800, l'armée nationale gambienne est composée de deux bataillons d'infanterie, d'une garde présidentielle et d'une unité de marine

équipée de vedettes de patrouille fluviale de fabrication chinoise. La gendarmerie paramilitaire compte 600 hommes. Il y a aussi une garde présidentielle ainsi qu'une agence nationale de renseignement (NIA), qui est le bras répressif du régime. En fait, le Président Jammeh ne doit sa longévité dans ses fonctions – en dépit de nombreux coups d'États manqués – qu'au soutien que lui apportent la NIA et les forces de police. L'on soupçonne d'ailleurs que deux des dernières tentatives de coup d'État ont été montées de toutes pièces afin de justifier l'élimination d'officiers de l'armée devenus indésirables.²

La force nationale de police ainsi que ses diverses composantes, qui comprennent la division d'investigation criminelle, l'unité d'intervention rapide et la patrouille de trafic frontalière, forment en Gambie un autre et important appareil de sécurité. L'importance de la police s'est considérablement accrue depuis le coup d'État de 1994. Pendant la première République et au cours de la période qui a suivi le premier coup d'État, cette force était dirigée par l'inspecteur général de la police qui à son tour rendait compte au ministre de l'Intérieur. Or, après le coup d'État, le ministre de l'Intérieur, ainsi que ses chefs de service et ses conseillers, ont tous été recrutés dans les rangs de l'armée de terre et ne doivent leur nomination qu'au Président Jammeh en personne.

Les forces paramilitaires sont gérées par diverses institutions étatiques. Les agents des parcs et des forêts dépendent du ministre de l'Agriculture, les inspecteurs et percepteurs des impôts relèvent du ministère des Finances, alors que les percepteurs des taxes de marchés publics sont sous l'autorité de leurs municipalités respectives.

Les institutions sécuritaires non étatiques

L'ère postérieure au coup d'État a vu la prolifération des organisations de sécurité civiles, privées, domestiques ou internationales autorisées à opérer sous le contrôle de l'État. Ces compagnies de sécurité privées travaillent pour les ambassades étrangères, les banques et les personnalités. Elles recrutent d'anciens personnels des forces de sécurité, qui s'acquittent des tâches quotidiennes avec des personnels déjà formés. Les compagnies de sécurité intérieure sont notamment composées d'anciens agents de sécurité de l'État et exercent leurs fonctions à des tarifs nettement plus bas que ceux de leurs homologues internationaux. Les vigiles sont aujourd'hui très largement employés par les propriétaires de maisons pour en assurer la sécurité, mais aussi par les magasins et les sociétés commerciales. L'augmentation du

nombre de maisons construites pour les Gambiens de la diaspora a également contribué à accroître la demande pour de tels services, en plus de la présence sur les lieux de parents qui y vivent pour en assurer la sécurité. Qu'ils soient ou non contrôlés par l'État, ces personnels de sécurité ne sont pas autorisés à porter d'armes.

Alors que les organisations de sécurité non statutaires, les milices et les groupes d'autodéfense sont en théorie illégaux, en réalité ils existent bel et bien en Gambie et auraient été associés à l'Alliance patriotique pour la réorientation et la construction (APRC) qui gouverne. Un groupe d'autodéfense, connu sous le nom de « Mouvement du 22 juillet », a depuis été remplacé par un groupe similaire connu sous le nom des *Green Boys*. Moins visible que le mouvement du 22 juillet, les *Green Boys* jouent le même rôle que lui.

La gestion, les mandats et la coordination de l'appareil sécuritaire

Nonobstant les garanties constitutionnelles, l'armée gambienne et la NIA demeurent sans doute l'atout politique le plus important du président. En tant que commandant en chef, Président Jammeh a cherché à conserver une main ferme sur ces agences de sécurité par une politique de promotions et de démissions discrétionnaires. Et, en dépit des promesses de transparence, de probité et de protection des droits de l'homme faites par l'APRC au pouvoir, la NIA, l'armée et la police sont devenus les agents les plus importants pour faire respecter la loi et l'ordre. Légiférer par décret a souvent contribué à contourner les garanties constitutionnelles, ce qui à son tour, a engendré une culture de peur et de silence face aux exactions commises par la NIA sur les civils. C'est pourquoi les droits civiques et les libertés civiles que les Gambiens pensaient avoir acquis à jamais sous la première République sont systématiquement violés sous le prétexte de défendre la sécurité nationale. Au fil du temps, un état d'« insécurité nationale » s'est installé, alors que la NIA et l'armée se renforçaient, de même que la garde personnelle du président qui recrutait des officiers étrangers ou des membres de sa propre ethnie Jolla.

L'appareil de sécurité de l'État, et l'armée en particulier, constituent la principale plate-forme institutionnelle sur laquelle repose le régime du président Jammeh. Toutefois, les clivages internes, les factions fondées sur les grades et plus souvent encore sur l'appartenance à une ethnie, la piètre formation et un système de promotions fondé sur l'allégeance au président se sont alliés pour miner le régime et la sécurité nationale de la Gambie. Une manière de flou caractérise à présent l'appareil de sécurité, alors que les

rôles et les responsabilités (spécialement en ce qui concerne la force de police) ont pris une orientation militariste. Aujourd'hui, les militaires exécutent aussi des tâches de police, notamment aux points de contrôle routiers.

Les accords de défense et l'intégration régionale du secteur de la sécurité

Comme la plupart des États d'Afrique de l'Ouest, la Gambie est signataire de plusieurs accords de sécurité ; elle est aussi membre d'organisations internationales, continentales et régionales privilégiées. Sans doute les plus importantes d'entre elles sont-elles les Nations Unies (ONU), l'Union africaine (UA) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). De fait, de petits détachements de troupe de l'armée nationale gambienne ont servi au sein du groupe de contrôle de la CEDEAO, dirigé par le Nigéria depuis le début des années 90. Banjul, la capitale, a été sélectionnée par la CEDEAO comme un des quatre quartiers généraux de son initiative pour la prévention et la résolution des conflits, et le maintien de la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest. Elle accorde aussi une réelle importance à son appartenance à l'Organisation des pays de la rivière Gambie et au Comité interétatique pour le contrôle de la sécheresse au Sahel.

Enclave anglophone presque totalement enserrée par le Sénégal et au-delà par d'autres pays de la zone franc soutenus par la France, la Gambie a longtemps cherché la sécurité et les faveurs économiques du géant régional, le Nigéria, afin de contrebalancer la domination écrasante de la France dans la sous-région. Après le coup de 1994, l'aide occidentale diminua et le soutien financier comme les garanties de défense du Nigéria devinrent cruciales. La Gambie a conservé des liens étroits avec la Guinée-Bissau, la Sierra Leone, le Libéria et la Libye. Toutefois, ces dernières années, la Gambie a essayé de prendre ses distances avec la Libye, alors que ses relations avec les États-Unis s'amélioraient. Des liens ont été resserrés avec Taïwan, Cuba et plusieurs États du Moyen-Orient afin de renforcer la sécurité du régime.

Le Sénégal demeure le partenaire de sécurité le plus important pour la Gambie, en dépit de relations diplomatiques détériorées depuis le milieu des années 90. Les trafics transfrontaliers, y compris d'armes de petit calibre licites et illicites, la réexportation très dynamique de biens de la Gambie vers le Sénégal et les pays environnants, joints à l'appui prétendument apporté par le président Jammeh au mouvement sécessionniste dans la province méridionale du Sénégal, la Casamance, ont exacerbé les tensions entre les deux pays.³ La fermeture de la frontière pendant deux mois, d'août à

octobre 2005, a accentué les tensions et eu un impact négatif sur les relations entre les deux pays. La décision du président Jammeh, prise le 15 août, d'augmenter le péage pour les camions sénégalais qui empruntaient les ferries gambiens a conduit le président sénégalais Abdoulaye Wade à fermer les frontières de son pays aux réexportations gambiennes, une source de revenus majeurs et indispensable pour le gouvernement de l'APRC en grande difficulté financière. C'est pourquoi les relations ont continué à se détériorer en 2005. Il a fallu l'initiative diplomatique personnelle du président Olusegun Obasanjo du Nigéria pour résoudre ce conflit frontalier au cours d'une réunion, le 21 octobre à Dakar, des deux chefs d'État concernés.

Depuis son accession au pouvoir en 1994, le Président Jammeh s'est efforcé d'apparaître comme un courtier de la paix dans le conflit qui oppose le Sénégal à la Casamance, sa province du Sud. On doute fort cependant, à Dakar, de sa capacité à rester neutre dans ce conflit, où la majorité des sécessionnistes appartient à sa propre ethnie, Jolla, et se voit offrir occasionnellement un sanctuaire en Gambie. C'est pourquoi les relations avec le Sénégal sont demeurées glaciales en dépit de la cordialité qu'elles peuvent revêtir en surface.⁴

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Les textes officiels relatifs à la gestion et au contrôle civils de l'appareil de sécurité comprennent des chapitres et des sections, qui sont de très loin les plus complets et les plus élaborés de la Constitution gambienne. Cette dernière détaille en particulier le rôle spécifique des forces armées et les pouvoirs exécutifs dont est investi le président, à la fois chef d'État et commandant en chef des forces armées.

Le cadre légal et constitutionnel

Des dispositions constitutionnelles sont prises pour que le président soit élu par suffrage universel direct pour un quinquennat renouvelable. Le président nomme un vice-président et un gouvernement à partir des 49 membres de l'Assemblée nationale. Quarante-cinq d'entre eux sont élus au suffrage universel direct et les quatre restants sont nommés par le président. Le président, le vice-président et les secrétaires d'État sont responsables devant la chambre, qui a le pouvoir de les sanctionner ou de les démissionner par un vote de défiance. Cela paraît bien sur le papier, mais la

réalité est on ne peut plus différente, car le président a subverti la Constitution afin de s'attribuer des pouvoirs illimités.

De façon prévisible, certaines sections de la Constitution relatives à l'acquisition de l'armement, aux dépôts d'armes, à la présence de personnels militaires étrangers et à leur soutien, aux groupes d'autodéfense et au rôle de la NIA demeurent vagues. Le budget et les dépenses militaires sont entourés de secret. Et comme l'assemblée est dominée par l'APRC, les tentatives faites par la minorité parlementaire pour assurer plus de transparence et de contrôle sont souvent vouées à l'échec.

Le contrôle et la gestion civils du secteur de la sécurité

Les élections présidentielle et législative de 1996 et 2001, essentiellement destinées à satisfaire aux exigences du Commonwealth et de la Banque mondiale/FMI, n'auront été, au mieux, qu'un décor de théâtre. Dans ce contexte, ce sont les militaires, sous la férule de leur chef devenu président, qui se sont opposés à la démocratisation par la voie du contrôle et de la gestion civils du secteur de la sécurité. Le peu de contrôle qu'exercent les civils sur le secteur de la sécurité gambien n'est qu'une façade pour l'autoritarisme et une façon comme une autre de consolider le pouvoir du titulaire.

En dépit des pressions occidentales permanentes en faveur de la réforme, le régime de l'APRC n'a fait aucun effort et a fait en sorte d'éviter tout contrôle et toute gestion du secteur de la sécurité par les civils. En rejoignant les États-Unis, après les attaques d'Al Qaïda en 2001, dans son combat global contre la terreur, l'APRC a contribué à l'amélioration des relations entre les deux pays, mais a aussi renforcé la mentalité de siège en Gambie.

Ainsi, le 20 mars 2006, un soi-disant coup d'État fut déjoué et les actions qui s'ensuivirent révélèrent l'impuissance civile en matière de contrôle et de gestion du secteur de la sécurité. Dans son Rapport 2007 sur la Gambie, Amnesty International indique que plus de 70 civils et militaires ont été détenus et fait en outre état d'actes de torture et d'exécutions extrajudiciaires qui auraient eu lieu peu après la « tentative de coup d'État ».⁵ Un important homme politique gambien résume ainsi l'absence de contrôle et de gestion civils du secteur de la sécurité :

« La situation me rappelle le Libéria sous Charles Taylor ou la Sierra Leone de Foday Sankoh et de Paul Koromah. Ce pays avait la réputation de nourrir et de maintenir une tradition de paix depuis son indépendance. Si ce genre

d'avatars a lieu aujourd'hui, l'on n'est pas loin des ténèbres et de la dévastation. Nous vivons une situation qui développe le sens de l'anarchie, du banditisme et une culture de l'impunité. »⁶

Le contrôle parlementaire

Il reste encore à l'Assemblée nationale à se montrer à la hauteur des attentes populaires en matière d'exercice des pouvoirs qui lui ont été constitutionnellement délégués pour établir et faire respecter des limites légales au régime de l'APRC et au président Jammeh en personne. Il semble bien que les membres APRC de l'Assemblée nationale cherchent plus à plaire au régime et à bénéficier de ses faveurs qu'à répondre aux attentes des électeurs qui ont pris l'initiative de les envoyer à la chambre. D'un autre côté, les parlementaires de la minorité sont trop souvent mis en échec, voire diabolisés, pour pouvoir soulever des questions critiques pour le régime. Ironiquement cependant, les Gambiens continuent de se tourner vers les membres de l'Assemblée nationale, qui sont plus éloignés par la Constitution des caprices politiques du président Jammeh, et devant qui il est responsable. Un faible niveau d'éducation, une expérience insuffisante et l'ignorance des procédures et des modes de travail de l'assemblée en sont partiellement la cause. Cela a rendu l'assemblée inefficace et réduit le rôle de la majorité APRC à celui d'une chambre d'enregistrement.

Le contrôle judiciaire

L'indépendance et l'objectivité de la justice ont été remises en question depuis le coup de 1994, en partie à cause de sa domination et de sa manipulation par la branche exécutive du gouvernement. En avril 2003, l'Association des juristes du Commonwealth a passé une résolution appelant le gouvernement gambien à respecter l'État de droit et à améliorer l'état de la justice. Le document évoquait l'intimidation des avocats, l'absence d'indépendance et de soutien technique pour l'exercice des professions juridiques. En 2002 et 2003, une série de démissions et de promotions ont violé les mécanismes constitutionnels mis en place pour assurer l'indépendance de la justice. Faute d'un système judiciaire indépendant et transparent, l'administration s'est montrée incapable de rendre justice aux citoyens malmenés par le gouvernement. Ainsi, les officiers de sécurité responsables de la fusillade mortelle qui causa la mort de 14 étudiants en train de manifester pacifiquement, n'ont-ils jamais été mis en examen ; ils ont en revanche bénéficié de l'impunité par une loi passée très peu de temps après l'incident.

La plus haute cour de justice du pays, la Cour suprême, n'a jamais fonctionné correctement depuis début 2003, faute d'un nombre suffisant de juges. Comme dans beaucoup d'autres secteurs du judiciaire, la Cour suprême est composée entièrement de juges étrangers, principalement nigériens. Elle doit donc attendre que le gouvernement trouve des juges étrangers volontaires pour servir en Gambie. Etant la cour d'appel la plus haute du pays et en l'absence de cour constitutionnelle, elle est submergée de cas constitutionnels. Ce manque de capacités humaines s'est manifesté dans tous les autres domaines judiciaires et a sérieusement affecté l'administration de la justice dans ce pays. Ce n'est que très occasionnellement que les cours de justice ont agi indépendamment de la branche exécutive. Et du fait que tous les juges sont considérés par certains comme étant partisans, ils ont été affublés de l'étiquette « mercenaires » par les tenants de l'opposition en Gambie et à l'étranger. Le chapitre VIII, section 120 (3) de la Constitution, qui explicite le rôle des cours et garantit l'indépendance du judiciaire, est de ce fait, constamment violé pour accommoder les caprices politiques du président Jammeh. Tout cela a sérieusement compromis le système judiciaire.⁷

Le contrôle public

Les organisations de la société civile ne participent pas à la définition de la politique en matière de gouvernance du secteur de la sécurité pour de nombreuses et bien évidentes raisons : seul le président et une poignée de ses agents de sécurité personnels se le réservent en exclusivité. Cela n'a néanmoins pas dissuadé les organisations non gouvernementales, telles que l'Association du barreau gambien, des branches affiliées d'Amnesty International et de Reporters sans frontières, ainsi que des organisations régionales installées en Gambie, telles que le Centre africain pour les études sur la démocratie et les droits de l'homme,⁸ de faire connaître leurs inquiétudes à l'administration.

Ce sont surtout les journalistes et les médias non contrôlés par le gouvernement qui ont donné de la voix, notamment sur les questions de sécurité, et de façon plus générale sur la violation des droits de l'homme. En tant que groupe, les journalistes ont payé un lourd tribut en risquant leur peau et cet état de chose se poursuit aujourd'hui.⁹ Les *Green Boys* ont participé aux attaques incendiaires perpétrées contre les locaux du magazine bi-mensuel *The Independent*, connu pour ses éditoriaux critiques contre le Président Jammeh et son régime : aujourd'hui encore, le journal reste fermé suite au coup avorté du 20 mars 2006 ; son rédacteur en chef et ses reporters

sont en détention ; le fondateur et l'ancien directeur de la publication sont en exil de peur d'être tués. Ce ne sont pas là des figures de style ni des exagérations car Deyda Hydera, rédacteur et copropriétaire de *The Point a*, lui, été assassiné par arme à feu dans sa voiture, tandis que ses deux passagères étaient grièvement blessées. Ousman Sillah, un avocat spécialisé dans les droits de l'homme, a été lui aussi abattu et laissé pour mort en décembre 2003 ; il a miraculeusement survécu et vit actuellement en exil aux États-Unis.

En dépit de ces atrocités et peut-être à cause d'elles, quelques citoyens se sont ouvertement exprimés sur les questions de sécurité. L'éditorial d'un journal intitulé « Violence et laxisme » pose cette question :

« Ne vous êtes-vous pas avisés que, depuis le 22 juillet 1994, les droits des Gambiens ont été piétinés ? que la détention inconstitutionnelle, les attaques et les intimidations sont devenues monnaie courante ? »

Et l'auteur de conclure :

« Les Gambiens commencent à comprendre maintenant que le gouvernement a choisi d'ignorer l'État de droit, de le saper, d'attenter aux droits humains des individus et au respect de la démocratie. L'accent porté sur la sécurité nationale l'a été au détriment des menaces réelles qui affectent la vie de nombreux Gambiens. Une Gambie plus sûre exige que le modèle de concept de sécurité soit modifié, et que l'insécurité et la violence soient mieux maîtrisées par des États efficaces et responsables qui garantissent les droits de l'homme. Une modification qui fera progresser la démocratie et la bonne gouvernance et qui rendra à la loi sa suprématie. A défaut de ce changement, la sécurité serait compromise pour le plus grand malheur des ceux qui sont déjà opprimés. »¹⁰

En somme, depuis le coup de juillet 94, la Gambie est prise dans une spirale ascendante d'autoritarisme et d'insécurité. L'État a failli dans tous les domaines et il est incapable d'apporter la moindre protection à ses citoyens. L'actuel déficit de sécurité, né d'une culture grandissante de l'arme à feu et de la militarisation de la société, est la conséquence du syndrome de l'État failli au rang duquel la Gambie vient de tomber. De fait, le premier rapport sur la liste des « États faillis », produit d'une recherche menée par le Fond pour la paix et la politique étrangère, a placé la Gambie sur la liste parmi 60 nations en danger d'effondrement. La Côte d'Ivoire venait en tête de liste et la Gambie en queue.¹¹

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Le nombre des défis à la gouvernance du secteur de la sécurité en Gambie augmente. Ils sont multiples et comprennent : un manque d'autonomie dû aux orientations de l'exécutif, des officiers de sécurité mal formés, des mandats trop courts pour les hauts responsables de l'administration, un contrôle défaillant du secteur de la sécurité tant par les institutions gouvernementales que par la société civile, et d'une façon plus générale, un manque de cohérence et de continuité dans la politique. En l'absence de procédures et de lignes bien définies destinées à encadrer la conduite des institutions et des individus, le secteur gambien de la sécurité continuera à être déficient et perçu par le public comme le prolongement de l'exécutif.

Pour être précis, l'absence de contrôle démocratique, de transparence, et de surveillance judiciaire, parlementaire et civile est la principale caractéristique de l'appareil sécuritaire gambien qui a suivi le coup d'État. La présence continue et accrue de personnels militaires à la retraite à la tête des ministères de l'Intérieur, de l'armée, de la police et de la NIA laisse l'exclusivité des prises de décision dans les seules mains du président. De plus, la turbulence continue entretenue par Président Jammeh dans les postes clés du secteur de la sécurité prive ces institutions de sécurité de continuité et de cohérence dans leur politique. Boubacar Jatta, probablement le chef de l'armée ayant la plus grande ancienneté, a été brusquement relevé de ses fonctions en 2005. Après une courte interruption de son service dans l'administration, Jatta fut pendant une brève période ambassadeur à Cuba, puis rappelé et nommé secrétaire d'État à l'Intérieur. Son prédécesseur, Lamin Kabba Bajo, un officier retraité, connut plusieurs postes ministériels, dont celui de la Jeunesse et des Sports. Après ce poste, il se recycla et fut nommé ambassadeur en Arabie saoudite. Il en est revenu et remplit maintenant les fonctions de secrétaire d'État aux Affaires étrangères.

La NIA a vu également de nombreux directeurs aller et venir, ainsi Samba Bah et Abdoulie Kujabi (l'oncle du président). Bah, un ancien policier, devint secrétaire d'État à l'Intérieur, mais comme beaucoup avant lui, fut relevé de son poste. Kujabi, Bah et beaucoup d'autres agents de sécurité de haut rang furent limogés et arrêtés à la suite du coup d'État présumé du 20 mars 2006. Daba Maranneh, alors directeur général de la NIA, fut arrêté et l'on pense qu'il est décédé, ainsi que six de ses collaborateurs, lors d'une prétendue tentative d'évasion pendant leur transfert en prison.¹²

Il est significatif que l'armée et les autres organes étatiques de sécurité, y compris la NIA et les forces de police, aient été complètement remaniés à la suite de ce coup d'État. Pour les remplacer, Jammeh a nommé

des membres de son ethnie Jolla ou des loyalistes. Il faut noter que cette politique de « recrutement-licenciement » n'est pas limitée au seul secteur de la sécurité. Depuis le coup de 1994, un terme a été mis aux services de dix-huit secrétaires d'État et d'un nombre conséquent de fonctionnaires de sécurité de tous niveaux. Il s'ensuit une imprévisibilité politique endémique, une incohérence et une insécurité du service civil.

Ironiquement, le contrôle de l'appareil de sécurité n'a apporté au président et aux agents de sécurité, choisis par lui, aucune sécurité personnelle ou politique. Le déficit de sécurité de la Gambie, combiné avec la défaillance du cadre de gouvernance, a plongé l'économie dans une crise aux proportions sans précédent. C'est pourquoi l'image du secteur de la sécurité risque de demeurer ternie dans le futur prévisible à moins que les indispensables réformes n'interviennent. Par exemple, le rapport de la NIA de juin 2005, demandé par le président au sujet du meurtre de Deyda Hydara, donne une piètre image des talents d'investigation et du sérieux de cet organe de sécurité.¹³ Ce travail ressemble plus à une œuvre de fiction qu'à un document officiel parlant d'un événement tragique. Loin de traiter ce cas d'une façon objective et professionnelle, ce rapport n'est qu'un tissu d'invraisemblances.

Les autres défis permanents à la gouvernance du secteur de la sécurité en Gambie résident dans la « culture de l'impunité », qui permet aux responsables officiels de la sécurité et aux groupes para-gouvernementaux de s'approprier la loi avec une caution officielle ou en restant silencieux. Ainsi, la « culture du silence » a-t-elle enhardi non seulement les groupes d'autodéfense, mais aussi les citoyens ordinaires. Il semble toutefois que le plus grand défi à la gouvernance du secteur de la sécurité se situe au sein même de l'institution militaire. Les chapelles internes, la médiocrité de la discipline et de la formation, le clivage entre les grades, le mécontentement grandissant au sein de l'institution et l'insatisfaction de certains cercles à l'égard de la corruption du gouvernement ne peuvent que se traduire par des conflits internes qui débordent en désordres sociaux. C'est probablement ce qui s'est passé le 20 mars 2006, quand un groupe d'officiers supérieurs de l'armée, y compris le chef d'état-major et des complices civils, semble avoir cherché à renverser le gouvernement du Président Jammeh.

Ajoutons à cela les tensions orageuses entre une population croissante de réfugiés et d'immigrés, généralement plus ardente au travail que les nationaux, et une sous-classe urbaine de jeunes Gambiens qui se sentent envahis par les « étrangers ». Il n'y a pas loin d'ici à ce que ce mélange détonne violemment, plus mortellement encore que l'incident de 2003 contre les résidents sénégalais qui furent sévèrement bâtonnés et dont les biens

furent brûlés. C'est précisément l'absence d'institutions et de mécanismes de gouvernance sociale qui crée la condition, avec tous ses ingrédients, d'une future désintégration nationale.

En somme, en Gambie il y a une triple crise de gouvernance. La première est le défaut de contrôle et l'absence d'un État de droit mis en évidence par une corruption envahissante, une violence criminelle, la personnalisation du pouvoir et les violations de droits de l'homme. La seconde crise est économique ; elle provient en partie d'un échec dans la mise en œuvre d'une politique économique prudente. La troisième crise est décelable dans la dégradation des conditions de vie et du bien-être des Gambiens dans leur ensemble. Ces crises sont le solde net de onze années d'une mauvaise administration militaire ou quasi-militaire ; elles ont un impact considérable sur la sécurité nationale et individuelle. Elles constituent, ensemble, le plus grand défi de gouvernance du secteur de la sécurité que la Gambie ait à relever. L'absence de volonté du régime de s'attaquer à l'insécurité qui résulte de la violation des droits de l'homme, de la dégradation des conditions de vie, du crime et de la « culture de l'impunité » pourrait bien constituer la plus grande menace à sa propre sécurité, comme à celle de la Gambie.

Aussi, la proposition générale, selon laquelle un bon leadership et un bon cadre politique de gouvernance sont les ingrédients essentiels pour assurer la sécurité nationale et pour édifier la démocratie, est-elle à retenir. En fin de compte, la nature et la qualité de la gouvernance, ainsi que le type de politique que choisissent les gouvernements, ont un impact décisif sur la mise en forme d'un appareil de sécurité, sur les performances économiques et sur la capacité du peuple à échapper à la pauvreté de masse. En somme, ce qui compte c'est la bonne gouvernance et le bon leadership, car ils procurent les garanties les plus sûres pour relever les défis de sécurité des individus et de la nation, en Gambie comme ailleurs.

Conclusion

Il est nécessaire d'encourager et d'accélérer le processus de démocratisation en cours en Gambie. Cela ne sera toutefois possible que lorsque le pouvoir reviendra administrativement aux ministères du gouvernement, aux conseils régionaux et municipaux, ainsi qu'aux organisations émanant de la base. Les institutions et les organisations émanant de la société civile doivent bénéficier d'une autonomie relative par rapport au gouvernement central, aux profiteurs nationaux et au système prédateur de l'État. En reconstruisant

ces institutions démocratiques dans la société, il conviendra de mettre en place des mécanismes sociaux et institutionnels pour surveiller le secteur de la sécurité, et former les forces de sécurité au respect et à la protection des droits de l'homme. En fin de compte, la sécurité humaine devra prendre le pas sur la sécurité du régime et l'opportunisme.

Le rôle des acteurs externes est crucial pour assurer le succès de ces réformes. Ainsi, le Sénégal devrait suivre la trace du Nigéria et devenir plus actif pour améliorer les normes démocratiques en Gambie, car l'insécurité qui y règne débordera très certainement de ses frontières. La CEDEAO comme l'UA doivent insister sur les réformes fondamentales à entreprendre en Gambie pour inciter le régime à se frayer un chemin vers le respect des droits humains et vers l'exercice de ses obligations envers ses citoyens. Malheureusement, la décision de l'UA de tenir son sommet annuel de juin/juillet 2006 en Gambie a envoyé un mauvais message, interprété par beaucoup d'observateurs comme une marque de tolérance à l'égard des mauvaises prestations du régime en matière de droits de l'homme. L'UA devrait dans ce domaine prendre exemple sur les principaux donateurs de la Gambie qui, depuis le coup d'État, ont exigé une meilleure gouvernance.

Le Commonwealth, l'Allemagne, la Banque mondiale et le FMI se sont montrés intransigeants sur l'instauration de « bonnes pratiques » en matière d'économie et de politique. En fait, leur pression combinée sur le Président Jammeh et le gouvernement APRC a été largement responsable de la petite ouverture démocratique qui est intervenue en Gambie. Cette pression doit être maintenue, alors que les gains à court terme se font sentir lentement dans le taux de croissance. Même si la pauvreté est pire aujourd'hui qu'en 1993, les projections à long terme sont bonnes. Dans ce long terme, si la confiance domestique et internationale dans l'économie et le secteur de la sécurité continuait de croître, ce serait aussi le cas pour les investissements directs de l'étranger.

La société civile, et les organisations régionales, internationales et non gouvernementales ont un rôle également important à jouer dans la reconstitution d'une base économique durable en Gambie pour s'attaquer à la pauvreté, ainsi qu'aux inégalités liées au sexe et au régionalisme. La violence domestique endémique ainsi que l'excision doivent être abordées de front. La condition sociale et la sécurité des femmes et des filles gambiennes en général laissent fort à désirer, car elles sont beaucoup plus vulnérables que les hommes à la pauvreté et au manque de perspectives. C'est pourquoi il convient de développer une culture de tolérance et un dialogue sur ces différences pour traiter ces questions sociales sensibles, qui ont toutes chances de persister après le départ de Jammeh de la scène politique. Si ces

réformes échouent ou sont indûment retardées, cela risque de plonger la Gambie dans le chaos et dans une possible désintégration. La Gambie compte déjà au nombre des « États faillis ». Retarder ces réformes accélérerait sa descente vers les abîmes.

Aujourd'hui, la Gambie et les Gambiens se trouvent dans une posture politique et économique peu enviable, car ils sont à la croisée des chemins. Les choix sont simples et clairs : soit ils continuent comme par le passé à laisser leurs affaires d'État, dont la sécurité et l'économie, dans les mains de dirigeants inaptes, soit ils retournent à la planche à dessin pour créer un nouveau système politique fondé sur la gouvernance démocratique, permettant ainsi une relative prospérité économique, et une stabilité sécuritaire et politique. Jusque-là, la première priorité du gouvernement du Président Jammeh doit être de rétablir les libertés fondamentales, de protéger les droits de l'homme et la sécurité individuelle.

La résistance des élites politiques et économiques à ces réformes est une réaction vraisemblable, compte tenu de la menace qu'elles représentent pour leurs intérêts particuliers. Les privilèges corporatistes des militaires menacent de prendre le pas sur les besoins nationaux du long terme et sur la sécurité personnelle. Si le Président Jammeh et sa cohorte de militaires à la retraite insistaient sur le « *business as usual* », ils s'exposeraient à un plus grand isolement international et à un mécontentement interne. Le coup d'État manqué du 20 mars 2006, comme les autres avant lui, doit être un coup de semonce pour que soient menées des réformes politiques et économiques durables. Autrement, la vraisemblance d'un nouveau coup d'État augmentera jour après jour. Inversement et compte tenu des fractures existant au sein des forces armées, les mécontents parmi les officiers et les soldats de tous grades pourraient bien apporter leur soutien à des réformes si longtemps espérées. Il s'agit là d'une recette mortelle pour que s'instaure le désordre, car les factions entreraient en compétition pour le contrôle du processus de réforme, les forces armées agissant comme une institution. C'est bien pourquoi ces changements doivent être entrepris avec prudence et pondération.

La mesure du succès de ces réformes sera donnée par le degré de stabilité politique et économique susceptible d'être engendré du fait de l'émergence de la bonne volonté, de la manifestation du soutien de la communauté internationale et qui plus est, de la différence quantitative apportée dans la vie des citoyens ordinaires. L'efficacité des réformes pourra être évaluée au moyen des questions clés suivantes : premièrement, la qualité de la vie (croissance économique, réduction de la pauvreté, revenus équitables et redistribution des richesses, sécurité personnelle, paix, droits de

l'homme, nourriture, sécurité de l'eau, égalité des sexes, accès à l'éducation, notamment pour les filles) est-elle meilleure pour les Gambiens à présent qu'avant le lancement des réformes ? Deuxièmement, ces réformes sont-elles viables dans le long terme ?

L'atteinte graduelle et durable de résultats tangibles pourrait bien être ce que l'on peut espérer de mieux. Il est clair que le processus de réforme sera agité, parfois virulent, mais certainement préférable à la situation présente. C'est pourquoi la croissance économique doit s'effacer devant la sécurité et les valeurs humaines. Les Gambiens doivent être exigeants en ce qui concerne l'honnêteté de leurs dirigeants et ne pas sacrifier la paix nationale, interne et personnelle à la recherche du profit et à l'esprit de lucre. Finalement, les vrais indices du progrès seront la foi et l'implication dans ces idéaux.

Références

- ¹ Amnesty International, « Gambia: Excessive Use of Force by Security Forces with Fourteen People Killed and at least Twenty-eight Injured, » Amnesty International, <http://web.amnesty.org/library/index/ENGAFR270012000> (17 août 2000).
- ² Abdoulaye Saine, « The Gambia's Elected Autocrat, Poverty, Peripherality and Political Instability ; 1994-2006 : A Political Economy Perspective, » *Armed Forces & Society* 34, n° 3 (octobre 2008) : 450-473.
- ³ Voir : « Yahya Jammeh Supports Casamance Rebels : An Analysis, The Gambia Echo, » 3 septembre, 2007 ; et Abdoulaye Saine, « The Gambia's 2006 Elections: Change or Continuity? » *African Studies Review* 51, n° 1 (avril 2008) : 59-83.
- ⁴ « Jammeh, Wade clear the Air, » *The Point*, 25 octobre 2005.
- ⁵ Amnesty International, « Amnesty International Report 2007: The State of the World's Human Rights: Gambia, » Amnesty International, <http://report2007.amnesty.org/eng/Regions/Africa/Gambia>.
- ⁶ Ces remarques ont été faites par Omar Jallow, un opposant politique et un critique déterminé du régime Jammeh. Jallow, qui a été ministre de l'Agriculture dans le gouvernement précédent (Jawara) et a œuvré de façon incessante avec d'autres politiciens pour restaurer la démocratie en Gambie. Son engagement politique lui a valu d'être arrêté, détenu et torturé. Pour ces remarques, voir le journal *The Independent* d'avril 2004.
- ⁷ Gisbert H. H. Flanz, *Constitution of the Gambia* (New York : Oceana Publications, 1997), 120-148.
- ⁸ Voir : Le Centre africain pour les études sur la démocratie et les droits de l'homme, <http://www.acdhrs.org>.
- ⁹ AllGambian.net, « News: AI- Brooklyn Group Deplores Human Rights Abuses in the Gambia, » <http://www.allgambian.net> (mai 2006).
- ¹⁰ *The Independent*, 19 décembre 2003.
- ¹¹ Foreign Policy and The Fund for Peace, « Foreign Policy Failed State Index July/August 2005 ; May/June 2006, » ForeignPolicy.com, <http://www.foreignpolicy.com>.

¹² Voir : Amnesty International, 2007 ; Amnesty International, « Amnesty International Report 2008: The State of the World's Human Rights: Gambia, » Amnesty International, <http://thereport.amnesty.org/eng/regions/africa/Gambia>.

¹³ Ann Cooper, « 2005 Letter of Protest: The Gambia: CPJ Outraged by Conduct of Probe into Editor's Murder, » Committee to Protect Journalists, <http://www.cpj.org/protests/05ltrs/Gambia16june05pl.html>.

Chapitre 7

Le Ghana

Eboe Hutchful

Introduction

Avant d'aborder toute discussion sur la gouvernance du secteur de la sécurité au Ghana, (comme dans la plupart des États africains), il faut reconnaître qu'il existe de nombreuses lacunes dans ce domaine. Pour diverses raisons assez évidentes, il n'a pas eu jusque très récemment d'étude systématique sur le sujet. Pourtant, bien que l'intérêt porté à cette question soit récent, le sujet lui-même ne l'est pas ; étant donné le long épisode de militarisme qu'a connu le Ghana (et l'Afrique) et son combat pour stabiliser ses relations civilo-militaires, un rappel historique s'impose pour mettre la période de transition actuelle en perspective.

Il est certain que le Ghana détient un record inhabituel de militarisme et d'instabilité politique entre les décennies 60 et 80, avec une série de coups d'État (1966, 1972, 1979 et 1981) et d'innombrables tentatives avortées. Cela signifie que le pays a passé près de vingt-trois de ses trente-cinq années d'indépendance sous des régimes militaires.¹ Il y avait interaction entre l'instabilité croissante de l'État et une grave détérioration de l'économie. Cependant, ce processus de militarisation semble être arrivé à son terme, voire même s'être renversé à la fin des années 80 et 90, facilitant ainsi la transition vers une démocratie somme toute vigoureuse. Et s'il apparaît que, toutes proportions gardées, l'expérience du Ghana est représentative de bien des transitions survenues en Afrique de l'Ouest entre un régime militaire autoritaire et une démocratie électorale, tout en partageant avec elles leurs limites et leurs ambiguïtés, il n'en demeure pas moins que le Ghana s'en distingue : l'exercice initial de réaménagement du régime auquel il s'est livré semble s'être approfondi et devenir un cas de succession véritablement démocratique.² L'évolution vers une gouvernance stable du secteur de la sécurité aura été l'élément central de cette expérience.

Mais quel est le niveau réel de qualité de la gouvernance du secteur de la sécurité au Ghana, et dans quelle mesure est-elle viable ? Notre analyse

débuté avec les événements survenus après 1992 et couvre la récente transition vers la démocratie électorale ; elle ne prend donc en compte qu'une partie (néanmoins significative) de la longue et riche histoire du Ghana.³ Pour comprendre ces événements survenus après 1992, il faut d'abord saisir l'importance des événements antérieurs, qui ont été essentiels pour préparer le terrain de l'évolution actuelle, mais qui ne peuvent être analysés ici en détail. Ce sont, entre autres, la réforme complète des secteurs publics et macro-économiques,⁴ ainsi que la refonte progressive des services de sécurité par le régime Rawlings. Toutes deux ont été indispensables pour remettre d'aplomb l'État ghanéen, comme l'ont d'ailleurs été les combats menés par la base pour forcer l'ouverture à la démocratie dans les années 90.⁵ Ces événements ont permis d'ouvrir la voie à une reconstruction de la gouvernance du secteur de la sécurité, face à des facteurs contextuels et à des défis plus généraux.

Organisation du secteur de la sécurité

Le système sécuritaire du Ghana comprend les éléments suivants :

- les forces armées du Ghana (armée de terre, marine, armée de l'air) (un effectif d'environ 7 000 hommes au total) ;
- le service de police du Ghana (pour l'heure, environ 16 000 agents) ;
- des organisations paramilitaires : le Service d'immigration du Ghana et le Service préventif de la régie (douanes et impôts – CEPS) ;
- le système pénal : le service pénitentiaire du Ghana ;
- les organisations de renseignement domestique (le Bureau national d'investigation – BNI), extérieur (le Bureau de recherche) et militaire (l'Agence de renseignement de défense) ;
- des organisations de sécurité privées (à l'heure actuelle, 47 sont autorisées, sans compter une grande diversité d'organismes de sécurité de voisinage, qu'il reste à dénombrer).

Le phénomène le plus significatif en matière de sécurité au Ghana ces dernières années est sans aucun doute l'expansion des organisations de sécurité privées et informelles, en partie due à la « désintégration » des institutions de sécurité officielles et de la police, mais aussi à l'augmentation de la criminalité. En même temps qu'il s'est créé un marché non négligeable de services de protection privée⁶ (principalement dans les zones urbaines et

répondant aux besoins du monde des affaires, des élites et des classes moyennes), des organisations plus traditionnelles, animées par des bénévoles et des membres de la communauté pour se protéger contre la criminalité, se sont multipliées tant en milieu urbain qu'en milieu rural et, dans certains cas, avec l'encouragement de l'État.

Le cadre de la gouvernance du secteur de la sécurité

Nous commencerons avec la description du cadre existant, tel que prévu par la Constitution de 1992 et par d'autres textes législatifs relatifs au secteur de la sécurité. Il faut toutefois noter que les activités de surveillance ne sont pas toutes assurées par des organisations statutaires.

Les institutions placées sous l'autorité de l'exécutif

Aux termes de la Constitution, le président exerce un contrôle d'ensemble sur les services de sécurité, nomme les chefs d'état-major des différentes armées ainsi que les principaux commandants militaires, en consultation avec le Conseil d'État et les Conseils d'armées. Il nomme également les membres du Conseil national de sécurité, du Conseil d'État et des trois Conseils d'armées. Pourtant, la direction administrative et opérationnelle des armées relève de la compétence des chefs d'état-major de ces armées, néanmoins sous le contrôle des Conseils d'armées pour les questions relevant de la politique d'emploi des forces.

Dans la version originale de la Constitution, le vice-président jouait aussi un rôle clé et indépendant dans la gestion de la sécurité nationale, présidant les trois Conseils d'armées ainsi que le Conseil national de sécurité en l'absence du président (cette disposition a été modifiée depuis par un amendement constitutionnel, pour les raisons que nous allons examiner ci-dessous).

La responsabilité constitutionnelle de la coordination de la politique de sécurité est dévolue au Conseil national de sécurité (NSC) dont les membres de droit sont :

- le président ;
- le vice-président ;
- les ministres de la Défense, de l'Intérieur, des Affaires étrangères et des Finances, ainsi que tout autre ministre que le président jugera utile de nommer ;

- les représentants des armées, à savoir : le chef d'état-major des armées et deux autres membres des forces armées, l'inspecteur général de la police, le commissaire de police représentant le Conseil du ministère de l'Intérieur et un membre des forces de police, le directeur général des services carcéraux, les directeurs du renseignement (respectivement extérieur, domestique et militaire), et le commissaire chargé des services des douanes et des impôts indirects.

Afin d'assurer une liaison solide avec la tête du gouvernement, le secrétaire du cabinet assume également les fonctions de secrétaire du Conseil national de sécurité.

Les fonctions du NSC (*National Security Council*) sont : d'assurer la collecte des renseignements relatifs à la sécurité du Ghana ; assurer l'intégration des politiques et des mesures de sécurité intérieure et extérieure ; coordonner le travail des services de sécurité d'une part, et des autres départements ministériels et agences gouvernementales d'autre part. En application de la loi 526 de 1996 (loi sur les agences de sécurité et de renseignement), le NSC est également devenu l'organisme de contrôle pour les trois agences de renseignement. Toutefois, à l'exception du BNI (agence de renseignement domestique), les deux autres agences de renseignement continuent à être hébergées par leurs ministères de tutelle (respectivement celui des Affaires étrangères et celui de la Défense). Le NSC a un secrétariat qui est dirigé par le coordinateur de la sécurité nationale et son adjoint, chargé de superviser les directeurs des trois agences de renseignement. En termes de contrôle de l'adéquation des mesures prises à l'aspect politique, le secrétariat dépend du ministre de la Sécurité nationale ou du conseiller national de sécurité.⁷

Le Conseil d'État est une entité forte de 24 membres, généralement nommés, qui conseille le président dans l'exercice de ses responsabilités. En relation avec le secteur de la sécurité, son rôle consiste à donner son avis sur le choix et la nomination des chefs d'état-major (le chef d'état-major des armées et les trois chefs d'état-major d'armées, l'inspecteur général de la police et le directeur général des prisons), ainsi que sur les nominations présidentielles aux Conseils d'armées.

La législature

La Constitution de 1992, à l'instar des précédentes, est sibylline quant au rôle du parlement. Son article 200 (2) dispose simplement que « personne n'a le droit de lever quelque service de police que ce soit, excepté par et sous

l'autorité d'une loi parlementaire ». L'article 210 stipule de la même façon que « personne n'a le droit de lever quelque service armé que ce soit, excepté par et sous l'autorité d'une loi parlementaire ». Il n'y a pas d'autre détail.

Au sein du parlement, trois entités sont plus directement concernées : la Commission de la défense et de l'intérieur qui, compétente en ce qui concerne les forces armées, la police et les services de l'immigration, contrôle les budgets du ministère de la Défense et du ministère de l'Intérieur ; la Commission des finances qui contrôle le budget des services présidentiels (y compris celui du Conseil national de sécurité) ainsi que le Service de prévention des douanes et des impôts indirects (CEPS) ; la Commission des comptes publics qui surveille les comptes publics en général et étudie, de façon critique, le rapport de la Cour des comptes, ce qui lui donne la possibilité d'examiner les dépenses militaires et de sécurité. Il n'existe pas de commission pour le renseignement.

Les autres institutions publiques de surveillance

Il y a plusieurs autres organisations qui ne sont pas directement impliquées dans le contrôle administratif et fonctionnel ni dans la réglementation des institutions de sécurité, mais dont le rôle demeure important dans la surveillance des agences de sécurité. Elles comprennent :

- le pouvoir judiciaire qui, par sa vocation à appliquer l'autorité de la loi, joue un rôle dans la protection des droits humains et dans la limitation des abus commis par les forces de police et de sécurité. Il joue également un rôle (conformément à la loi 526) en autorisant des mandats de recherche, ainsi que des interceptions de communications par les services de renseignement, et en réexaminant certaines décisions des tribunaux militaires ;
- le Comité des droits humains et de la justice administrative qui, parmi d'autres fonctions, se voit confier la tâche et les pouvoirs spécifiques (bien que limités) « pour enquêter sur des plaintes formulées concernant le fonctionnement des forces armées, des services de police et des services pénitentiaires » (article 218 (b) de la Constitution) ;
- le ministère des Finances, qui agit par le contrôle des budgets et des allocations budgétaires ;

- Le Département du contrôleur général, qui vérifie les comptes de tous les ministères du gouvernement, des directions et des agences, et qui rend compte au parlement : c'est ainsi un instrument clé pour le contrôle fiscal, la probité financière et la transparence.

En termes de gouvernance du secteur de la sécurité, la Constitution de 1992 a fait la preuve de son caractère évolutionnaire, bénéficiant de solides apports des constitutions précédentes. Néanmoins, il y a des divergences subtiles et importantes par rapport à elles. Cela porte notamment sur le profil haut adopté par le Conseil d'État et les Conseils d'armées (le but étant de dépersonnaliser la gestion de la sécurité et de protéger l'intégrité professionnelle des institutions de sécurité), ainsi que sur une plus grande visibilité des services du Conseil national de sécurité ;⁸ cette situation garantit virtuellement que les dispositions du Ghana en matière de sécurité nationale seront contrôlées (ou au moins passablement influencées) par les services de sécurité.

Les autres moyens légaux de surveillance : législation et règlements relatifs à l'armée

Au-delà du cadre général de la Constitution, chaque armée est régie par des textes législatifs, ainsi que par une série de règlements.⁹ On constate d'importantes différences entre les cadres législatifs quand il s'agit du contrôle des forces armées, de la police, du renseignement et des forces paramilitaires ; d'une certaine manière, cela traduit les différences de caractère et de fonction entre les armées et les services. Au Ghana pourtant, le problème se situe au-delà. Les lois relatives aux armées appartiennent à différentes « généalogies » et comportent différentes exigences de responsabilité. Le résultat est qu'il y a peu de cohérence parmi les institutions de gouvernance au sein du secteur de la sécurité pour peu que l'on s'éloigne du niveau « macro » de la Constitution. Par exemple, la loi sur les forces armées de 1962, la plus ancienne (bien qu'amendée à plusieurs reprises au fil des ans), ne contient aucune disposition spécifique relative à une surveillance légale. D'un autre côté, la loi sur les services de police (loi 350 de 1970) prévoit la soumission de rapports annuels au parlement. L'article 36 (1) de cette loi stipule que :

« Aussi tôt que possible après le 30 juin de chaque année, l'inspecteur général de la police devra préparer un rapport donnant les détails de l'administration de ce service au cours des douze mois écoulés. (2)

Le rapport sera soumis au ministre qui en fera la présentation à l'Assemblée nationale. »

En plus de réglementer les services de police, la loi 350 a offert le premier cadre légal pour réglementer les organisations privées de sécurité (OPS). Elle s'est attachée à donner une définition des OPS et à investir le ministre chargé des services de police du pouvoir de réglementer leur existence et leur fonctionnement. Depuis, le règlement de 1992 des services de police sur les organisations privées de sécurité (L.I. 1571, amendée par la L.I. 1579) l'a remplacée.

Paradoxalement, la législation de loin la plus progressiste et responsabilisante en la matière s'applique aux agences de renseignement, sous la forme de la loi 526 de 1996, qui pour la première fois procure un cadre légal et une structure de gouvernance à ces services. Cette loi :

- impose au ministre de soumettre un rapport annuel au parlement sur les activités des agences de renseignement ;
- donne le pouvoir au parlement d'attribuer par vote des crédits à partir des fonds publics au Conseil national de sécurité et aux agences de renseignement ;
- requiert que les comptes des agences de renseignement soient audités par le contrôleur général chaque année fiscale ;
- crée un tribunal des recours ainsi qu'une procédure de recours contre les abus commis par les agences de sécurité et de renseignement ;
- impose que les mandats soient établis par écrit par un juge, un président de tribunal ou un officier supérieur de la police (d'un grade supérieur ou égal à celui de commissaire), autorisant la conduite d'une enquête par une agence de renseignement (toutefois, les mandats autorisant les interceptions de communications doivent être signés de la main d'un juge de la Cour suprême) ;
- enjoint le directeur de toute agence de renseignement de s'assurer « de la neutralité politique de son organisation dans l'exercice de ses fonctions ».

Quant à savoir à quel point ces dispositions sont appliquées, c'est une toute autre affaire (voir ci-dessous).

Les mécanismes non statutaires de surveillance

Une dernière source de contrôle et de surveillance du secteur de la sécurité provient de groupes et d'organisations socioprofessionnels politiquement actifs, tels que les partis politiques, des organisations de la société civile et les médias. De tels groupes n'ont pas particulièrement tendance à avoir une base constitutionnelle ou légale pour participer à la surveillance (excepté dans certains cas particuliers tels que la représentation au Conseil de la police); néanmoins, ils jouissent d'un large mandat démocratique. Historiquement, au Ghana, les médias et la société civile ont toujours eu des relations conflictuelles avec les institutions de sécurité en général et les forces armées en particulier, en partie à cause de la politisation de ces institutions. Mais, alors qu'ils se sont régulièrement exprimés avec vigueur sur des sujets relevant du secteur de la sécurité, la capacité leur a souvent manqué de venir aux prises avec ces questions d'une manière réellement informée.

Cela s'explique en partie par l'absence d'instituts de recherche et de « think-tanks » sur les questions de sécurité, ainsi que par le nombre insuffisant de journalistes spécialistes des affaires militaires et policières. L'émergence récente d'un petit nombre d'organisations de la société civile, spécialisées dans les questions de sécurité et qui diffusent des textes d'information en matière de sécurité, tend néanmoins à renverser la situation : Recherche et dialogue africains sur la sécurité (ASDR), le Centre ghanéen pour le développement démocratique, et le Centre des ressources légales.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Nous nous efforcerons dans cette partie de l'étude d'évaluer les résultats de ces mécanismes de gouvernance à travers deux périodes de transition politique (1992-2000 et 2000-à ce jour), caractérisées par deux régimes aux pratiques très différentes dans l'arène sécuritaire.¹⁰

Pour ce qui concerne la gouvernance du secteur de la sécurité sous le nouveau système démocratique, la première menace qui s'est manifestée à son encontre provenait d'une impasse constitutionnelle due à un conflit entre le président Rawlings et le vice-président Arkaah, qui a mis en évidence les problèmes potentiels posés par la complexe division du pouvoir inscrite dans la Constitution de 1992. Comme nous l'avons indiqué, sous la constitution originelle, le vice-président présidait les trois Conseils d'armées ainsi que le

Conseil national de sécurité en l'absence du président. Son cabinet jouait donc un rôle clé dans la gestion de la sécurité nationale. Cette prééminence plutôt inhabituelle dans le système sécuritaire – un autre héritage de la précédente constitution (1979) – supposait un haut degré de coopération entre le président et le vice-président et, implicitement, qu'ils soient membres du même parti. Ces conditions étaient réunies sous le régime Limann, au cours duquel cet arrangement semble avoir assez bien fonctionné. Pourtant, le régime venu au pouvoir en 1993 était caractérisé par une « cohabitation » entre le « parti officiel » le Congrès national démocratique et le Parti de la convention nationale, l'un des partis d'opposition, ainsi qu'entre deux hommes (Rawlings et son vice-président Arkaah), dont les antécédents et les tempéraments ne pouvaient être plus différents. Le conflit entre les deux leaders (qui finit par dégénérer violemment en décembre 1995) paralysa les organes clés du contrôle civil. Les réunions du Conseil national de sécurité et du Conseil des forces armées (AFC) cessèrent virtuellement. Ce conflit fournit immédiatement le prétexte pour apporter, en 1996, des amendements à la Constitution aux termes desquels le vice-président était déchargé et le président investi du pouvoir de nommer les présidents des Conseils d'armées.¹¹

Pourtant le conflit décrit ci-dessus n'aboutit qu'à l'aggravation des difficultés politiques et institutionnelles sous-jacentes. Le premier défi était indubitablement lié au contexte et procédait de la nature-même de la transition – qui entraînait initialement un processus (limité) de libéralisation politique et constitutionnelle du nouveau régime soutenu par les militaires et du système « démocratique » émergent. Alors que ce régime avait mené à bien un important train de réformes, il conservait néanmoins une réputation de non-transparence au regard des questions de sécurité, notamment dans l'approche « monopolistique » du contrôle de la sécurité. Le style outrageusement interventionniste, qui caractérisait la présidence Rawlings, ainsi que le très haut degré d'influence que conservaient au sein du régime les organisations de sécurité, minaient toute perspective de fonctionnement (ou de fonctionnement indépendant) des mécanismes constitutionnels, tels qu'ils étaient envisagés.

Le Conseil national de sécurité et les Conseils d'armées

D'après la Constitution, les institutions clés chargées de la politique et du contrôle dans le domaine exécutif sont le NSC et les Conseils d'armées. Comme on l'a noté plus haut, le NSC a une double fonction : celle de mettre en œuvre le mécanisme de coordination de toute la sécurité et celle de diriger

les organes de renseignement. Pourtant, dans sa configuration actuelle, le NSC offre peu d'ouverture au contrôle démocratique. D'un autre côté et en dépit de la domination (au moins en termes d'effectifs) exercée par les services sur le NSC, le conseil n'a pas réussi à élaborer un cadre d'orientation stratégique pour les services de sécurité, ni à coordonner correctement la stratégie nationale de sécurité du Ghana.¹² Il n'y a, à l'heure actuelle, aucun document concernant la stratégie nationale de sécurité dans le domaine public et il est à croire que le NSC n'a pas été capable, dans ses efforts de coordination, de surmonter la résistance opposée par les intérêts particuliers des agences gouvernementales et des services de sécurité. Sous le régime Rawlings, les réunions avaient la réputation d'être sporadiques et « ad hoc » ; elles ne réunissaient que rarement le plenum en raison de l'absence des autorités de premier plan. De l'opinion des initiés, le NSC est une structure trop vaste et trop lourde pour être efficace.

Pareillement, même après le remplacement du vice-président, les réunions du Conseil des forces armées ont eu lieu de façon sporadique (pas plus de six entre 1996 et 2000) en raison du manque de temps disponible du nouveau vice-président. Le rôle du conseil s'est trouvé sapé par le manque d'indépendance par rapport à l'exécutif et par l'interférence politique présumée du commandant en chef. L'efficacité du AFC comme cellule de réflexion sur les orientations stratégiques peut être jaugée à la mesure de son échec à faire évoluer la politique de défense.¹³ Parfois, le conseil se sentait marginalisé dans son rôle de consultant en matière de promotions, certains membres allant même jusqu'à penser que les promotions étaient le reflet de considérations plus politiques que professionnelles. En outre, il ne joue pratiquement aucun rôle dans le processus budgétaire militaire actuel,¹⁴ et il semble bien que l'absence d'un représentant du ministère des Finances au sein du conseil ait conduit à en limiter le niveau de réalisme financier dans ses recommandations, contribuant ainsi à éroder leur impact. Un financement inadapté a également pesé sur la qualité du travail du conseil en limitant, par exemple, les visites de familiarisation au sein des unités militaires.

Le Conseil de la police a opéré dans un environnement encore plus défavorable. Sur le plan institutionnel, il est coincé entre, d'une part les pouvoirs excessifs dont jouit l'inspecteur général de la police¹⁵ au sein de la police et du conseil-même,¹⁶ et d'autre part le ministre de l'Intérieur, qui s'est efforcé de s'opposer au transfert de ses pouvoirs de contrôle vers le conseil. Ce dernier est handicapé par le manque de moyens financiers, qui a mis à mal à la fois son propre travail et celui des services de police. Le conseil a eu à faire face – mais sans pouvoir jusqu'à présent le traiter – à un

état d'anomie virtuelle en matière d'organisation au sein de la police, encore amplifié par de médiocres qualités de commandement, l'absence de responsabilisation interne et un cadre législatif et réglementaire obsolète et redondant. Son propre rôle est largement méconnu (et apparemment peu apprécié) par la base, qui lui reproche toutes sortes de dysfonctionnements (promotions tardives, conditions de service dégradantes, manque de lignes directives, etc.) Le manque d'expérience dont a fait preuve le conseil sur le rôle propre de la police n'a pas facilité les choses. Alors que le nouveau gouvernement vient de faire des efforts pour améliorer la situation des ressources, le Conseil de la police a été incapable, quant à lui, de mettre en route quelque réforme de la police que ce soit.

Les ministères liés à la sécurité

Les ministères liés à la sécurité constituent l'autre niveau de contrôle de l'exécutif. L'information relative à ces ministères est fragmentaire et inégale. Par exemple, on dispose de suffisamment d'éléments pour dire que le ministère des Finances a été extraordinairement efficace dans le contrôle quantitatif qu'il a exercé sur les budgets des armées et de la police, mais on a moins d'informations sur la façon dont il évalue ces budgets ou contrôle les dépenses hors budget. Le peu que nous en sachions est presque entièrement limité au ministère de la Défense. En revanche, il y a très peu d'informations sur l'interface entre le ministère de l'Intérieur et la police, l'immigration, le système pénal ou les compagnies privées de sécurité, ainsi qu'entre le ministère des Finances et le CEPS.

Ce n'est un secret pour personne que les militaires ont toujours bénéficié d'un haut degré d'autonomie au sein du ministère de la Défense. Cela s'est accentué au fil des régimes militaires successifs, au point que les fonctions administratives et de commandement ont été de plus en plus étroitement intégrées au sein du quartier général des forces armées. Le résultat a été la marginalisation de ce ministère, dont le rôle s'est limité à soutenir le quartier général dans l'administration de l'institution militaire. Le ministère de la Défense a traditionnellement joué un rôle restreint dans l'établissement du budget et l'acquisition des armements ;¹⁷ le contrôle et la responsabilité ministériels sur les affaires financières des forces armées s'en sont trouvés affaiblis. En bref, il y a eu apparemment fort peu de « contrôle civil » sur les militaires. La capacité du ministère de la Défense à exécuter son mandat a été contrainte, dans le passé, par des personnels inadaptés, une turbulence marquée au sein des échelons de direction, (essentiellement des fonctionnaires civils issus d'autres ministères et qui,

dans le meilleur des cas, ne restaient que trois ou quatre ans en poste au ministère de la Défense, le tout lié à l'absence de programmes de formation et des capacités requises. Les fonctionnaires, qu'ils fussent de haut niveau ou dans la moyenne, se sont souvent montrés réticents à une mutation dans ce ministère impopulaire. Mais, comme l'expérience l'a montré, il y a également des raisons politiques : les militaires se sont simplement opposés à tout empiètement sur les prérogatives et les avantages acquis au sein du ministère proprement dit. Alors même que le gouvernement Rawlings était en mesure d'imposer un contrôle politique sur les forces armées (au moins pour mettre un terme au cycle des coups d'État), il n'y a eu, en soutien, qu'un développement institutionnel et politique limité. Les indications les plus flagrantes de cet état de fait auront été l'incapacité d'aboutir à une politique de défense et le fait que sur les quatre ou cinq directeurs civils prévus par la loi sur le service civil de 1993, un seul a été désigné à ce jour ! Bien que le ministère de la Défense ait lancé deux révisions des forces armées (en 1987 et de nouveau en 1995), peu de suites ont été données aux recommandations radicales qui en ont résulté.

La surveillance par le ministère de l'Intérieur des services de police et des organismes privés de sécurité apparaît bien faible, et ce, pour différentes raisons. Comme dans le cas des forces armées, l'effet de l'implication de la police dans la politique et le gouvernement à certaines époques depuis 1966 a contribué à augmenter l'autonomie de ces services au sein de leur ministère de tutelle. Sous les régimes militaires, le ministère était en fait sous le contrôle de l'inspecteur général de la police ou d'un haut gradé de ce service, plutôt que l'inverse. A la différence du ministère de la Défense, l'Intérieur est un ministère tentaculaire aux portefeuilles multiples, dont la police n'est qu'une des responsabilités. Le rôle de ce ministère a de plus été affaibli (du moins à son propre avis) par le transfert des fonctions de contrôle et de surveillance au Conseil de la police.¹⁸ Une partie de l'anomalie créée par cette division des responsabilités est le fait que le ministère a un rôle limité dans l'élaboration du budget de la police, qu'il est supposé défendre devant le parlement. De toute évidence, le ministère estime que l'inspecteur général de la police est excessivement indépendant et le titulaire actuel du poste particulièrement obstructif.¹⁹

Dans le cas des OPS, bien qu'existe une législation depuis 1994 pour réglementer ce secteur, il semble bien que jusqu'à mi-2002, beaucoup des quelque 300 (ou plus) OPS du Ghana opéraient sans les autorisations requises. Le ministère semblait manquer d'information, même sur les sociétés qu'il avait agréées. Depuis juin 2002, pourtant, le gouvernement a pris des mesures rigoureuses pour faire appliquer la réglementation relative à

cette industrie. Le nombre de sociétés autorisées a été réduit à 105 ; et de nouveau, à 47 en 2004 (avec une prolongation d'autorisation pour 36 sociétés existantes et l'agrément accordé à 11 nouvelles). Néanmoins, la mollesse dans l'exercice du contrôle et dans l'application de la loi a conduit à l'émergence de sociétés présentant des niveaux variables de professionnalisme et d'efficacité.²⁰ Bien que cela ne constitue pas encore un problème sérieux, le risque existe néanmoins que, de par leur nature même, des OPS mal réglementées (et mal entraînées) puissent avoir d'importantes conséquences : en s'érigeant notamment en agents de renseignement, en service d'ordre des partis politiques, en commanditaires ou même en mettant à profit leur statut pour agir comme des bandes criminelles de plein droit.²¹

L'auto-gouvernance corporatiste

Comme dans toute organisation professionnelle, la qualité de l'auto-gestion corporatiste est d'une importance décisive pour les résultats de la gouvernance et pour la capacité des agences externes à exercer leur contrôle. A cet égard, les forces armées se sont montrées meilleures que la police. Elles se considèrent (et sont considérées) comme l'institution la mieux dirigée du Ghana. Le problème est que cet argument est souvent utilisé pour supplanter ou pour prévenir, plutôt que pour faciliter, le contrôle civil. D'un autre côté, plusieurs rapports gouvernementaux successifs ont émis des commentaires peu flatteurs sur la qualité de l'administration interne de la police.²² La différence peut d'une certaine façon s'expliquer par les résultats divergents des conflits institutionnels et des mouvements de réforme interne du début des années 80. Alors que les Comités des forces armées pour la défense de la révolution encourageaient une plus grande responsabilisation au sein des forces,²³ des mouvements semblables ont été supprimés dans la police, arrêtant toute réforme et institutionnalisant un état de tension au cœur du service, notamment entre les chefs et la base. La pression de l'opinion publique, très variable en ce qui concerne la réforme (très élevée dans la police et moindre dans les forces armées), peut être attribuée, au moins en partie, à des perceptions divergentes de la capacité de ces institutions à se gouverner elles-mêmes.²⁴

Une brève allusion, à présent, sur le rôle des associations professionnelles dans le secteur de la sécurité. Plusieurs d'entre elles jouissent d'un patronage semi-officiel et comprennent : l'Association des anciens combattants du Ghana et le Club des officiers retraités, tous deux soutenus par le ministère de la Défense ; l'Association des officiers de police principaux retraités, qui est représentée au Conseil de la police ; et la plus récente de ces

associations, l'Association des organisations privées de sécurité du Ghana, qui agit comme un groupe de pression au nom de cette industrie privée de sécurité, tout en cherchant à influencer sur la définition des standards de cette activité émergente. Pour l'heure, environ 41 pour cent des OPS appartiennent à l'Association des organisations privées de sécurité du Ghana.

Le parlement

Le parlement est le nouvel intervenant, et, en tant que tel, un indicateur de premier rang de l'impact de la démocratisation sur le contrôle civil du secteur de la sécurité. Le contrôle parlementaire du secteur de la sécurité au Ghana – et en fait l'existence-même du parlement – a été sporadique et de courte durée, interrompu par une succession de coups d'État.²⁵ Quand le parlement a été à nouveau institué en 1993 après une interruption de onze années, il a dû rétablir son influence – notamment sur le secteur de la sécurité – en tant qu'acteur politique. Dans son rôle de surveillance du secteur de la sécurité, le parlement a fait face à un certain nombre de contraintes. Les premières sont d'ordre historique et politique. Des années d'usurpation du pouvoir politique avaient amplifié l'autonomie politique et institutionnelle des forces armées (un facteur qui ne pouvait que faire effet sur le nouveau parlement.²⁶ En plus, beaucoup de militaires avaient encore à se faire à la notion de contrôle civil, surtout s'agissant d'institutions n'appartenant pas à l'exécutif. En outre, sous Rawlings, l'exécutif avait la réputation de s'opposer à tout ce qui empiétait sur le monopole qu'il exerçait, en matière de contrôle, sur les institutions de sécurité.²⁷ Il n'y a pas une bien grande tradition de transparence au Ghana (particulièrement sous Rawlings) concernant les affaires de sécurité, et pas moins au sein-même du parlement, avec une tendance à censurer et à s'auto-censurer, y compris aux cours des débats à la chambre. La législature se trouvait souvent en position d'observateur étranger, quand il s'agissait du secteur de la sécurité (souvent considéré comme la pierre angulaire du régime Rawlings).

Cela semble être le cas avec les opérations de maintien de la paix, présentement l'une des fonctions les plus importantes des forces armées. Il n'y a pas de nécessité constitutionnelle pour que le parlement approuve le déploiement des forces armées hors des frontières du Ghana, et jusqu'à présent, l'exécutif n'a jamais ressenti le besoin de consulter le corps législatif, ni sollicité son approbation avant ou après avoir engagé les forces dans une opération de paix de l'ONU ou régionale. Alors que le sujet du maintien de la paix a été inscrit à maintes reprises à l'ordre du jour du parlement (en particulier à l'occasion de débats sur les dotations

budgétaires), le rôle du parlement dans ce domaine demeure mal défini ; il est certain que la chambre s'est plainte bruyamment (et jusqu'alors sans effet) d'avoir été tenue à l'écart des informations sur les recettes du maintien de la paix et sur leur gestion.²⁸ D'un autre côté, le parlement a été manifestement réticent à (ou incapable de) mettre en œuvre ne seraient-ce que les fonctions de contrôle prévues qui lui sont dévolues par les lois sur les services, telles que la loi sur la police (loi 350 de 1970, article 36 (1)), ainsi que les mécanismes de rapport stipulés par l'importante loi 526, que le parlement lui-même a passée en 1996 (et qui comportent les dispositions les plus draconiennes en matière de contrôle et de surveillance).

D'autres contraintes sur le rôle de la législature étaient d'ordre structurel. L'étendue de la responsabilité du parlement sur le secteur de la sécurité en général (et sur les forces armées en particulier) n'a jamais été clairement définie.²⁹ Les ruptures fréquentes intervenues dans la vie du parlement ont également interrompu la mémoire institutionnelle et entravé le développement d'une tradition cohérente de contrôle. Le travail de la Commission d'enquête parlementaire sur la défense et l'intérieur a été gêné par une dotation budgétaire et des ressources limitées (la commission ne dispose en propre ni de bureaux, ni de secrétaires, ni d'une équipe de recherche) ; gêné aussi par un manque d'accès à l'expertise appropriée (et à une bibliothèque spécialisée) ; gêné encore par un ordre du jour surchargé (la même commission est responsable des forces armées et de la police, en plus d'une grande diversité de responsabilités liées au portefeuille de l'Intérieur) ; gêné enfin par le faible degré d'intérêt porté, au sein de la chambre elle-même, aux questions de sécurité.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

A quel point cette situation a-t-elle évolué sous le nouveau gouvernement, qui assume le pouvoir depuis les élections de l'an 2000 ? Comme il est de règle dans les moments qui suivent un changement de régime au Ghana, il y a eu des changements radicaux aux échelons de commandement des services de sécurité. Le régiment 64, cette unité « voyou » qui était perçue comme la « garde prétorienne » de Rawlings, a été dissous. Des efforts ont été faits pour améliorer la solde des militaires et les conditions du service. Pourtant, les priorités du gouvernement ont glissé des forces armées vers la police, en partie à cause des inclinations politiques et historiques du régime lui-même et en partie en raison de la situation criminelle, qui s'est aggravée à la suite du changement de gouvernement. La police a bénéficié d'un soutien accru

en termes de véhicules neufs et d'équipements. Le nouveau régime s'est appliqué (au moins de façon rhétorique) à dépolitiser le secteur de la sécurité et à assurer transparence, responsabilité et pouvoir de la loi ; il a publiquement cherché à prendre ses distances avec les abus (réels ou présumés)³⁰ du gouvernement précédent.

Cependant il n'y a pas eu en réalité de vraie réforme du secteur de la sécurité. La réponse du gouvernement aux défis du secteur de la sécurité s'est distinctement située dans le domaine du soutien matériel. Le peu de réforme qu'il y a eu a été inégal et de bas niveau. Au sein du ministère de la Défense, un programme d'amélioration des résultats (*Performance Improvement Programme – PIP*) a été introduit de façon à augmenter les capacités de l'état-major civil du ministère. Le PIP a quatre objectifs : améliorer les systèmes de gestion et d'administration au sein du ministère ; renforcer les capacités et la formation des ressources humaines ; établir un système d'information de gestion pour faciliter la surveillance et le contrôle ; et reloger le ministère de la Défense (hors du Camp Burma, la principale caserne de la capitale). Si le PIP n'est pas nouveau (pour avoir été initié sous le gouvernement précédent en 1997), il a fort peu bougé jusqu'à ce que le nouveau gouvernement se soit assuré de la coopération britannique sous la forme d'une équipe britannique de conseil et d'assistance en matière de défense (*Defence Advisory Team*). Et même ainsi, le PIP est délibérément maintenu à un faible niveau et ne semble pas jouir auprès des responsables politiques de haut niveau d'un soutien politique et/ou d'un engagement significatifs. Un programme de réforme de la police nationale a été introduit avec un modeste financement du PNUD en 2002, mais rien ou presque ne s'est passé quand les fonds se sont taris (au-delà d'une série de séminaires conduits par le Programme pour le renouveau des institutions nationales, émanation du cabinet présidentiel).

Les transitions politiques du Ghana sous la IV^e République, dont les différents régimes ont connu des palmarès contrastés dans le domaine du secteur de la sécurité, nous autorisent à nous poser plusieurs questions sur les défis auxquels ont eu à faire face les différents régimes ghanéens, tandis qu'ils essayaient de progresser vers la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Alors que les deux régimes dont nous avons parlé se sont montrés préoccupés de se démarquer l'un de l'autre en matière de priorités de sécurité et d'orientations données au secteur de la sécurité, ce qui frappe également, ce sont les fortes continuités sous-jacentes en ce qui concerne à la fois les défis posés par la de la gouvernance du secteur de la sécurité et le bilan des régimes en réponse à ces mêmes défis. Nous nous référons en particulier à :

- l'érosion dans le temps de la capacité et de la légitimité (ainsi que de la « gouvernabilité ») des institutions de sécurité ;
- la faiblesse des institutions de gouvernance et de contrôle dans le secteur de la sécurité (en particulier, un pouvoir judiciaire inefficace et un faible pouvoir de la loi), et l'absence d'investissement dans le développement institutionnel ;
- un manque persistant de compétence civile (au niveau ministériel) dans le traitement des questions militaires et de sécurité. Alors que le Ghana a une tradition cohérente d'agitation anti-militariste, la société civile ne s'est pas montrée capable de confronter les questions d'orientation et les autres sujets relevant du secteur de la sécurité ;
- l'absence d'un consensus normatif au Ghana concernant la gouvernance du secteur de la sécurité – y compris les rôles légitimes des forces armées – et l'absence de discours sur le contrôle civil ;
- Jusqu'à présent, aucun principe clair et complet n'a été énoncé et, de ce fait il n'y a pas d'étalon pour évaluer la qualité de la gouvernance du secteur de la sécurité. En l'absence de telles normes, les institutions restent des coquilles vides ;
- liée à cela (et le renforçant), l'absence d'un cadre de politique nationale de sécurité et de dispositions rationnelles pour gouverner la défense et la police. De ce fait les missions corporatistes continuent à être mal définies et parfois conflictuelles. Le rôle des militaires semble s'éparpiller dans plusieurs directions (contrôle de la criminalité domestique, tâches liées au développement, mise en œuvre des lignes aériennes intérieures, etc.), en partie sous la pression du gouvernement et du public. D'un autre côté, le rôle de la police est miné par la compétition entre elle et toute une gamme d'organisations de sécurité officielles ou non (les forces armées, le BNI, l'Office des grandes fraudes, le CEPS et les compagnies privées de sécurité) ;
- les conditions économiques et fiscales, également, continuent à porter une ombre longue et menaçante sur la question des ressources nécessaires à la restructuration du secteur de la sécurité, avec des coupes claires dans les budgets de la police et des armées sur les deux décennies ;
- d'importantes dérives ont eu lieu au sein du secteur de la sécurité lui-même, redéfinissant au fil du temps les défis à relever : d'un côté, la « désintégration » des institutions de sécurité officielles, et par conséquent, de la capacité même de l'État à assurer la sécurité, et de

l'autre, l'explosion des organismes privés et non officiels de sécurité destinés à augmenter (mais, en même temps à supplanter) l'État dans son rôle de prestataire de sécurité, sans oublier la prolifération des armes de petit calibre, qui a un impact considérable sur la nature à la fois des crimes et des conflits. L'État doit encore réagir efficacement à ces nouvelles menaces.

Conclusion

Une chose est peut-être aussi dangereuse que l'aventurisme politique des institutions de sécurité dans le passé, c'est l'incapacité des gouvernements civils à assurer une gestion efficace et à fournir les ressources indispensables au bon fonctionnement des institutions de sécurité dans une sous-région caractérisée par des menaces à la sécurité de plus en plus graves. Alors même que la gouvernance du secteur de la sécurité est considérée comme essentielle (autant pour la consolidation de la démocratie que pour la « prestation » de sécurité), elle n'a pas bénéficié d'une grande préférence au Ghana.³¹ Bien que l'« effritement » des institutions de gouvernance au sein du secteur de la sécurité ait permis de pressentir une crise plus générale de la gouvernance au cours des décennies 70 et 80, les réformes à longue portée du secteur public des années 80 et 90 ont laissé le secteur de la sécurité virtuellement en l'état. Les initiatives fragmentaires prises jusqu'à présent laissent à penser que la volonté politique de s'occuper du secteur de la sécurité (et plus encore de le transformer) fait défaut.

D'un autre côté, il y a certainement plusieurs raisons qui expliquent pourquoi les stratégies de gouvernance du secteur de la sécurité n'ont pas été poursuivies avec plus d'ardeur. Premièrement, beaucoup de Ghanéens considèrent les forces armées (à quelques exceptions près) comme des victimes plus que comme des complices du régime Rawlings. Deuxièmement, les militaires (contrairement aux policiers) semblent s'être efficacement auto-réformés depuis le début des années 80, ce qui leur a valu une bonne réputation nationale et internationale.³² Troisièmement, et encore plus à propos, les militaires demeurent une institution puissante, et il y a au moins un exemple dans le passé récent de ce qui peut arriver à un régime civil qui se montre trop agressif envers les militaires.³³ Quatrièmement, le régime actuel a connu les « dilemmes post-dictatoriaux » : une soudaine poussée de crimes violents survenant immédiatement après le changement de pouvoir a conduit le nouveau gouvernement à se reposer de plus en plus sur les militaires. De ce fait, l'une des ironies de ce régime (compte tenu de son

engagement à démilitariser la politique du Ghana) aura été la militarisation du contrôle de la sécurité intérieure et de la criminalité. Enfin, comme les révisions successives des forces armées l'ont démontré, réformer coûte de l'argent que le gouvernement n'a pas le projet de lever dans un avenir proche. Aussi y a-t-il un impératif majeur à « laisser les choses en l'état ». Ce qui en est ressorti au regard du secteur de la sécurité est une stratégie de minimalisme démocratique : à l'instar des gouvernements ghanéens successifs, on ne se pose plus la question de savoir si les normes du contrôle civil sont appliquées au-delà d'une « subordination démocratique officielle » des institutions de sécurité.³⁴

Toutefois, ce hiatus traduit des tensions non résorbées au cours des deux transitions politiques, ainsi que des occasions manquées. Alors qu'ils ont cherché à se présenter l'un et l'autre comme foncièrement opposés, les deux régimes de la IV^e République sont néanmoins, et contre toute intuition, connectés par le même fil. Pour peu amène et peu démocrate qu'il fût, Rawlings a réalisé de profondes réformes économiques et politiques et, en particulier, imposé son contrôle politique sur des forces armées indisciplinées ; ce faisant, il a jeté les fondations qui ont facilité l'émergence d'un nouveau système démocratique, même si cela n'est pas reconnu par le gouvernement actuel.³⁵ Néanmoins, Rawlings lui-même n'avait que peu d'intérêt à institutionnaliser ce contrôle politique ; en effet, le régime se reposait massivement sur divers instruments officieux pour contrôler effectivement l'institution militaire.³⁶ Etant donné que tous les « régimes de transition démocratique » au Ghana depuis 1969 ont fonctionné avec des cadres de gouvernance du secteur de la sécurité virtuellement identiques, la résistance de la transition actuelle (qui contraste avec l'effondrement ignominieux d'expériences démocratiques précédentes) peut, au moins en partie, être expliquée en l'attribuant au succès de ces stratagèmes officieux.

Les expériences contrastées des deux régimes ressuscitent la vieille question de la relation entre les « contrôles subjectifs » (mis en place avec talent par Rawlings) et les mécanismes « objectifs », dans le processus de consolidation du contrôle civil. Bien qu'il soit acquis que toute la distinction entre les contrôles soit disant « objectifs » et « subjectifs » est, de l'avis général, trompeuse et souvent exagérée dans la littérature analytique,³⁷ le domaine « subjectif » peut néanmoins jouer toute une série de rôles très différents en relation avec l'institutionnalisation, suivant la façon dont nous comprenons ce concept³⁸ et/ou percevons les motivations des dirigeants. Ces derniers peuvent constituer la fondation normative et sociale nécessaire au soutien des institutions officielles ;³⁹ ils peuvent déplacer ou vider de leur contenu de telles institutions ; ou ils peuvent leur donner l'espace nécessaire

pour faciliter leur mise sur pied (ou leur reconstruction) dans le temps. C'est ce troisième (et encourageant) scénario que je vois émerger de l'expérience Rawlings. Le succès remarquable remporté par le régime de Rawlings en supprimant les coups militaires semble indiquer que les stratagèmes officieux peuvent être au moins aussi (si ce n'est plus) importants que les mécanismes officiels, en subordonnant le secteur de la sécurité dans le court terme et en s'assurant de l'espace politique pour des formes plus durables et plus institutionnalisées de contrôle politique. La question, bien sûr, est de savoir comment (et à quelle fin) elles sont exploitées et avec quel degré d'efficacité les dirigeants peuvent exploiter l'ouverture politique résultante.

Ceci pose un grand nombre de questions plus vastes et actuelles. Le mantra international qui prévaut aujourd'hui en réponse aux déficits d'institutions de surveillance est la « création de capacités » (par exemple, c'est la rhétorique qui pénètre la réforme du secteur de la sécurité). Ceci est trop souvent un retour au paradigme du « transfert institutionnel » du début de la décennie 1960, en dépit de la génuflexion rituelle devant l'« appropriation ». Néanmoins, une approche aussi « technocratique » tend à ignorer les déterminants et les ramifications politiques de plus grande ampleur de la gouvernance du secteur de la sécurité, en particulier la nécessité de se confronter aux héritages historiques de militarisation et, de façon critique, de transformer les relations de pouvoir sous-jacentes. Comprendre cela revient à marier les perspectives « d'ébauche institutionnelle » du paradigme de réforme du secteur de la sécurité avec la préoccupation de l'école plus ancienne (et plus sceptique) des « relations civilo-militaires » prônant des rapports de force informels. Si l'on ne transforme pas ces rapports de force du monde réel (du type caractéristique des sociétés qui émergent d'un épisode de militarisme ou d'autoritarisme), il sera difficile, sinon impossible, pour les institutions de prendre racine. C'est, à l'évidence le dilemme auquel sont confrontées aujourd'hui au sein de la CEDEAO les institutions de gouvernance du secteur de la sécurité. Il est certain que la décomposition du pouvoir militaire au cours des décennies 80 et 90, a créé un espace pour des stratégies de contrôle civil et de mise sur pied d'institutions. Toutefois, ce processus (de renversement de rapports de force enracinés) ne va pas de soi à la manière des « optimistes institutionnels » et modernes de la réforme du secteur de la sécurité, mais il requiert une gestion en finesse ainsi que des dirigeants imaginatifs, d'autant plus depuis que les armées, effritées et fonctionnant mal, représentent pour l'autorité constituée, un défi propre et particulier.⁴⁰

Références

- ¹ Il y a eu : le Conseil national de libération (fév. 1966 - sept. 1969) ; le Conseil de rédemption nationale – Conseil militaire suprême (jan. 72 - juin 79) ; le Conseil révolutionnaire des forces armées (juin 1979 - sept. 1979) ; et le Conseil provisoire de la défense nationale (déc. 1981 - jan. 1993).
- ² Le président Rawlings s'est retiré au terme de ses deux mandats autorisés. Au même moment, le pouvoir a changé de main entre son parti, le Congrès national démocratique et le Nouveau parti patriotique, suite à sa défaite aux élections de décembre 2000. Le Nouveau parti patriotique a de nouveau remporté les récentes élections de décembre 2004.
- ³ Voir : Eboe Hutchful, « Military Budgeting in Ghana » dans *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*, dir. publ. W. Omitoogun et E. Hutchful (New York : SIPRI/Oxford University Press, 2006), 72-99.
- ⁴ Ces réformes vers une économie de marché ont comporté une série de dévaluations monétaires dans les années 80, la libéralisation du commerce intérieur et extérieur, la privatisation d'entreprises d'Etat, des tarifs plus élevés pour les services publics et la réforme des systèmes bancaires et du service civil. Alors que le gouvernement Kuffour poursuivait ces réformes, et même les amplifiait dans certains cas, la transition a continué à se faire entre un modèle de développement autoritaire et un modèle démocratique fondé sur l'économie de marché. La continuité des mesures essentielles est en elle-même une avancée majeure pour le Ghana.
- ⁵ Eboe Hutchful, *Ghana's Adjustment Experience: The Paradox of Reform* (Oxford, Accra : UNRISD/James Currey/Heinemann/Woeli, 2002).
- ⁶ Les organisations de sécurité privée entreprennent leurs activités dans les secteurs suivants : gardiennage d'installations commerciales (y compris les banques) et de résidences privées, sécurité des transferts de fonds et de matériaux précieux, garde territoriale (en raison de l'insécurité liée à la propriété foncière au Ghana, à la prévalence de querelles de bornage, beaucoup de propriétaires s'en sont remis à des compagnies de sécurité privée pour protéger leur propriété), etc. Traditionnellement, les compagnies minières disposaient de leurs propres services de sécurité ; l'émergence de la sécurité privée au-delà de cette tolérance est une évolution nouvelle.
- ⁷ Aucun des deux n'existe à l'heure actuelle, le dernier conseiller de la sécurité nationale (le lieutenant général Joshua Hamidu) ayant démissionné en 2002.
- ⁸ Onze des 20 membres appartiennent aux armées : 3 aux forces armées, 3 à la police, 3 aux services de renseignement, 1 à chacun des services pénitentiaires et douaniers.
- ⁹ Les principales sont la loi sur les forces armées de 1962 (amendée) et les divers règlements des armées ; la loi n° 350 de 1970 sur les services de police, les règlements administratifs de la police de 1974 (L.I. 880) et les règlements de 1974 sur les procédures judiciaires de la police (L.I. 993) ; la loi n° 526 de 1996 sur les agences de sécurité et de renseignement.
- ¹⁰ En l'absence de recherche sur le travail interne de ces mécanismes, cette évaluation sera forcément sujette à révision et reflètera largement la situation existant sous le régime Rawlings.

- ¹¹ Toutefois, l'impact immédiat de ce changement fut limité du fait que les vice-présidents continuaient à présider le Conseil des forces armées, bien que ce fût au nom du président et non plus de plein droit.
- ¹² Johnny Kwadjo, « Intelligence Reform and Democratisation in Ghana, » (conférence, ASDR Workshop on Security Sector Reform and Democratisation in Africa: Comparative Perspectives, Accra, Ghana, 27-28 février 2002).
- ¹³ Même si des directives dans ce sens ont été rédigées et enregistrées pour être discutées en 1997, peu se sont matérialisées, pour d'obscures raisons et en dépit du soutien appuyé de l'ancien ministre Donkoh.
- ¹⁴ Le conseil semble être également absent des programmes d'amélioration des résultats (PIP) du ministère de la Défense, qui seront présentés plus loin.
- ¹⁵ J. Archer, « Report of the Presidential Commission into the Ghana Police Service, » (Archer Commission, mars 1997).
- ¹⁶ Selon certaines sources, le cabinet de l'inspecteur général aurait souvent tendance à dicter l'ordre du jour du conseil.
- ¹⁷ Hutchful, « Budgeting for the Military Sector ».
- ¹⁸ Une évolution à laquelle ce ministère continue apparemment de s'opposer. Ebow Quarshie, membre du Conseil de la police (présentation, ASDR workshop on Security Sector Reform and Democratisation in Africa: Comparative Perspectives, Accra, Ghana, 27-28 février 2002).
- ¹⁹ Entretien avec le ministre de l'Intérieur, juin 2004.
- ²⁰ L'information utilisée dans ce paragraphe provient de Kwesi Aning de l'ASDR, que je remercie.
- ²¹ Une autre question est celle des relations, redondantes mais opaques, entre ces différentes organisations privées de sécurité, dont la grande majorité a été créée et est dirigée par des militaires et des policiers à la retraite, et le secteur officiel de la sécurité.
- ²² R.P. Boyes, *A Report on the Ghana Police Force*, (Deputy Chief Constable, Mid-Anglian Constabulary, décembre 1971). Cité dans Archer, « Report of the Presidential Commission into the Ghana Police Service, » (Archer Commission, mars 1997).
- ²³ Voir l'analyse de ces mouvements dans Eboe Hutchful, « Institutional Decomposition and Junior Ranks' Political Action in Ghana, » dans *The Military and Militarism in Africa*, dir. publ. Eboe Hutchful et Abdoulaye Bathily, (Dakar : Codesria, 1998)
- ²⁴ D'un autre côté, il est clair que les forces armées ne sont pas aussi efficacement gérées que la perception que l'on en a. Voir : Eboe Hutchful, « Governance of the Armed Forces in Ghana, » (conférence, Workshop on Security Sector Governance in Africa, Elmina, 24-26 novembre 2003); Hutchful, « Budgeting for the Military Sector ».
- ²⁵ Eboe Hutchful, « Parliamentary Oversight in Ghana, » (conférence, ASDR workshop on Security sector Reform and Democratisation in Africa: Comparative Perspectives, Accra, Ghana, 27-28 février 2002).
- ²⁶ Malgré le fait que le nouveau parlement était dominé par un parti pro-militaire (le Congrès national démocratique).
- ²⁷ Il y a beaucoup d'exemples de l'apparente inquiétude de l'ancien exécutif, prompt à protéger son pré-carré et à empêcher le parlement d'empiéter sur ses pouvoirs. Voir la discussion dans Hutchful, « Parliamentary Oversight in Ghana ».
- ²⁸ L'intervention la plus explicite du parlement dans ce domaine a trait à l'approbation en janvier 2003 d'un prêt de 55 millions de dollars par la banque Barclays pour autoriser le

ministre de la Défense à rééquiper l'armée, afin de lui permettre de renforcer ses capacités de maintien de la paix. Dans le sillage de cette action, la chambre a exprimé son inquiétude quant aux méthodes d'acquisition d'armement pratiquées par le ministère de la Défense : Hutchful, « The Paradox of Reform ».

²⁹ En effet, au sein même du parlement, il y a eu un grand nombre de débats approfondis (mais qui n'ont donné aucun résultat) sur ce point. Comme il a été indiqué par ailleurs, les constitutions du Ghana ont été extrêmement sibyllines à cet égard.

³⁰ Lesquels ont été publiés de façon mélodramatique devant le Comité national de réconciliation, qui a conclu ses travaux à la mi-2004, après deux années d'auditions publiques.

³¹ Notons que ceci n'est pas une référence au souci de sécurité en tant que tel (certainement un sujet capital avec le régime Rawlings et une haute – sinon brûlante – priorité avec le courant gouvernement), mais à la gouvernance efficace, légitime et transparente des institutions de sécurité. L'accent a été mis sur le retrait des militaires de la politique plus que sur une gouvernance appropriée. Le discours international sur la réforme du secteur de la sécurité n'a pas encore pénétré la réflexion officielle au Ghana.

³² Bien que cette image généralement positive de l'institution ignore toute une série de sujets opérationnels et administratifs que les militaires eux-mêmes souhaiteraient voir abordés. A mon sens, la réticence à les aborder vient, non pas du côté militaire, mais du côté des civils. Ou encore, de façon plus provocante, les militaires sont dans leur majorité parvenus à accepter (toutefois de façon imprécise) la notion de contrôle civil, la question capitale est de savoir si les civils sont capables de l'exercer.

³³ En référence au régime Limann (octobre 1979 - décembre 1997), examiné dans Eboe Hutchful, « Restructuring Civil-Military Relations and the Collapse of Democracy in Ghana 1979-1981 » *African Affairs* 96, (1997) : 535-610, et bien que l'on puisse dire que ce régime était hanté par le renversement de son « prédécesseur idéologique », le régime Busia, par les militaires quelques années auparavant, en janvier 1972.

³⁴ En d'autres termes, « s'abstenir de faire des coups d'Etat ».

³⁵ Bien des bénéfices de ces réformes s'étaient évidemment déjà évaporés au moment du changement de régime, ce qui aide à expliquer pourquoi ce changement de régime est intervenu.

³⁶ Eboe Hutchful, « Pulling Back from the Brink: Ghana's Experiences, » *Governing Insecurity Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*, dir. publ. G. Cawthra et R. Luckham, (Londres : Zed Books, 2003).

³⁷ Rebecca L. Schiff, « The Indian Military and Nation-building: Institutional and Cultural Concordance », dans *To Sheathe the Sword : Civil-Military Relations in the Quest for Democracy*, dir. publ. John P Lovell et David E. Albright, (Westport : Greenwood Press, 1997); Rocky Williams, « Our Own to Keep: African Civil-Military Relations In Perspective, » *African Journal of Political Science* 3, n° 2 (juin 1998) ; David Chuter, « Defence Transformation: A Short Guide to the Issues » (ISS Monograph n° 49, Institute for Security Studies, Pretoria, 2000).

³⁸ Il me semble que le concept de « contrôle subjectif » a été défini de deux façons assez différentes : d'abord en termes de stratégies physiques destinées à circonscrire et subordonner les militaires (ce qui est la définition préférée par Huntington dans son étude classique de 1957) ; et deuxièmement en termes de liens intimes et de normes partagées entre les élites civiles et militaires (définition proposée par Schiff dans sa critique de

Huntington, « The Indian Military and Nation-building, »). Les stratégies de Rawlings appartenaient au modèle Huntington. Je suggère ici néanmoins, que les deux approches peuvent ne pas être incompatibles et que les stratégies de « containment » peuvent créer un espace pour le développement du consensus normatif, qui manque tant dans des pays comme le Ghana.

³⁹ Ceci étant la dimension suggérée par les auteurs cités ci-dessus.

⁴⁰ Sur mon opinion antérieure quant à la manière dont ce processus de démilitarisation et de consolidation démocratique pourrait être tenté, consulter Eboe Hutchful, « Demilitarising the Political Process in Africa: Some Basic Issues, » *African Security Review* 6, n° 2 (1997).

Chapitre 8

La Guinée

Boubacar N'Diaye

Introduction

Un événement survenu fin novembre 2003 illustre avec à propos la complexité, la dynamique et les défis auxquels le secteur de la sécurité se trouve confronté en République de Guinée, tout comme dans de nombreux États d'Afrique de l'Ouest, pourrait-on ajouter. Le 28 novembre, moins d'un mois avant les élections présidentielles et sur fond de rumeur persistante d'un coup d'État, plusieurs douzaines d'officiers de tous grades, ainsi que d'autres membres des forces armées furent arrêtés sur les ordres du président Lansana Conté.¹ Un grand nombre d'entre eux, qui faisaient partie du très réputé *Bataillon autonome de la sécurité présidentielle*, branche de l'appareil de sécurité créée spécialement pour la protection du président, furent accusés d'avoir fomenté un coup d'État contre le régime. S'agissait-il d'un véritable complot, découvert par un système sécuritaire vigilant ? Si ce fut le cas, quelle conclusion faut-il en tirer concernant le contrôle exercé par le président Conté et son équipe sur les forces de sécurité ? Ne s'agissait-il pas plutôt d'une autre « lutte à la corde » entre rivaux dans les cercles du pouvoir, dans l'espoir de s'assurer les bonnes grâces du président pour le nouveau terme qui allait commencer ? Ces questions, et d'autres du même ordre, se sont posées pendant des semaines après les élections présidentielles remportées par Conté contre un candidat secondaire, les principaux leaders de l'opposition ayant boycotté le scrutin. Cet événement et son contexte démontrent la nature éminemment politique de la gouvernance du secteur de la sécurité et incitent fortement à prendre en compte les facteurs politiques avant de débiter toute analyse.

Ces arrestations eurent lieu dans un climat de très vives tensions politiques, qui perduraient depuis des mois en Guinée, au moment où, bien que sérieusement affaibli par la maladie, le président Conté se remettait en selle grâce à une modification de la Constitution lui permettant de postuler un troisième mandat présidentiel. Son opposition politique boycotta les élections législatives et appela ouvertement les forces armées à s'impliquer,

afin d'éviter l'inéluctable chaos qui résulterait de la mort de Conté dans l'exercice de ses fonctions. Le complot présumé, le contexte élargi tant sociologique, régional qu'international et, finalement en toile de fond la gouvernance du secteur de la sécurité, tous ces éléments sont à prendre en compte dans l'analyse du secteur de la sécurité et des défis auxquels il est confronté en Guinée.² L'analyse qui suit montrera d'elle-même que les événements de fin novembre 2003 et leurs implications ne sont que les dernières manifestations en date de la nature foncièrement détériorée des relations entre le système politique et l'appareil de sécurité guinéens. Bien que ce raisonnement ne soit pas applicable uniquement à la Guinée, un regard rapide sur l'évolution de cette relation depuis l'indépendance, notamment depuis le coup d'État du 3 avril 1984 (et ses lendemains), aidera à mieux comprendre le contexte dans lequel viendra s'inscrire une analyse approfondie des défis à la gouvernance du secteur de la sécurité.

La République de Guinée présente la singularité d'avoir été la seule colonie française en Afrique de l'Ouest à choisir l'indépendance en 1958, alors que la France tentait de reconfigurer son empire colonial. Elle se sépara brusquement de la puissance coloniale et décida de son propre avenir dans de nombreux domaines, notamment en ce qui concerne la relation entre les pouvoirs politique et militaire. Elle choisit une orientation délibérément anti-coloniale et socialiste. Quand la Guinée devint indépendante le 2 octobre 1958, elle fit appel, pour constituer ses forces armées (symbole de sa toute nouvelle souveraineté internationale) à des éléments de l'armée coloniale française d'origine guinéenne. De ce point de vue, ce qui allait devenir la Guinée révolutionnaire commençait exactement comme les autres pays de la région. Pourtant son armée, ainsi que les relations entre civils et militaires jusqu'au coup d'État du 3 avril 1984, allaient évoluer tout à fait différemment. Constamment sous la pression de la France, déterminée à la faire payer pour ce qu'elle considérait comme un affront à son prestige, le nouveau régime politique guinéen, dirigé par le président Sékou Touré, adopta une rhétorique et une politique militantes et socialistes, notamment dans le domaine des relations civilo-militaires. Bientôt, copiant ce que j'appelle le « modèle d'imprégnation et de pénétration des relations entre civils et militaires »³ en vogue dans les États socialistes, Sékou Touré opta pour le concept des « militants en uniforme ». Il en fit la pierre angulaire des relations entre les forces armées et le régime civil, ainsi que du statut des militaires dans la société guinéenne.

Rapidement, en théorie comme en pratique, les militaires se trouvèrent subordonnés au parti unique, puis, dans les faits, réduits à une simple branche du *Parti démocratique de Guinée* (PDG). L'armée reproduisait la

structure organisationnelle du parti ; par exemple un comité militaire, le *Comité d'unité militaire*, fut mis sur pied au sein de chaque unité, instituant ainsi un organe politique, dont les pouvoirs entraient en concurrence avec ceux de la chaîne de commandement militaire régulière comme avec la culture militaire. Sékou Touré (1967) théorisa considérablement sur cette conception du militaire dans la révolution guinéenne en poursuivant deux objectifs : d'une part transformer radicalement la société guinéenne dans les domaines économique et politique, et d'autre part, résister aux tentatives de la France de déstabiliser le pays avec l'aide de dissidents guinéens (par des tentatives de coups d'État et l'utilisation de mercenaires). Selon ce concept, les forces armées ne doivent plus être que des civils prêts à défendre la révolution, autant avec des arguments idéologiques qu'avec des moyens militaires. Tandis que la politisation des forces de sécurité les transformait en un important instrument dédié au maintien du régime, le président Sékou Touré ne se reposait pas uniquement sur une ressource aussi immatérielle. Confronté à la nécessité de sécuriser son pouvoir contesté au sein d'un pays ethniquement diversifié et sans institutions encore réellement existantes, il comptait aussi, comme le dit Mohamed Camara, sur l'« illégitimité et la loyauté personnelle » des membres du corps embryonnaire des officiers, et tout particulièrement des éléments « mandés »⁴ (son groupe ethnique).⁵ A titre d'exemple, Camara cite le cas du général Toya Condé, l'un des premiers officiers de l'armée révolutionnaire de Guinée. La loyauté de ce général, qui était analphabète et devait tout au président Touré, était plus que politique et professionnelle. Elle s'est muée en un sentiment personnel d'attachement et de reconnaissance, qui n'allait de pair qu'avec la manipulation psychologique astucieuse menée par Touré pour accroître sa dépendance émotionnelle. Ce point est illustré par le chant révolutionnaire des forces armées en dialecte malinké, « *Ninki Janfa* » (ce qui signifie : « si jamais je te trahissais »).⁶

Une autre composante essentielle de l'appareil de sécurité dans la Guinée de Sékou Touré était la milice nationale, qu'il considérait comme « l'indispensable moteur du système sécuritaire, dont les forces armées conventionnelles ne constituent qu'un élément parmi d'autres ». ⁷ La milice était constituée de jeunes gens soigneusement sélectionnés et spécialement entraînés, chargés de veiller à la sécurité personnelle du président. La garde prétorienne, aujourd'hui chargée de cette fonction, est très vraisemblablement inspirée du modèle de la milice nationale de l'ancien régime. La combinaison de ces stratégies, ainsi que l'appareil de sécurité, particulièrement brutal, fonctionna suffisamment bien pour que le régime du

PDG et du président Touré conservent le pouvoir sans discontinuer jusqu'à la mort soudaine du président en 1984.

En l'espace d'une semaine, les militaires s'emparèrent du pouvoir, déterminant une nouvelle ère des relations civilo-militaires en Guinée. Le 3 avril 1984, le pouvoir pris, l'armée mit sur pied une junte militaire, le « *Comité militaire de redressement national* », dirigé par le colonel Lansana Conté, qui présentait le profil-même des officiers sur lesquels Touré pouvait compter. Cette action mit fin au contrôle civil sur les militaires, mais la culture douteuse engendrée par les pratiques du PDG en matière de gouvernance du secteur de la sécurité ne s'estompa pas pour autant avec la chute de l'ancien régime. Situation classique, le coup d'État exacerba les conflits à l'intérieur de l'institution militaire, comme l'a montré en juillet 1985 la tentative de coup d'État du colonel Diarra Traoré (alors numéro deux de la junte) contre le colonel Conté. L'exercice du pouvoir par les militaires en compliquera la gouvernance, quand les événements internationaux, mettant en exergue la suprématie du civil, imposèrent au régime militaire d'y renoncer. Reproduisant à l'identique le phénomène ouest-africain qui consistait à créer des institutions civiles, « démocratiques » et constitutionnelles pour légitimer un pouvoir militaire en place, le général Conté fit adopter par référendum une constitution du style de la V^e République française. Il la promulgua le 23 décembre 1990 en l'assortissant de dispositions provisoires. Trois années plus tard, par une élection contestée (et très vraisemblablement frauduleuse), Conté fut élu président civil, bouclant ainsi le processus de constitutionnalisation et de « démocratisation » de son pouvoir. Bien sûr, rien de tout cela ne devait altérer fondamentalement les bases de la gouvernance du secteur de la sécurité instituées par le régime du PDG et perverties par une décennie de régime militaire. La mutinerie des 2 et 3 février 1996, qui se transforma en tentative de coup d'État et qui fit presque perdre son pouvoir au président Conté, illustre parfaitement cette réalité. Cette mutinerie destinée en premier lieu à attirer l'attention sur les conditions de vie misérables des militaires et à soutirer des promesses d'amélioration, dégénéra rapidement en une tentative de coup d'État qui coûta la vie à plusieurs douzaines de soldats. Cela contraignit le président Conté au compromis et à des promesses aussi précises que coûteuses, afin de sauver sa vie et celle de son régime. Ce fut le plus gros problème rencontré par le régime depuis 1984. Pourtant, selon l'ancien premier ministre Sidya Touré, ses causes profondes et mal diagnostiquées ne furent de ce fait jamais traitées.⁸

Le tableau de la gouvernance du secteur de la sécurité en Guinée ne serait pas complet si l'on omettait d'évoquer le facteur ethnique ou les

aspects régionaux et internationaux.⁹ De la même façon que le président Touré, qui faisait le contraire de ce que sa rhétorique annonçait, et qui s'entourait largement des membres de son ethnie Mandé en les nommant à des positions stratégiques du système sécuritaire, Conté s'empressa à son tour, dès son accession au pouvoir, d'accroître considérablement le nombre de *Soussous* (son propre groupe ethnique) à des postes clés dans les secteurs civils et militaires. Compte tenu de l'héritage du régime Touré en matière de préférences ethniques, ainsi que de l'arithmétique ethnique, il n'est pas surprenant que l'objectif principal de Conté ait été de « *dé-malinkéiser* » le secteur de la sécurité, tout en marginalisant les Peuhls et en exacerbant, à l'occasion, l'implacable et vieille rivalité qui oppose les deux principaux groupes ethniques du pays. Les membres de ces deux ethnies sont, par exemple, représentés de façon disproportionnée parmi ceux qui furent arrêtés en novembre 2003. Aujourd'hui, la Guinée demeure marquée par un courant sous-jacent et potentiellement dévastateur de rivalité ethnique, dont la brutalité se retrouve au sein du secteur de la sécurité. Quand Charles Taylor essaya, il y a quelques années, de déstabiliser le régime de Lansana Conté, il se servit de cette rivalité en armant essentiellement les Peuhls et les Mandés.

Il est bien connu que la sous-région de la rivière Mano était caractérisée, dans les années 90 et au-delà, par une instabilité et une insécurité endémique, alors que des guerres civiles de grande ampleur ravageaient la Sierra Leone et le Libéria. La Guinée se trouva lourdement impliquée dans chacune de ces deux guerres civiles, qui affectaient la gouvernance de son secteur de sécurité en mettant la sécurité de l'État, celle du régime et des gens ordinaires en péril. Cela ne fit qu'accroître l'importance des questions de sécurité et la nécessité de les gérer de façon appropriée, autant en Guinée que régionalement, dans le contexte de l'Union de la rivière Mano et, plus largement encore, dans le cadre de la CEDEAO. Ainsi, la querelle avec l'ancien président libérien Charles Taylor conduisit chacun des deux chefs d'État à parrainer des groupes armés destinés à déstabiliser l'autre. La conséquence fut qu'en 2000 et 2001, la Guinée eut sa part de rebelles armés, qui s'étaient jurés de renverser le régime de Conté et qui affrontaient fréquemment les forces de sécurité guinéennes. La présence d'un grand nombre de réfugiés de la Sierra Leone, comme du Libéria, contribua également et de façon significative à la détérioration de la situation sécuritaire, ainsi qu'à l'adoption de mauvaises pratiques (corruption et violations des droits de l'homme sur les réfugiés) au sein des forces armées guinéennes. Sur le plan international, dans les années 90, alors que les relations entre le gouvernement socialiste de la France et la Guinée se

dégradaient (à cause de l'affaire « Alpha Condé »),¹⁰ le président Conté, inquiet à l'idée que la France pourrait le déposer, se tourna de plus en plus vers les États-Unis dans l'intention de coopérer en matière de sécurité.

Organisation du secteur de la sécurité

Quand on en vient aux caractéristiques du secteur de la sécurité en Guinée, il est utile de se remettre en mémoire l'opinion respectée d'un expert des questions de sécurité ouest-africaines, qui estimait que la Guinée était véritablement « un trou noir », une entité inconnue sur laquelle il était extrêmement difficile d'obtenir des informations.¹¹ De fait, bien peu a été écrit sur la sécurité en Guinée ; étant donné la nature du régime politique et la grande précarité des situations politique et sécuritaire ces dernières années, un voile de secret semble recouvrir toute information précise concernant ce secteur. Toute tentative de documentation est généralement considérée avec suspicion, sinon hostilité. Cela se traduit par une opacité soutenue du secteur de la sécurité guinéen et cela force les chercheurs à recourir trop lourdement à des sources et à des analyses secondaires, obtenues à partir de données et de spéculations limitées. Une autre caractéristique de ce secteur de la sécurité, qu'il convient de garder en mémoire, est que sa véritable raison d'être semble être avant tout la sauvegarde du régime de Lansana Conté. Ceci n'a pas été modifié après l'apparente démocratisation du système politique, initiée par l'adoption de la Constitution de 1990. Les chefs des différentes branches et leur mission opérationnelle sont soumis à cet impératif, un héritage de l'ère Touré affiné au gré de la consolidation de son pouvoir par le président Conté.

Officiellement, l'appareil sécuritaire de la Guinée est du même type que celui des autres pays francophones d'Afrique de l'Ouest pour ce qui concerne sa composition, ainsi que l'énoncé de ses objectifs et de ses missions : la défense du territoire national contre des menaces extérieures et la préservation de la tranquillité, de la loi et de l'ordre public. Selon *L'année stratégique*, le secteur de la sécurité comprend l'armée de terre, dont l'effectif est le plus important avec 9 700 hommes, la marine avec 400 hommes et l'armée de l'air qui en compte 800.¹² Viennent ensuite la garde républicaine et la garde présidentielle, puis la gendarmerie nationale, un service paramilitaire dont les membres sont également responsables de la sécurité intérieure. Pour finir, il existe aussi une force nationale de police, à laquelle il convient d'ajouter les services du renseignement. Tous ces services sont dirigés par des officiers qui occupent les postes de chef d'état-

major ou de commandant, après avoir été nommés par le président vis-à-vis duquel, et de lui seul, ils sont responsables. Les chefs des trois principaux services armés rendent compte à un chef d'état-major interarmées, lui-même désigné par le président. Un membre du gouvernement, le ministre de la Sécurité, supervise les autres branches du système de sécurité qui ne sont pas directement sous l'autorité du ministère de la Défense.

Chacune de ces branches est censée remplir les mêmes fonctions que dans les autres États. Les origines militaires du régime de Conté (et il est incontestable que son caractère militaire perdure), le fait que son régime doit se perpétuer à tout prix (comme vu précédemment) et les menaces régionales qui sont apparues ces dernières années font que le secteur de la sécurité est d'une importance primordiale pour le système politique de Guinée. Les dépenses militaires ont avoisiné les 71 millions de dollars américains en 2004, ce qui représente 2,15 pour cent du PNB.¹³ Les chiffres des dépenses militaires en pourcentage du budget annuel n'ont pas été fournis de bonne grâce.

Une intense coopération s'est mise en place entre la Guinée et ses partenaires extérieurs dans le domaine de la sécurité. Par exemple, en 2001, l'Union européenne a fourni une aide directe de 1 200 000 euros, puis 920 000 euros en 2002 pour permettre à la gendarmerie guinéenne d'accéder à l'informatique et apprendre à utiliser les ordinateurs, tandis que 210 000 euros lui étaient remis pour lui permettre de s'équiper. Ces dernières années, la Guinée a également bénéficié d'une aide militaire considérable de la part des États-Unis, notamment pour l'instruction et l'entraînement de centaines de soldats.¹⁴ Le programme « *International Military Education and Training* » (IMET) a également apporté sa contribution. Au cours de ces dernières années, des dizaines d'officiers ont été formés à diverses disciplines. Plus d'un million de dollars ont été alloués aux activités de formation en 2001 et 2002.

L'article 41 de la Constitution de 1990 stipule que le président est « responsable de la défense nationale », ce qui fait de lui l'épicentre de l'appareil de sécurité, puisqu'il garde entre ses mains depuis plusieurs années le portefeuille de la Défense. Le même article fait état d'un Conseil suprême de la défense nationale placé sous l'autorité du président, sans autre précision quant à sa composition, son fonctionnement et ses objectifs. Aucune loi n'est prévue pour établir cela. En fait, l'absence dans la Constitution de 1990 de toute référence visant à expliciter la soumission des militaires aux autorités civiles légitimes, ainsi que de toute réaffirmation du principe de la suprématie civile en général, est un fait remarquable en soi comparé à d'autres États comme le Mali, déterminés à se débarrasser des

fantômes de l'époque autoritaire. Nonobstant cet article 41 qui semble réserver un rôle important au Conseil suprême de la défense nationale pour la sécurité de l'État, mais tenant compte de l'impératif de préserver le régime, préoccupation centrale de l'appareil de sécurité déployé autour du président Conté, le *Bataillon autonome de sécurité présidentielle*, unité d'élite, est *ipso facto* la pièce clé du système sécuritaire. Etant donné que l'ethnie Mandé domine complètement l'armée nationale, qui de ce fait est considérée comme peu sûre, un autre élément essentiel du système sécuritaire est la *gendarmerie*, force paramilitaire. Chargé, de pair avec la police nationale, de la « sécurité intérieure » (terme souvent utilisé comme code pour désigner la « répression de l'opposition »), ce corps a bénéficié de la sollicitude du régime Conté.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Le texte suivant, extrait du rapport 2002 du département d'État américain sur les pratiques en matière de droits humains, résume parfaitement la situation, ainsi que le mode de gouvernance du secteur de la sécurité en Guinée.

« La gendarmerie et la police nationale partagent la responsabilité de la sécurité intérieure et jouent parfois un rôle oppresseur dans la vie quotidienne des citoyens. Les membres de la garde présidentielle ne sont responsables que devant le président. Il n'y a pas de contrôle civil effectif sur les forces de sécurité dont les membres se sont rendus coupables de violations des droits de l'homme. »¹⁵

Le rapport continue avec une longue liste de témoignages cauchemardesques sur les abus perpétrés, et montre comment l'appareil de sécurité faisait des ravages sans aucune retenue ni scrupule. Il y a eu des meurtres de civils par bastonnade, des coups de feu et des actes de torture. Surtout, ces modes d'action ont conduit « beaucoup de citoyens à considérer les forces de sécurité comme étant corrompues, inefficaces, voire même dangereuses. La police ignorait les procédures légales et extorquait l'argent des citoyens aux points de contrôle routiers ».¹⁶

D'où la constatation que dans la pratique, le secteur de la sécurité guinéen ne semble pas avoir fait l'objet de la moindre réforme comparé à certains États d'Afrique de l'Ouest, comme le Mali par exemple. Il faut noter que la Constitution de 1990 n'a pas abordé du tout cet aspect crucial de la transformation du secteur de la sécurité. En raison des héritages combinés du

PDG et des régimes militaires, il n'y a que le très laconique article 41 qui traite spécifiquement des pouvoirs du président en matière de défense. L'article précise que le président « est le chef des forces armées » et qu'« il préside le Conseil suprême de la défense nationale ». Le président dispose aussi du pouvoir de nommer les membres des forces armées à n'importe quel poste au sein de l'institution militaire. La sécurité, sa définition, sa gestion et son contrôle sont demeurés le domaine presque exclusif du président et d'un cercle limité de civils de haut niveau, ainsi que de leurs adjoints militaires dans la branche exécutive.

La Constitution de 1990 prévoit la séparation des pouvoirs, y compris ceux dévolus traditionnellement au judiciaire et au législatif. Avec l'avènement de la politique multipartite, plusieurs partis d'opposition ont gagné des sièges et se sont appliqués à défier le parti du président Conté, le Parti pour l'unité et le progrès, qui dominait le parlement. Les partis d'opposition de Guinée, dont la base est notoirement ethnique et régionale, ont été incapables d'empiéter sur le contrôle que le parti présidentiel exerce sur chaque aspect de la vie nationale. La division permanente dans laquelle se trouve l'opposition (en dépit de la création, en 2003, d'une coalition pour accélérer le changement politique) combinée à la répression féroce que le régime de Conté lui inflige occasionnellement, l'ont rendue inefficace tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du parlement. Seule une presse relativement libre a été capable de dénoncer les abus de pouvoir. En conséquence, le parlement n'a pas été un contrepoids à la gestion du secteur de la sécurité par le président Conté, en dépit d'un nombre substantiel de sièges détenus par l'opposition et du rôle officiel des commissions parlementaires. Malgré l'existence d'une commission chargée de « la défense et de la sécurité », le parlement, au-delà du vote de routine du budget militaire, n'exerce pas le moindre contrôle ni la moindre surveillance.

Bien qu'ils participent souvent à des réunions sur la surveillance démocratique et parlementaire du secteur de la défense, les membres de la commission de défense ne semblent pas connaître grande chose sur le sujet. Une fois encore, la branche exécutive a conservé un contrôle étroit sur ces questions et les discussions au parlement sont limitées à celles, assez superficielles, qui traitent du budget, et qui n'ont aucun impact sérieux sur les orientations et les pratiques du secteur de la sécurité. Comme dans de nombreux autres États de la région, l'ignorance des questions de sécurité, aggravée par la conception traditionnelle d'une chasse gardée officielle de l'exécutif, concourt à limiter sérieusement le rôle de la chambre des députés dans la gestion de tout aspect important de la sécurité. Dans un régime présidentiel aussi fort que celui de la Guinée, les pouvoirs du parlement sont,

de toutes façons, très limités, et de surcroît, le parti du président domine le parlement. Il n'y a pas une volonté systématique ni délibérée d'associer le parlement à ces questions ou de l'en tenir spécialement informé. Dans la pure tradition française, aucun audit n'est mené par le parlement sur les dépenses de caractère sécuritaire. Dans les domaines politique et légal, le souci semble avoir essentiellement été de construire un pare-feu entre les membres des forces armées et la politique. Cela semble traduire la crainte majeure de voir les rivalités politiques déborder dans l'arène militaire. C'est là le seul souci concernant la gouvernance du secteur de la sécurité. La loi organique 91-02 du 23 décembre 1991, qui régit les partis politiques, stipule que les membres des services militaires et paramilitaires ne peuvent appartenir à des partis politiques. Son article 34 punit sévèrement tout leader politique qui inciterait sous quelle forme que ce soit, les militaires à prendre le pouvoir. Il ne semble pas qu'il y ait eu une tentative délibérée de créer un cadre légal pour la gestion (et encore moins pour la gestion démocratique) du secteur de la sécurité, même considéré comme la prérogative prédominante de l'exécutif. C'est sans surprise que le rôle et l'implication des sous-officiers et d'autres acteurs de la société civile dans les questions de sécurité sont demeurés inexistantes.

Comme cela a déjà été mentionné, l'article 41 de la Constitution donne au président une responsabilité exclusive en matière de défense nationale, ainsi que le pouvoir de nommer à tous les postes de commandement des forces armées. Cette disposition laisse dans les faits les mains complètement libres au président Conté pour les diriger. Un de ses anciens collaborateurs, l'ex-premier ministre Sidya Touré, l'a décrit comme un personnage soupçonneux, dédaignant toutes relations strictement professionnelles avec ses collaborateurs, leur préférant des relations personnelles.¹⁷ On peut penser que le domaine très sensible des nominations et des affectations de sécurité est lui aussi traité en fonction de considérations subjectives, donc politiques, et en fonction de liens ethniques ou régionaux. En tous cas, c'est l'avis des leaders de l'opposition, parmi d'autres.¹⁸ Il n'est pas surprenant que les privilèges, les promotions et les mises à la retraite soient décidées de façon subjective et calculée. Comme on le sait, l'appareil de sécurité, dans lequel les Soussous se sont vus accorder une position dominante (pas forcément de manière ostentatoire) est régulièrement utilisé contre l'opposition politique pour intimider et régler des comptes.¹⁹

On s'en doute, sous le régime de Conté, la branche judiciaire ne connaît pas un sort meilleur que le législatif. Le système judiciaire a été utilisé librement et fréquemment contre l'opposition, plus notoirement

encore après l'an 2000 contre le leader de l'opposition Alpha Condé qui, en dépit de son immunité parlementaire, fut emprisonné à la suite d'un procès généralement considéré comme politique, à partir d'accusations fabriquées. Bien que les principes de son indépendance et de son impartialité aient été inscrits dans la Constitution, le judiciaire n'a pas été capable de faire échec aux nombreux abus dont les membres des forces de sécurité ont été accusés.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Etant donné la situation politique déliquescence de la Guinée, l'impératif de sécurité pour le régime et le président ne pouvait que nuire gravement à l'encadrement constitutionnel et légal de la gouvernance des forces de sécurité du pays. D'une manière assez cruelle, il est ironique de constater que les rédacteurs du préambule de la Constitution de 1990 y ont fait figurer tous les maux que le peuple guinéen voulait voir éradiquer – dictature, injustice, corruption, violation des droits de l'homme – et qui sont devenus aujourd'hui l'enseigne du régime actuel.²⁰ La personnalité du président Conté et l'héritage de pratiques autoritaires, devenues partie intégrante de la culture politique, ont en réalité créé les conditions qui ont fait du secteur de la sécurité son domaine personnel et incontesté. Le parlement n'exerce pas son rôle traditionnel de surveillance avec efficacité dans ce domaine. La société civile, particulièrement éveillée et capable, a été assimilée à l'opposition politique et, à ce titre, muselée pendant longtemps ; elle a vu ses efforts limités à des plaintes contre des abus de pouvoir. Il faut noter que pendant la crise ouverte de l'Union de la rivière Mano, la société civile guinéenne a joué un rôle important avec ses homologues en apaisant les tensions, et en empêchant ainsi une mauvaise situation d'empirer et l'insécurité de se répandre plus avant. Alors que la Guinée s'enfonce dans l'incertitude politique, le secteur de la sécurité devient plus instable et s'éloigne un peu plus encore des conditions élémentaires nécessaires pour établir un contrôle démocratique du bras armé de l'État. Les événements de novembre 2003, tels qu'ils ont été décrits ci-dessus, illustrent clairement ce propos. Depuis les élections présidentielles du 21 décembre et depuis que prévaut le sentiment général que le président Conté ne peut désormais plus prétendre être le dirigeant légitime et démocratiquement élu du pays, il est évident que l'appareil de sécurité est devenu le seul moyen pour lui de se maintenir au pouvoir. C'est pourquoi le président, toujours plus solitaire avec toujours aussi peu d'inclination pour les compromis de la vie politique, comme l'a constaté son ancien premier ministre Sidya Touré,²¹ semble avoir

choisi une stratégie de survie, qui mise sur les effets du temps pour apaiser ce qui est clairement une grave crise de gouvernance. Au milieu des rumeurs persistantes sur l'aggravation de l'état de santé du président, le pays est entré dans la logique de l'inéluctable moment de vérité, le pouvoir de Conté touchant à sa fin, que ce soit pour cause de mort naturelle ou pour cause de brutale usurpation. Compte tenu de l'extrême politisation de l'armée, également constatée par le même ancien premier ministre,²² le second scénario est de plus en plus vraisemblable. Ces derniers mois, beaucoup, au sein de la classe politique et parmi les observateurs extérieurs, ont spéculé avec insistance sur la nécessité de faire un « coup d'État médical ».²³

Mais, pour l'heure, il existe de profondes divergences au sein de l'armée, non seulement entre générations, régions d'origine ou ethnies, mais aussi parmi les tenants du président Conté, entre ceux qui veulent l'aider à partir en douceur et ceux qui souhaitent le renverser. L'autre facteur qui, sans aucun doute, déterminera la voie qu'empruntera la Guinée dans les années sinon les mois à venir, est la constante et vieille inimitié qui règne entre *Malinkés* et *Soussous* d'une part, *Malinkés* et *Peuhls* d'autre part : elle résulte des luttes antérieures que ces ethnies se sont livrées pour contrôler l'armée et en faire l'institution du gouvernement, une fois renversé le régime du Parti démocratique guinéen. Comment toutes ces divisions vont-elles se résoudre et sont-elles suffisamment profondes pour conduire à une grave désintégration, ainsi qu'à une « factionnalisation » des forces armées ? Ce sont là des questions qui restent sans réponse. Dans son analyse sur les relations entre civils et militaires dans les États africains, Michel Martin révèle que la Guinée rentre dans le modèle de désintégration, où les chances de mutation en « seigneuries de la guerre » et en factions rivales augmentent dangereusement en l'absence d'une attention assidue portée à la gestion des forces de sécurité.²⁴ De plus, tous les voisins de la Guinée (le Sénégal à un moindre degré) ont connu de sérieux échecs ou sont engagés dans de graves crises sécuritaires, appelées « guerres nomades » dans les années 90.²⁵ On ne peut exclure la possibilité d'une contagion, bien que la menace extérieure, qui a connu un pic il y a deux ans, se soit considérablement éloignée à la suite de l'amélioration de la situation en Sierra Leone et au Libéria. La situation en Côte d'Ivoire demeure incertaine, en raison notamment des actes de violence récents et des tensions que les élections d'octobre 2005 engendreront. Elle peut déborder en Guinée.

Au cours de ces dernières années, sur tout le continent et à coup sûr au sein de la CEDEAO, est apparu un nouveau concept de régime de sécurité, tant en termes de philosophie qu'en termes de démarches sécuritaires dans la poursuite du bien commun. Bien que la Guinée ait accompagné cette

tendance et même joué un rôle dans l'émergence de tels régimes, il ressort à l'évidence de ce qui précède que le gouvernement du général Conté n'a pas intégré ces méthodes à sa gestion de la sécurité en les concrétisant par des mesures, des lois et une politique domestiques. Comparable en cela à d'autres États africains, qui ont privilégié la souveraineté intérieure par rapport à la sécurité, la Guinée s'est montrée particulièrement jalouse de ses privilèges à cet égard. Aussi peut-on affirmer que l'essor de tels régimes sur le continent et dans la région n'a eu aucun impact sur la gouvernance de la sécurité en Guinée.

Ces dernières années, en raison de l'insécurité qui régnait dans la sous-région, la défense extérieure était la question primordiale. Mais aujourd'hui, la sécurité intérieure, ainsi que la nécessité de se garder contre ceux qui étaient perçus comme des ennemis politiques, comme celle de déjouer des complots, sont devenues le principal défi de sécurité auquel le régime de Conté doit faire face. En réalité, pour la Guinée, les menaces à la sécurité intérieure et extérieure ont longtemps été imbriquées. Une brillante illustration de ce point est l'attaque du 1^{er} septembre 2000 sur Macenta, une ville stratégique proche de la frontière avec le Libéria. Les agresseurs étaient un mélange d'éléments armés des guerres civiles du Libéria et de la Sierra Leone, ainsi que des membres retraités ou en activité des forces armées guinéennes, qui avaient participé soit à la tentative de coup d'État de 1985 avec le Colonel Diarra Traoré, soit à celle de 1996, qui était aussi une mutinerie, en raison des graves doléances qu'ils avaient à l'encontre du président Conté. Dans cette situation, il était crucial pour la Guinée de coopérer avec ses voisins afin de rétablir la sécurité. Malgré plusieurs déclarations d'intention sur leur volonté de coopérer, notamment en matière de sécurité, les États de l'Union de la rivière Mano (Guinée, Libéria et Sierra Leone) ne furent jamais capables de concrétiser, leurs objectifs et leurs intérêts étant trop divergents et les personnalités de Conté et de Charles Taylor étant incompatibles. Comme nous l'avons déjà vu, tous ces éléments ont contribué à augmenter la gravité des menaces à l'intérieur de la Guinée comme sur ses frontières, et ont servi de prétexte facile pour imposer l'idée que tout défi au régime était une conspiration menée en connivence par les ennemis de l'intérieur et de l'extérieur afin de renverser le régime. Ce comportement nous remet en mémoire le concept, propre à Sékou Touré, du « complot permanent », dont il a usé avec un certain succès pendant des années. La Guinée a signé tous les protocoles de sécurité de la CEDEAO, dont elle est un membre actif.²⁶ Avec des troupes, elle a participé à plusieurs opérations de maintien de la paix de la CEDEAO au Libéria et en Sierra Leone. Pourtant, en 2001, elle s'est retirée d'un accord passé avec la

CEDEAO dans l'intention de lutter contre les menaces de sécurité sur sa frontière avec le Libéria en refusant aux troupes ouest-africaines le droit de stationner sur son territoire à des fins de maintien de la paix.

Ainsi, le principal défi à la gouvernance du secteur de la sécurité en Guinée consiste à trouver comment mettre en place une transition intelligente entre la situation actuelle et une ère nouvelle, fondée sur la formulation d'un nouveau concept de sécurité (qu'il reste à inventer), à la fois interne et externe, individuel et collectif, et de sa gestion. Il s'avère en outre qu'en Guinée aujourd'hui, les notions-mêmes de sécurité individuelle et de sécurité humaine, comme d'ailleurs l'obligation intrinsèque de l'État de consacrer ses efforts aux deux, n'existe pas dans le monde des idées ni dans les discours politiques, malgré ce que stipulent les articles 4 et 5 de la Constitution sur les droits inaliénables de l'individu. Elles n'existent pas plus d'ailleurs dans les textes officiels, assortis de leurs modalités d'application.

Une autre question très en rapport avec la gouvernance du secteur de la sécurité est la paupérisation extrême de la Guinée, en dépit de la richesse potentielle du pays. La Guinée a été de façon continue l'un des deux ou trois pays les plus pauvres du monde et ces dernières années, elle s'est retrouvée encore plus bas dans le classement annuel du PNUD, l'Index du développement humain. Conakry est devenue mal famée, conséquence de ses fréquentes coupures d'eau et d'électricité, et à cause de l'étalage d'une pauvreté abjecte entre les poches de prospérité de quelques élites. Cet état de chose aura des conséquences évidentes sur la gouvernance du secteur de la sécurité ; le phénomène a d'ailleurs déjà commencé, puisque ce thème cristallise les frustrations de l'opposition et mine plus encore les prétentions du président Conté à gouverner. Alors que quelques officiers de chaque ethnie, co-optés par le président, se partagent l'usage souvent abusif et illégal des ressources nationales, l'ensemble des militaires et surtout les officiers les plus jeunes, les mieux formés et les plus professionnels, sans attachement particulier pour le régime, nourrissent au contraire du ressentiment à son égard, en raison des privations endurées par la population.²⁷ Il faut se souvenir que le soulagement de la misère économique du peuple (prétexte facile cachant toute une série de frustrations et d'ambitions personnelles, corporatistes ou professionnelles) a toujours servi de prétexte aux auteurs de coups d'État. On voit donc que le rôle des militaires dans l'ère post-Conté n'est pas assuré, compte tenu des incertitudes qu'il engendre. L'absence de pouvoir de l'opposition politique et l'étouffement du rôle qu'une société civile compétente aurait pu jouer pour atténuer la répercussion de la fracture politique ne peuvent garantir cela. En muselant sa société civile et en l'excluant de tout rôle significatif

tendant à une meilleure gestion du secteur de la sécurité, le régime Conté pourrait bien avoir privé le pays de sa seule chance de relever quelques uns des défis d'un secteur de la sécurité à problèmes, sans perturbation majeure. Le rôle joué au Mali par la société civile dans l'élaboration d'un code de conduite des forces armées constitue, parmi d'autres innovations, un exemple de ce qui peut être fait dans ce domaine.

Conclusion

Point n'est besoin d'être expert pour en conclure que la situation sécuritaire et sa gouvernance sont dans une très mauvaise passe, et que cette situation précaire doit être abordée d'urgence si l'on veut éviter en Guinée une autre crise ouest-africaine majeure. En réalité, beaucoup commencent à croire que la Guinée ne pourra pas échapper au destin de ses voisins. Un coup d'œil sur le voisinage immédiat, symbolisé par l'Union de la rivière Mano (URM), ainsi que sur le contexte élargi de la région, renforce cette impression. La Guinée a toujours été un acteur important au sein de l'URM, aujourd'hui une organisation véritablement délabrée, les deux autres membres (le Libéria et la Sierra Leone) ayant fait l'expérience d'un effondrement total de l'État et de souffrances humaines indescriptibles. Comme expliqué ci-dessus, la Guinée a été intimement impliquée dans ces deux guerres civiles et a participé aux efforts de stabilisation de la zone très volatile de la rivière Mano par la coopération et l'assistance mutuelle. Les zones forestières de Guinée, qui bordent non seulement le Libéria et la Sierra Leone, mais aussi la Côte d'Ivoire, sont précaires et imprévisibles, parcourues par de nombreuses bandes armées, qui pourraient être utilisées par les protagonistes si la situation sécuritaire en Guinée venait à s'effondrer. En raison de l'état instable et en pleine évolution de chacun des pays membres de l'URM, cette organisation est en panne et peu susceptible, en l'état, de jouer un rôle important dans les événements d'une Guinée post-Conté. Il subsiste un différend territorial entre la Guinée et la Sierra Leone qui n'a pas été réglé et qui pourrait bien continuer à nuire à l'efficacité de l'URM. Seule une URM revigorée, une fois la stabilité intérieure rétablie chez chacun de ses États membres, sera en mesure, le cas échéant, de contribuer à l'émergence d'une gouvernance raisonnable du secteur de la sécurité au sein des trois pays. La Guinée aura besoin, également, d'une Guinée-Bissau pacifiée, stable et démocratique sur sa frontière nord.

L'analyse qui précède a mis en exergue la nature éminemment politique de la crise sécuritaire, ainsi que le rôle important qu'y joue le

président Conté. Elle a fait ressortir le fait qu'en Guinée, le souci flagrant et exclusif du président Lansana Conté de sa propre sécurité a été maquillé en préoccupation pour une sécurité nationale et sociétale. Les divisions ethniques, politiques et régionales, de même que leur manipulation grossière, ont créé une situation explosive, compliquée par un refus quasi suicidaire de se rendre à l'évidence. La situation politique s'est notoirement dégradée depuis le dernier amendement constitutionnel imposé *manu militari*, ainsi que depuis les dernières élections présidentielles et législatives. La situation est d'autant plus désespérée que le président Conté s'est fait la solide réputation de ne pouvoir être raisonné et d'être incapable de compromis ou de se sacrifier à l'intérêt national. Tout cela a conduit un observateur à conclure qu'« un *putsch* militaire était très vraisemblable ». ²⁸ Cette sombre prédiction a bien des chances de se réaliser car, parmi d'autres motifs, les cadres de sécurité, corrompus et très impliqués dans des machinations de toutes sortes, y compris l'exploitation des ressources minières, s'opposeront certainement à tout arrangement post-Conté qui irait contre leurs intérêts. Il est donc très vraisemblable qu'ils prendront les devants et utiliseront le premier prétexte venu. Ils sont nombreux dans la Guinée de Conté. Alors, que faire ?

Il est impératif, en premier lieu, de reconnaître qu'il y a là un potentiel de catastrophe si rien n'est fait pour la prévenir. D'évidence, et avant même que l'on ne pense aux réformes de long terme destinées à instaurer une fois pour toutes des changements de fond pour le fonctionnement de l'appareil de sécurité, il est urgent d'aider la Guinée à sortir de la menace d'effondrement qui pèse sur elle. Alors qu'elle est tentante (et bien des politiciens se sont laissés séduire par elle), ²⁹ l'option du coup d'État militaire est pleine de dangers. Les circonvolutions actuelles de la transition en Guinée-Bissau sont un cas d'espèce, qui a suivi d'innombrables expériences en d'autres lieux où les forces armées ont administré la preuve qu'elles ne sont pas l'institution appropriée pour instaurer la démocratie, ni la suprématie du civil sur le militaire. Néanmoins, aucune réforme quelle qu'elle soit, ne peut être envisagée tant que ce régime demeure en place. Ses pratiques sont tellement enracinées et les objectifs sont tels, qu'il serait futile de faire des réformes dans ces conditions. Un changement catalytique est nécessaire, et ce changement ne peut être qu'un changement de régime. La solution idéale serait la démission du président Conté, en vertu de l'article 34 de la Constitution. Un président intérimaire préparerait des élections démocratiques, dès lors que les modifications nécessaires auraient été apportées à la Constitution de 1990 amendée. Ce n'est qu'après ces changements constitutionnels que l'on pourra envisager une réforme de la

gouvernance du secteur de la sécurité. Alors s'appliquera un processus en deux temps. Il s'agira d'abord d'inscrire dans la Constitution le principe de la subordination démocratique et constitutionnelle des forces armées aux autorités civiles légitimes. La loi et les décrets d'application devront suivre pour s'assurer que ces principes seront mis en œuvre rapidement et pour rompre avec des pratiques anciennes. Ils devront redéfinir spécifiquement la sécurité et établir clairement que le but ultime des forces armées est de servir le peuple à travers les autorités civiles légitimes. Cela aura le mérite de mettre en lumière le lien direct qui existe entre la crise politique, le mauvais usage des forces de sécurité et l'absence de tels garde-fous constitutionnels et légaux. L'expérience du Mali dans ce domaine peut être un bon guide. Ensuite, d'autres mesures pratiques, telles que la réorientation, l'éducation tant des civils que des militaires, la professionnalisation, ainsi que l'indispensable et totale participation de la société civile, viendront créer les fondations d'une véritable gouvernance démocratique des forces armées en Guinée. L'ensemble des pratiques évoquées ci-dessus forme un code de conduite militaire, qui paraît tout à fait approprié pour une Guinée de l'après-Conté.

Epilogue

L'analyse qui précède sur la gouvernance du secteur de la sécurité en Guinée était déjà achevée lorsqu'en janvier 2007 les forces armées et de sécurité massacrèrent et blessèrent plusieurs dizaines de leurs compatriotes qui s'étaient insurgés contre la société à l'instigation des syndicats et de certains membres de la société civile. Menées par le Commando d'élite de la garde présidentielle et la Compagnie mobile d'intervention et de sécurité (la police anti-émeutes), les forces armées et de sécurité firent preuve d'un zèle particulièrement excessif lorsqu'elles essayèrent d'empêcher le régime du général Conté de s'effondrer. En fin de compte, le président affaibli par des problèmes de santé réussit à rassembler à ses côtés les forces armées et de sécurité – dernier pilier de son régime – en faisant croire aux officiers supérieurs (pour la plupart des membres de son propre groupe ethnique les Soussous et de fidèles alliés) que la chute de son régime sonnerait le glas de leurs privilèges et de leur impunité. Mais, comme pour montrer à quel point cette alliance était fragile et peu fiable, dès que le déchaînement social alimenté par la paupérisation continuelle de la population guinéenne fut apaisé, des soldats saccageant tout sur leur passage se soulevèrent et se mirent à piller et brûler des biens personnels, y compris les résidences de

leurs officiers supérieurs, dénonçant leur corruption et exigeant (ce qui fut obtenu) le limogeage du ministre de la Défense et du chef d'état major. Il est important de noter que pour assurer sa stratégie de survie le président Conté avait recruté des soldats non officiels afin de renforcer les forces armées et de sécurité en place et avait confié des fonctions de plus en plus importantes aux membres de sa famille, notamment à son fils. Ainsi que l'indique cette étude, exemples à l'appui, la gravité de ces événements montre que le régime guinéen est en faillite complète et que son secteur de la sécurité est incapable de fonctionner. Déjà en 2005, le président Conté avait pris l'initiative bien calculée de tout simplement renvoyer environ un dixième des forces armées (près de 2 000 officiers subalternes, sous-officiers et soldats). Au nombre de ces soldats, non soussous pour la plupart, se trouvaient des officiers extrêmement professionnels jugés peu fiables, surtout parce qu'ils ne faisaient pas partie et ne profitaient pas des nombreux réseaux corrompus et des montages douteux que le président Conté et ses acolytes avaient mis en place dans l'armée guinéenne comme moyens de contrôle. Même s'il est indéniable que le régime a remporté une grande victoire, ayant contre toute attente surmonté la dernière crise et conservé l'appui du secteur de la sécurité, il n'a vraisemblablement fait que gagner du temps puisqu'il est de plus en plus isolé et qu'il est à présent contraint de recourir à la répression pure et simple, rendant ainsi d'autant plus improbable la possibilité d'une transition sans heurts vers la démocratie après la fin du régime Conté. Ces faits corroborent donc également les conclusions générales de l'étude, à savoir qu'il est impossible d'entreprendre une véritable réforme du secteur de la sécurité aussi longtemps que le régime actuel sera en place. La Guinée ne pourra pas atteindre le stade de la gouvernance du secteur de la sécurité tant qu'elle ne sera pas véritablement passée à un régime différent.

Références

- ¹ Cheik Yerim Seck, « Guinée : la chasse aux sorcières dans l'armée, » *Jeune Afrique/L'Intelligent*, 7-13 décembre 2003 (n° 2239), 7-13, 58-60.
- ² En janvier 2005, une tentative d'assassinat du président Conté a échoué, ce qui confirme cette analyse.
- ³ Boubacar N'Diaye, *The Challenge of Institutionalising Civilian Control* (Lanham, MD : Lexington Books, 2001).
- ⁴ *Mandé* se réfère à un groupe ethnique aussi bien qu'à une aire géographique et culturelle qui couvre une large portion de la Guinée et du Mali. *Mandé*, *Malinké* et *Mandeka* sont utilisés indifféremment. Le dernier se réfère aux populations et à leur langage.

- ⁵ Mohamed Saliou Camara, « From Military Politicization to Militarization of Power in Guinea-Conakry, » *Journal of Political and Military Sociology* 28, n° 2 (2000) : 311-376.
- ⁶ Camara, 317-318.
- ⁷ Ibid., 312.
- ⁸ « Entretien avec le premier ministre Sidya Touré : Il n'y a pas de fatalité guinéenne, » *Jeune Afrique/L'Intelligent*, 25 avril - 8 mai 2000 (n° 2050/51), 35.
- ⁹ Selon le « CIA World Factbook » de 2003, la composition ethnique de la Guinée se présentait ainsi : Peuhls 40%, Malinkés 30%, Soussous 20%, autres groupes ethniques de moindre importance 10%. 85% des Guinéens sont musulmans, 8% chrétiens et 7% pratiquent des religions traditionnelles.
- ¹⁰ Alpha Condé est un leader politique et un parlementaire malinké qui a été emprisonné par le président Conté, sur l'inculpation d'atteinte à la sécurité de l'État. On estime généralement que son emprisonnement était arbitraire, et ses amis socialistes français ont exercé une très forte pression sur le président Conté, notamment par médias interposés, pour sa libération.
- ¹¹ Echange privé avec le Dr. Anatole Ayissi.
- ¹² Pascal Boniface, « Guinée, » dans *L'année stratégique 2005* (Paris : Armand Colin/Iris, 2005), 434.
- ¹³ Boniface.
- ¹⁴ International Crisis Group, « Guinée : incertitude autour d'une fin de règne, » *Rapport Afrique* 74. (Bruxelles : 19 décembre 2003).
- ¹⁵ U.S. State Department, « Country Report on Human Rights Practices: Guinea, » U.S. State Department, <http://216.239.41.104/search?q=cache:gwBQAULOyZgJ:www.disam.dsca.mil/itm/Legislation/FY0203%2520Alloc.pdf+international+military+education+training&hl=en&ie=UTF-8> (2003).
- ¹⁶ Département d'État américain.
- ¹⁷ « Entretien avec Touré, » 35.
- ¹⁸ Fall, E. Siadiou Diallo, « Au secours, Sékou Touré revient ! » *Jeune Afrique/L'Intelligent*, 7-13 décembre 2003 (n° 2239), 60-62, voir en particulier 62.
- ¹⁹ International Crisis Group, 11-15.
- ²⁰ Michel Galy, « Le vol suspendu de la Guinée, » *Le Monde diplomatique*, décembre 2003, 28.
- ²¹ « Entretien avec Touré, » 38.
- ²² Ibid., 34.
- ²³ Ceci est une allusion au président actuel, Zine El Abidine Ben Aly, alors premier ministre qui invoquait une disposition constitutionnelle sur l'incapacité pour raisons de santé du chef d'État à mener à bien ses fonctions afin de déposer le président tunisien Habib Bourguiba, âgé et malade, en 1987.
- ²⁴ Michel Louis Martin, « Soldiers and Governments in Post-Colonial Africa: Cases in the Francophone Area, » dans *Handbook of the Sociology of the Military*, dir. publ. G. Caforio, (New York : Kluwer Academic, 2002), 190-192.
- ²⁵ Ce concept a été discuté dans Michel Galy, « Les espaces de la guerre, » *Hérodote*, n° 111 (2003).
- ²⁶ Sékou Touré, *The Doctrine and Methods of the Democratic party of Guinea* (Conakry : Imprimerie nationale de Lumumba, 1970).
- ²⁷ International Crisis Group, 13-15.
- ²⁸ Galy, « Les espaces de la guerre, » 28.

- ²⁹ Avec la notable exception, semble-t-il, du regretté Siradiou Diallo, président de l'*Union pour le progrès et le renouveau*, décédé récemment. Tout en n'étant pas opposé au principe d'une transition dans laquelle les militaires seraient impliqués, il mit en garde contre le danger d'une autre dictature militaire : Fall, 62.

Chapitre 9

La Guinée-Bissau

Adelino Handem

Introduction

La Guinée-Bissau obtint son indépendance après 11 ans de guerre de libération nationale (1963-1974) contre le colonialisme portugais, menée par une armée de guérilla dans un mouvement de libération nationale dirigé par le PAIGC (Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert). L'indépendance du territoire, encore sous occupation du Portugal, fut proclamée unilatéralement le 24 septembre 1973 dans les zones libérées. Tout le temps de la lutte armée, le PAIGC avait progressivement édifié un État dans les territoires libérés (plus des deux tiers en 1972). Des écoles et des centres de santé furent créés et des entités commerciales (magasins du peuple) mises en place, ainsi que les forces armées révolutionnaires du peuple (FARP). Les FARP, créées en 1964, constituent ainsi l'armée régulière de combat, soutenue en arrière du front par les milices populaires et les militants armés.

L'État de la Guinée-Bissau fut reconnu par le Portugal en 1974, après le changement de régime survenu à Lisbonne à la suite d'un coup d'État. La gouvernance de l'État moderne au long des trente années suivantes fut marquée par plusieurs événements violents (élimination physique d'opposants, guerre civile, violation des droits humains, non-respect de la Constitution et des règles démocratiques) et trois coups d'États militaires (1980, 1999 et 2003) qui conduisirent à des changements de régime politique. De 1973 à 1994, le régime du pouvoir de parti unique, installé par le Mouvement de libération nationale, était un régime à dominance militaire et, à partir de 1994, avec l'ouverture politique et l'adoption d'un système démocratique pluraliste, le pouvoir était contrôlé par les civils. Malgré ce pouvoir civil, les militaires et les anciens combattants continuèrent d'interférer dans la gestion des affaires de l'État et prirent part à tous les soulèvements qui se terminèrent en changements de régimes. Trois chefs d'État légitimes furent destitués de leurs fonctions par les militaires.

Les institutions chargées de la gestion de la sécurité restèrent très longtemps sous le contrôle des forces armées, en particulier la sécurité de l'État et la police.

Après le coup d'État militaire du 14 septembre 2003, la Guinée-Bissau s'installa dans une transition de 18 mois, selon des termes définis dans une charte de transition politique. Le pouvoir était exercé, sous la surveillance du Comité militaire pour la restitution de l'ordre constitutionnel et démocratique, par des institutions de transition : un Conseil national de transition constituant un mini parlement, un président de la République de transition et un gouvernement de transition. Cette période prit fin avec le déroulement paisible des élections présidentielles de 2005. La réforme du secteur sécuritaire est un enjeu primordial pour la stabilité et la paix durable en Guinée-Bissau. Cet article présente les défis que la gouvernance aura à relever à long terme, et qui serviront de base pour l'élaboration et la mise en œuvre de la réforme.

Organisation du secteur de la sécurité

En Guinée-Bissau, comme dans la plupart des pays, la sécurité, la surveillance et l'application de la loi sont assurés par divers groupes. La Constitution de 2001 définit la Guinée-Bissau comme « un État de droit démocratique fondé sur la séparation et l'interdépendance des pouvoirs et le respect des droits et libertés fondamentales » (article 2). En outre, « le peuple est le titulaire du pouvoir politique » (article 112). En ce qui concerne l'organisation du pouvoir politique, la Constitution stipule que « les organes de souveraineté sont le président de la République, l'Assemblée nationale populaire (ANP), le gouvernement et les tribunaux » (article 114). Une large place est consacrée à la gouvernance du secteur de la sécurité, composée de plusieurs éléments : la défense nationale, la défense interne, les droits des citoyens et la justice.

L'appareil sécuritaire formel

La défense nationale est placée sous l'autorité du ministère de la Défense, qui dirige les Forces armées révolutionnaires du peuple (FARP) réunissant les trois branches de l'armée (air, terre et mer), les gardes-côtes, les gardes-frontières, la police maritime, les gardes présidentiels, les services de renseignement militaire. Les FARP ont pour mission de « garantir, dans le respect de l'ordre constitutionnel, les institutions démocratiques et les

conventions internationales, l'indépendance, la souveraineté, l'intégrité territoriale, la liberté et la sécurité des populations contre toute agression ou menace interne ou externe » (article 279 de la Constitution). Le président de la République « est le commandant suprême des FARP » (article 139) et « préside le Conseil supérieur de la défense nationale, organe de consultation sur les questions de défense » (article 285). Les FARP sont dirigées par un état-major général des forces armées, qui comprend le chef de l'état-major général des forces armées, le vice-chef, l'inspecteur général, trois chefs d'état-major pour les trois branches de l'armée, le responsable des opérations.

Après la guerre civile de 1998-99, l'effectif des forces armées régulières a été estimé à 11 000, comparé à environ 5 000 en 1997. On constate un nombre excessif d'officiers, et notamment de promotions au grade de général de l'armée, portant leur nombre à dix-huit. L'absence d'un budget général de l'État depuis plus de 6 ans, due à une mauvaise gestion des finances et à l'instabilité politique, fait que le budget de l'armée reste flou et incontrôlé. Les FARP constituent l'élément le plus important de la sécurité nationale, autant par leur effectif que par leur influence dans la vie politique du pays. Elles se sont constituées en élite nationale, et ne participent pas aux travaux de reconstruction du pays, ni aux activités économiques pouvant contribuer à l'accroissement de la production nationale. En revanche, elles représentent un poids énorme dans le budget de l'État.

Les conditions de vie des soldats dans les casernes sont précaires et le niveau de salaires est extrêmement bas pour la majorité de l'effectif. Depuis le conflit armé de 1998-99, les recrutements se font sans respecter les orientations du code militaire et il n'y a pas de renouvellement périodique, ce qui fait que certains recrutés se professionnalisent et restent dans l'armée. Aujourd'hui, plus de la moitié de l'effectif est constitué de jeunes militaires ayant reçu une préparation accélérée pendant la guerre civile de 1998-99.

Un phénomène particulièrement inquiétant est la composition sociologique de l'armée, dont la majeure partie est constituée de « Balantas », surtout depuis la lutte de libération nationale. Cet état de fait s'explique par deux facteurs essentiels : 1) les « Balantas » représentaient l'ethnie majoritaire dans le pays (environ 30 pour cent de la population totale), et 2) leur structure de pouvoir horizontal (non hiérarchisé), ainsi que le fait d'être limités au bas de l'échelle de la société coloniale, ont encouragé leur adhésion massive au mouvement de libération, surtout dans les zones rurales. De nos jours, ce phénomène est exploité par certains milieux

politiques, qui utilisent délibérément ce déséquilibre ethnique ainsi que l'influence militaire, pour contrôler le pouvoir politique.

La police, organisée en plusieurs corps, à savoir la police de l'ordre public, la police de la circulation, la police des frontières, les forces d'intervention rapide, est encadrée par le ministère de l'Intérieur, dans lequel on trouve aussi les services de sécurité de l'État (chargés des renseignements civils et des services secrets), ainsi que les sapeurs-pompiers. La police d'investigation criminelle, appelée « police judiciaire », est sous la tutelle du ministère public.

Aux termes de la Constitution de la République (article 278), la police « a pour mission la défense de la légalité démocratique, la garantie de la sécurité interne et des droits des citoyens et des apatrides ». Elle comprend mille cinq cents agents environ. Dans le gouvernement de transition, la direction nationale de la police est dirigée par un officier de l'armée, le ministère de l'Intérieur par un général en réserve, et la plupart des postes sont assurés par des officiers en exercice ou en réserve, ou encore par des anciens combattants. L'effectif de la police est principalement composé d'ex-militaires et de jeunes, recrutés et formés sur place, y compris un bon nombre de femmes. Les moyens limités, dont dispose la police pour mener ses opérations de terrain, et les bas salaires encouragent certaines pratiques de corruption des agents, au détriment des intérêts de l'État et des citoyens. Le budget est incontrôlé depuis 1998.

Les anciens combattants ainsi que d'autres réservistes sont encadrés par le Secrétariat d'État des combattants de la liberté de la patrie, chargé de l'identification, du contrôle et du suivi des paiements des pensions et allocations diverses.

On compte trois catégories d'anciens combattants : les ex-combattants du mouvement de libération nationale, les ex-militaires ayant servi dans l'armée coloniale portugaise et les ex-militaires qui ont pris part à la guerre civile de 1998-99 (en cours de démobilisation). La complexité du problème et la mauvaise gestion des différents programmes de démobilisation, de désarmement et de réinsertion (DDR) ont conduit à des revendications diverses, menant parfois à la reprise des armes et à la réintégration dans l'armée d'un grand nombre de ces anciens combattants. Leur nombre élevé dans l'effectif des forces armées, ainsi que les conditions de vie précaires pour la plupart d'entre eux à la retraite, expliquent la crise du secteur de la sécurité et les différents conflits armés depuis l'indépendance du pays. Les ex-combattants constituent encore aujourd'hui une réserve de combattants

expérimentés facilement mobilisable, malgré leur âge parfois avancé. Etant reconnus par l'article 11 de la Constitution comme les libérateurs de la patrie, ils sont convaincus de leur légitimité à reprendre les armes pour régler les différends avec l'État :

« La République de la Guinée-Bissau proclame sa gratitude éternelle au combattant de la liberté de la patrie, qui par son sacrifice volontaire, a garanti la libération de la patrie du joug étranger, reconquérant la dignité et le droit de notre peuple à la liberté, au progrès et à la paix. »

Aux yeux des citoyens, les ex-combattants de la liberté de la patrie sont en train de perdre leur prestige et sont de plus en plus souvent rendus responsables de l'instabilité politico-militaire et de la détérioration de l'appareil de l'État. Sans oublier le problème complexe des familles de disparus : le nombre des personnes prétendant être membres de familles d'ex-combattants est supérieur à celui de l'effectif recensé. Et connaissant les imperfections des registres de naissance, on comprend combien il est difficile d'identifier les veuves et les orphelins, afin de leur faire bénéficier des indemnités. Il existe par ailleurs une association des anciens combattants, très peu opérationnelle et liée au PAIGC, parti de l'ex-mouvement de libération nationale. Elle a pour vocation de faciliter le regroupement des ex-combattants, de façon à servir d'interlocuteur valable auprès de l'État et de la société civile. Elle est aussi chargée de la réinsertion des ex-combattants et doit pour cela prendre des initiatives dans le domaine de l'emploi, de la formation et du suivi des programmes de DDR.

D'autres forces paramilitaires sont gérées par des institutions de l'État : par exemple les gardes forestiers sont placés sous l'autorité du ministère de l'Agriculture, les douaniers et les agents de contrôle des impôts sous celle du ministère des Finances, les agents affectés à la surveillance des marchés sont sous la tutelle des mairies.

Les organisations sécuritaires non étatiques

Les organisations de sécurité civiles et privées suivantes ont été autorisées par l'État :

- les compagnies privées de sécurité, généralement au service des institutions ou des particuliers. Trois sociétés ont été légalement constituées. Elles ont été créées par des civils ou des ex-agents de la

sécurité après autorisation du ministère de l'Intérieur, qui en assure la tutelle technique et la supervision ;

- les sociétés privées de gardiennage de jour et de nuit : c'est une profession libérale, qui offre de nombreux emplois ;
- les sociétés de protection des leaders politiques. Les gardes du corps sont autorisés au port d'armes pendant les périodes électorales ;
- les sociétés de surveillance des troupeaux dans les villages et des propriétés agricoles, dont les gardiens (moyennant une demande officielle) sont autorisés au port d'armes à feu. Les chasseurs professionnels ou amateurs peuvent également être autorisés à porter des armes à feu.

D'autres organisations non statutaires, telles que les milices traditionnelles, les milices de partis politiques ou les organisations d'autodéfense, ne sont pas tolérées. Néanmoins, il existe plusieurs groupes armés non autorisés. Il s'agit en général de bandes criminelles, de groupes d'autodéfense dans les villages et dans les quartiers populaires des villes, de maquisards à la frontière avec le Sénégal, de mercenaires et de trafiquants d'armes.

La gestion, les mandats et la coordination de l'appareil sécuritaire

Les guerres et les diverses interventions militaires ont placé les forces armées au sommet des décisions politiques en matière de sécurité. Elles ont cependant favorisé la création d'une armée divisée et regroupée par sensibilités, affaiblissant ainsi la hiérarchie militaire. Les officiers de haut grade ont une autorité plutôt faible sur l'ensemble de l'armée, et certains semblent même avoir été pris en otage par un groupe radical ethnique. Le niveau de compétence est très bas. Il arrive fréquemment que les postes de direction soient occupés par des officiers sans formation académique adéquate, voire par des analphabètes. Les promotions à des grades supérieurs ne sont pas accordées selon un plan de carrière, comme prescrit par les règlements militaires, mais selon le seul critère de l'ancienneté ou en fonction des postes de responsabilité occupés pendant les conflits armés. Dans ce contexte, on constate souvent des dépassements de mandat et des abus. Par exemple, en 2003, par décision militaire, certaines institutions de l'État et plusieurs fonctionnaires ayant acheté des maisons dans l'enceinte des anciennes casernes de l'armée portugaise (dans un quartier périphérique de Bissau) ont été contraints de quitter leurs locaux ou domiciles, sans aucune démarche judiciaire.

La hiérarchisation des responsabilités ou les limites d'attribution de mandat des différents organes qui composent l'appareil sécuritaire sont donc devenues imperceptibles. La question de la soumission des forces de sécurité au pouvoir politique en place se pose souvent.

Les accords de défense et l'intégration régionale du secteur de la sécurité

La Guinée-Bissau est signataire de plusieurs conventions et accords internationaux relatifs à la sécurité. Elle est aussi membre d'organisations sous-régionales et internationales, notamment la CEDEAO (Communauté économique des États de l'Afrique occidentale), regroupant quinze pays ouest-africains et investie, entre autres, de la mission de maintenir la paix et de résoudre les conflits dans les pays membres. En Guinée-Bissau, la CEDEAO a eu à intervenir comme médiateur pendant la guerre civile de 1998-99 et après le coup d'État de septembre 2003. Par ailleurs, les forces armées bissau-guinéennes participent aux missions de maintien de la paix de la CEDEAO et des Nations Unies. D'autres organisations, telles que l'Union économique et monétaire ouest-africaine, le Comité inter-États de lutte contre la sécheresse au Sahel, l'Union africaine, la Communauté des pays de langue portugaise, ont défini des politiques communes en matière de sécurité et d'assistance en cas de conflit interne ou d'agression externe.

Certains accords bilatéraux viennent s'ajouter, notamment avec les pays voisins, pour un compromis de non-agression mutuelle et d'assistance en cas d'agression extérieure, ainsi qu'avec l'ancienne métropole coloniale et d'autres pays développés pour l'assistance technique et financière. Il existe une mission militaire permanente de coopération portugaise. Pour ce qui est de la nouvelle stratégie pour l'Afrique, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'engagement du pays est encore faible et très timide.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

La gestion civile et le contrôle du secteur de la sécurité sont définis dans la Constitution. Il est spécifié que les différentes forces de sécurité sont subordonnées et obéissent aux organes de souveraineté, dont l'action doit se dérouler dans la stricte observance des décisions et instructions de la Constitution et de la loi.

Le cadre légal et constitutionnel

Un système de contrôle parlementaire et de séparation des pouvoirs est réglementé par la Constitution et une série de textes juridiques. En principe, le gouvernement est tenu de soumettre au parlement son programme de gouvernance, ainsi que le budget des différents secteurs, et doit présenter des rapports réguliers, notamment en ce qui concerne le secteur de la sécurité.

Certains aspects, tels que la stratégie de la sécurité, l'approvisionnement en armes, le déploiement des troupes étrangères, ne sont pas clairement définis et restent du domaine de la confidentialité, traités en dehors du parlement. Ce dernier est habilité à créer des commissions spéciales ou mandater des enquêtes, en toute indépendance, lorsque la situation l'impose. Dans les textes réglementaires, les tâches, les droits et les obligations relevant du secteur de la sécurité sont clairement définis et sont sous contrôle institutionnel.

Le contrôle civil et la gestion du secteur de la sécurité

Les instances de gestion du secteur de la sécurité existants comprennent : le président de la République, qui préside le Conseil supérieur de la défense nationale ; l'ANP, qui est l'organe législatif ; le premier ministre, qui contrôle le service de renseignement de l'État ; le Conseil d'État, qui est l'organe de consultation du chef de l'État pour les questions de souveraineté nationale ; le ministère de la Défense, qui dirige les FARP ; le ministère de l'Intérieur, qui intègre la police ; le Secrétariat d'État aux anciens combattants, qui gère les réservistes ; le ministère des Affaires étrangères, chargé du suivi des conventions et des accords internationaux. Le ministère de l'Économie et des Finances est chargé de la gestion du budget de l'État.

Depuis le coup d'État du 14 septembre 2003, le pays est gouverné par des institutions provisoires. Le secteur de la sécurité a été entièrement assuré par les militaires jusqu'à la prise de fonction du nouveau gouvernement en mai 2004. Les élections législatives pour le rétablissement du parlement (ANP) ont finalement eu lieu le 28 mars 2004, et l'élection présidentielle le 19 juin 2005 (1^{er} tour) et le 24 juillet 2005 (2^e tour). L'ex-président João Bernardo Vieira a été déclaré vainqueur de l'élection présidentielle. Le candidat déclaré perdant a cependant refusé d'accepter les résultats et a présenté un appel à la Cour suprême de justice. La cour a finalement délibéré en faveur du candidat déclaré vainqueur, qui a été investi le 24 septembre 2005, jour de la fête d'indépendance du pays. La transition s'achève, et l'ordre constitutionnel est en cours de rétablissement.

Des réformes sont en cours avec l'aide de la communauté internationale : réduction de l'effectif militaire, réorganisation de la police, démobilisation et réinsertion des anciens combattants, refonte du système judiciaire, rétablissement de l'ordre constitutionnel et démocratique.

Le contrôle parlementaire

Le système politique de séparation des pouvoirs et de contrôle parlementaire renvoie toute décision de gestion de l'État à l'approbation du parlement et à la ratification par le chef de l'État. Le gouvernement est tenu de présenter des rapports annuels et de soumettre le budget au parlement. En pratique, certaines questions, concernant par exemple l'approvisionnement en armes, le déploiement des troupes, les accords en matière de sécurité, ne sont pas systématiquement soumises à l'approbation du parlement. En Guinée-Bissau, on constate depuis longtemps l'absence d'obéissance à ces règles et, cette situation – cause de l'instabilité chronique, dont souffrent les institutions de l'État – a des conséquences désastreuses sur la vie de la population et le développement du pays.

Le contrôle judiciaire

Les tribunaux sont les organes de souveraineté habilités à administrer la justice au nom du peuple. Les tribunaux établis sont les suivants : la Cour suprême, la Cour martiale, la Cour des comptes. Un Conseil supérieur de la magistrature est chargé de l'organisation et de la supervision du travail des juges.

La Cour suprême est l'instance judiciaire suprême de la République. Le président et le vice-président de la Cour suprême sont élus par l'ensemble des juges, marquant ainsi son indépendance par rapport aux autres organes de souveraineté. Le ministère public représente l'État et est chargé de la surveillance de la légalité démocratique, de la défense de l'intérêt public et de l'exécution de l'action pénale. Le ministère public est dirigé par un procureur général de la République, nommé par le président de la République sur proposition du gouvernement. Le pourvoyeur de la justice a pour tâche de défendre les droits fondamentaux et les intérêts légitimes des citoyens, d'assurer la justice et la légalité en ce qui concerne l'action des pouvoirs publics. Le pourvoyeur de la justice est désigné par l'ANP.

Le ministère de la Justice gère la police judiciaire, les gardes des prisons, les tribunaux. L'indépendance des judiciaires est théoriquement garantie par la Constitution. En pratique, elle est assurée par des institutions

souveraines et les juges décident selon leur conscience et la loi. La Cour suprême représente le dernier recours national pour tout litige public ou privé. Le contrôle est exercé par des liens d'interdépendance des institutions de souveraineté. Certaines instances sont, par ailleurs, composées de représentants de diverses institutions. Par exemple, le Conseil supérieur de la magistrature intègre des éléments représentant le président de la République, les partis politiques, entre autres. Malgré ces dispositions d'indépendance du pouvoir judiciaire, les crises institutionnelles et les violations de la Constitution perturbent constamment le fonctionnement de la justice.

Le contrôle public

Sans vraiment participer aux décisions et aux politiques du secteur de la sécurité, les organisations de la société civile jouent un rôle de palliatif et de protection de la population. Il en existe une grande diversité en Guinée-Bissau : les syndicats sont organisés dans tous les secteurs manufacturiers et professionnels, avec à leur tête une centrale syndicale, l'Union nationale des travailleurs de la Guinée-Bissau ; les organisations professionnelles dans plusieurs secteurs spécialisés ; les institutions de recherche publique et privée ; les organisations de défense des droits telles que la Ligue guinéenne des droits de l'homme (LGDH) ; les médias ; les organisations confessionnelles et les organisations non gouvernementales œuvrant dans plusieurs domaines de la vie des populations locales. Les programmes et projets entrepris par les organisations de la société civile préconisent une approche participative des citoyens et privilégient des actions pour la promotion de la paix et de la réconciliation nationale, du respect des droits humains, du développement durable, de l'édification d'un État de droit, de la démocratisation de la société et des institutions, de l'introduction du concept de genre, etc. La LGDH est l'organisation de la société civile qui s'implique le plus dans les affaires du secteur de la sécurité, surtout en ce qui concerne les violations des droits et les abus de pouvoir, qui touchent aux libertés fondamentales de l'être humain (hommes, femmes et enfants).

Dans les zones où l'État est très peu présent, les populations se replient sur leurs institutions traditionnelles, et le secteur de la sécurité est souvent mis à mal par l'incapacité de ces institutions à assurer la défense des citoyens dans des conflits qui dépassent le cadre communautaire. Une organisation collective de la surveillance est souvent utilisée pour lutter contre toute forme d'agression extérieure à la communauté.

Pour la réforme des mécanismes de la gouvernance du secteur de la sécurité, les facteurs positifs sont surtout l'implication de la société tout

entière dans le processus de transition, l'implication des institutions régionales (telles que la CEDEAO), la pression de la communauté internationale pour le retour à la légalité constitutionnelle. Les facteurs contraignants sont de nature conjoncturelle, caractérisée par une situation socio-économique dégradée et le mauvais fonctionnement des institutions de l'État : l'instabilité politique qui s'est installée depuis la crise politico-militaire de 1998-99, la pauvreté généralisée des populations et l'incapacité de l'État à assurer la sécurité des citoyens.

La guerre civile du 7 juin 1998 au 7 mai 1999 montre bien comment fonctionne un processus de surveillance et quelles sont les conséquences quand les choses tournent mal. Un an avant la guerre, un groupe parlementaire dénonça, lors d'une session parlementaire, l'existence d'un trafic d'armes vers la Casamance voisine en territoire sénégalais, en proie à une rébellion armée réclamant l'indépendance du territoire. Le parlement décida d'ouvrir une enquête, une commission d'enquête fut donc aussitôt mise en place. Quelques mois plus tard, alors que l'enquête poursuivait son cours parmi les principaux suspects visés par les FARP, le chef de l'état-major général des forces armées (CEMGFA) fut limogé par le président de la République. Il fut soupçonné d'être impliqué dans le trafic d'armes, interdit de toute activité et consigné à son domicile en résidence surveillée.

L'enquête terminée, un projet de rapport fut soumis au président de la République. Il fut demandé, en toute confidentialité, à la commission de modifier certaines données avant de le présenter à la séance plénière. Le chef de l'État fut lui-même cité à plusieurs reprises lors des aveux des suspects impliqués dans le trafic, alors que le CEMGFA fut complètement blanchi. La tension monta au sein des forces armées, certains officiers découvrant que leur chef avait été injustement accusé. Le parlement fixa la date du 6 juin 1998 pour l'ouverture de la session parlementaire, au cours de laquelle le rapport de la Commission d'enquête devait être présenté. Ce rapport n'aura jamais été lu. La nuit du 6 au 7 juin, la garde présidentielle reçut l'ordre de désarmer le CEMGFA chez lui. Les gardes du corps du CEMGFA réagirent, le chef de la garde présidentielle fut tué, et le général Ansumane Mané, ainsi que ses hommes, s'emparèrent de la base aérienne, à quelque 10 km du centre-ville. La guerre civile allait durer 11 mois. Après discussion au parlement, le dossier devrait suivre son parcours légal vers les tribunaux pour jugement et condamnation, mais à ce jour le processus n'a toujours pas repris.

Cet événement donne l'occasion de réfléchir sur le rôle de la CEDEAO et des pays voisins en tant qu'exemple de la contribution de la sous-région à la résolution du conflit. Les pays voisins, en l'occurrence le

Sénégal et la Guinée-Conakry, réagirent immédiatement au seul appel du chef de l'État bissau-guinéen, sans approbation préalable du parlement, en envoyant des troupes pour faire la guerre et mater la rébellion. La CEDEAO mit du temps, plus de six mois, avant d'envoyer un contingent armé pour la médiation.

La leçon à retenir de ces interventions externes est que plus on utilise la violence contre la violence, plus il est difficile de résoudre les conflits internes. Voyant arriver des troupes étrangères, les populations se sont rangées du côté de la rébellion contre l'occupation étrangère au lieu de défendre la souveraineté nationale. La logique de défendre la légalité du pouvoir en place par une intervention armée étrangère ne fonctionne pas et ne fait qu'accroître la violence des combats portant atteinte à la sécurité des populations. D'autant plus que ces interventions n'avaient aucun support légal fondé sur un quelconque accord bilatéral, et encore moins un encadrement international. L'intervention de la CEDEAO, de même que celles des pays voisins, n'a pas pu éviter la chute du président, qui n'avait plus aucune légitimité populaire.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

La diversité des institutions et le cadre juridique existants sont la base d'une bonne pratique de la gestion du secteur de la sécurité. Les forces de sécurité ont la possibilité de bien mener leur action, à condition de respecter les règles du jeu et de faire en sorte qu'une véritable volonté politique soutienne les responsables, et qu'une profonde réforme des forces armées et des différents corps de police soit entreprise. En réalité, les mécanismes institutionnels pour le contrôle démocratique ne maîtrisent pas le contrôle des forces de sécurité. Il faut donc mettre en place des mesures visant à faire respecter la loi, renforcer les capacités des ressources humaines, et adapter les institutions du secteur de la sécurité à l'évolution politique, sociale et économique du pays.

Un obstacle majeur à la surveillance civile est l'inexistence de pouvoirs locaux structurés et indépendants représentatifs et démocratiquement élus. Il n'y a jamais eu d'élections municipales ou communales en Guinée-Bissau.

L'implication contrôlée des institutions traditionnelles et des organisations de la société civile devraient être renforcées et prises en compte dans toute réforme, de façon à permettre une plus large et plus responsable participation des populations. Dans un sens, il s'agirait de promouvoir la

décentralisation du pouvoir, la sécurité des populations, la consolidation d'une justice indépendante, l'action pour la paix et la stabilité, l'investissement pour un développement durable, la prise en compte des inégalités entre les hommes et les femmes, la lutte contre l'impunité, autant de facteurs indispensables pour l'édification d'une gouvernance démocratique et efficace du secteur de la sécurité.

Dans la conjoncture mondiale actuelle, il est impératif de structurer, de renforcer et de moderniser le secteur de la sécurité pour mieux défendre les populations et la nation contre les crimes organisés, les trafics en tous genres (drogue, armes, organes humains, enfants), les conflits armés, la corruption, etc.

Les droits de l'homme sont en général perçus dans un sens juridique et politique, c'est-à-dire dans l'unique but de défendre l'individu contre les exactions des détenteurs du pouvoir pour des raisons subjectives liées à son opinion politique. Pour les institutions de sécurité, les droits de l'homme ne sont pas une priorité et constituent souvent des points de discordance avec les organisations de défense de droits humains. Pire encore, on constate une complicité entre les détenteurs des pouvoirs politiques et les forces de sécurité, qui au nom de la République, font souvent justice eux-mêmes et ne tiennent pas compte du respect des droits individuels, ni des procédures judiciaires.

La multiplication des acteurs de la sécurité, notamment privée, est encouragée par la faiblesse des organismes de l'État et l'incapacité de ce dernier à assurer la sécurité de l'ensemble de la population et des institutions. La privatisation de la sécurité est relativement récente et est limitée à la prestation de services dans les locaux de travail. Son impact est surtout positif au niveau de l'emploi.

La législation régissant les droits de l'individu est le fondement de l'appareil sécuritaire formel ou moderne, qui met en évidence la protection individuelle. La justice est souvent interprétée par rapport à l'individu et à la défense de ses droits fondamentaux. Dans certains cas, elle dépend de la capacité de défense de chacun, ce qui profite, à notre avis, aux plus puissants, provoquant parfois une injustice par rapport à la collectivité, qui se trouve poussée à réagir, et ceci peut déclencher des troubles sociaux. Or, plus généralement, la justice et la sécurité sont des thèmes traités dans la plupart des sociétés traditionnelles à structure horizontale, avant tout comme un besoin collectif de se protéger contre toute agression externe dans le respect des valeurs culturelles. Dans la plupart des cas, celui qui commet un crime ou est condamné se rend justice lui-même, en désertant par exemple la communauté, ceci pouvant quelquefois aller jusqu'au suicide.

Les dispositions constitutionnelles, qui protègent les détenteurs des pouvoirs politiques et l'immunité dont profitent les gouvernants de l'État, servent souvent à cacher les abus de pouvoir et les crimes, notamment la corruption et la mauvaise gouvernance. Ici, l'intérêt collectif est bafoué et le secteur de la sécurité est appelé à mâter toute réaction revendicative. On assiste aujourd'hui, dans une époque de démocratie généralisée, à un massacre des populations au nom de la défense de la légitimité des pouvoirs au détriment des droits des peuples.

L'assistance, provenant de l'extérieur en cas de conflit interne, n'est souhaitable que dans le sens d'une intermédiation pour éviter le génocide. Sinon, elle a un effet néfaste et pénible sur la population, en proie à des exactions de la part de soldats expatriés, qui souvent par incompréhension ou méconnaissance des habitudes locales, ont tendance à abuser de leur autorité. Il faut aussi considérer les nombreux cas d'abus sexuels, de trafics divers, de vols ou même d'assassinats, qui rendent la présence des soldats étrangers indésirable.

Les conflits armés et l'existence dans la sous-région d'un grand nombre d'armes légères constituent une sérieuse menace pour la stabilité de l'État et la sécurité de la population. La prolifération d'armes légères et de petit calibre dans le pays est le résultat de la guerre de libération nationale, des crises politico-militaires internes et du trafic d'armes dans la sous-région. Le contrôle d'excédents d'armes détenues par les forces de sécurité n'est pas systématisé, et nombreuses sont les armes non autorisées détenues par les civils. Les efforts de la CEDEAO en la matière ont amené les États membres à prendre des engagements pour combattre ce fléau, notamment par l'adoption en 1998 du Moratoire sur le commerce, la circulation et le transfert des armes.

Les défis économiques et politiques sont au premier rang en Guinée-Bissau, l'un des pays les plus pauvres de la planète avec un revenu annuel de moins de 200 dollars américains par tête. Paradoxalement, le pays est riche en ressources économiques telles que la pêche, le bois, l'agriculture, le tourisme, le coton, etc.

On peut donc relever les défis majeurs de la gouvernance du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau, en insistant sur les points suivants :

- La décentralisation du pouvoir politique est nécessaire pour qu'une démocratie participative puisse être efficace et que les populations se prennent en charge au niveau local. Ce qui signifierait organiser des élections locales et municipales, mettre en place des institutions démocratiquement élues, et amener les organismes traditionnels et les

organisations communautaires à s'impliquer avec autorité et légitimité dans les affaires quotidiennes de la population, notamment dans le secteur de la sécurité ;

- La sécurité des populations doit constituer la priorité des forces de sécurité. L'État est le principal responsable de la sécurité de tous les citoyens au niveau national et doit être présent dans tout le pays. Les agents de sécurité de l'État doivent d'abord défendre l'intégrité physique des citoyens, et surtout ne pas utiliser leur autorité pour régler des comptes politiques et/ou violer les droits de la personne. Au niveau local, le renforcement de la police communautaire, sous l'autorité de l'État, est à envisager à court terme ;
- La consolidation d'une justice indépendante et le respect de la séparation des pouvoirs des organes de souveraineté de l'État dépendent de la volonté politique des gouvernants, ainsi que de la pression de la société civile. Il faut amener les diverses institutions à se respecter mutuellement sur la base de l'application de la loi, et créer les conditions pour que l'armée devienne républicaine et soumise au pouvoir politique ;
- Des actions pour la paix et la stabilité nationale doivent s'inscrire dans un cadre international. Les institutions sous-régionales et internationales, telles que la CEDEAO, l'Union africaine et les Nations Unies, devront appuyer les initiatives nationales du gouvernement et de la société civile, en vue de consolider la paix et rétablir la stabilité politique. Les risques d'un débordement à caractère ethnique de la crise nous invitent à un dialogue national et à des mesures de prévention et de surveillance pour neutraliser toute tendance au recours à la violence ;
- L'investissement pour un développement durable est, sans doute, la clé pour ramener la paix et envisager une bonne gouvernance du secteur de la sécurité. En effet, l'insécurité est principalement due à la pauvreté et au niveau insuffisant de satisfaction des besoins élémentaires de l'individu en tant qu'être social. L'augmentation de la production nationale, la création d'emplois et la promotion d'activités rémunératrices en faveur des couches les plus démunies de la population contribueront à augmenter la sécurité humaine dans ces différents domaines, et à combattre l'injustice sociale et la criminalité ;
- La prise en compte des inégalités entre les hommes et les femmes renvoie aux relations sociales entre les genres, aux rôles respectifs et

aux positions sociales qui diffèrent suivant le sexe. Cette problématique se pose avec une acuité particulière en Afrique, notamment en Afrique de l'Ouest, car les femmes y représentent généralement plus de la moitié de la population, constituant un potentiel important au plan économique et indispensable au plan social, tout en continuant à être marginalisées. La catégorie sociale des femmes est, davantage que celle des hommes, marquée par la pauvreté, l'analphabétisme, la sous-scolarisation et une surcharge de travail, formant ainsi la couche la plus vulnérable aux effets de l'insécurité et de la violence. Réfléchir sur la question des liens existant entre genre et gouvernance du secteur de la sécurité conduit donc à apprécier l'homme et la femme en tant qu'acteur/actrice de la gouvernance et en tant que bénéficiaires de celle-ci. Il s'agit en effet de renforcer les capacités de l'homme et de la femme pour leur permettre de s'impliquer dans la gestion du secteur de la sécurité, ce qui suppose la gestion des individus, de leurs relations et des espaces qu'ils occupent.

Conclusion

La sécurité des populations est la préoccupation majeure de toute réforme dans ce domaine. La question des forces de sécurité doit être réglée avec beaucoup de prudence et de fermeté, afin d'éliminer toute tendance ethnique et tout danger de dégénération des conflits. Les risques sont nombreux dans un contexte où une partie des forces armées contrôle les pouvoirs politiques. Le retour à la caserne des forces armées et leur unification sont impératifs et urgents. Les points suivants peuvent être considérés comme des signes indicateurs de succès en matière de réforme du secteur de la sécurité :

- Les forces armées sont unifiées et réorganisées ;
- La transition est achevée avec le rétablissement de la légalité constitutionnelle ;
- Le pouvoir civil contrôle les forces de sécurité ;
- La stabilité politique est une réalité et l'État est en mesure de garantir la sécurité des citoyens ;
- Le pouvoir local est élu et la population contrôle la gestion du secteur de la sécurité ;

- La société civile est impliquée et surveille les mesures prises en matière de sécurité ;
- Une stratégie de lutte contre la pauvreté est adoptée et des mesures sont prises en vue d'améliorer la qualité de vie des populations.

Il est impératif que la communauté africaine et la communauté internationale fournissent une assistance substantielle à la Guinée-Bissau, afin de soutenir non seulement les initiatives relatives à la sécurité, mais aussi celles à caractère socio-économique. La résistance à la réforme pourrait venir des éléments les plus radicaux des forces armées et de certaines forces politiques, qui font le jeu de ces militaires pour accéder au pouvoir politique.

En fait, pour mener à bien la réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau, il faudrait mettre en place les mesures suivantes (qui ne prétendent pas être exhaustives) :

Réorganiser et rééquilibrer les forces de sécurité

Il s'agit des forces armées révolutionnaires du peuple (FARP). La réforme doit redéfinir, entre autres, le nombre des officiers supérieurs et des effectifs des forces armées, afin d'atteindre un équilibre. Elle doit également adapter les effectifs à la capacité réelle de l'État et aux besoins fondamentaux de défense nationale. Enfin, elle doit améliorer l'état des casernes.

Il faut donc prévoir suffisamment de fonds pour soutenir les réformes, rétablir les infrastructures et renforcer les capacités des différents effectifs des forces de sécurité. La contribution de la communauté internationale est indispensable, compte tenu des maigres ressources financières internes. Elle doit s'accompagner d'une série de mesures visant à rétablir la maîtrise budgétaire par le pouvoir exécutif et son contrôle par le pouvoir législatif.

Ceci pourrait contribuer à rendre l'armée plus opérationnelle, en tant que facteur de sécurisation d'un État de droit, et à diminuer les charges au niveau du budget de l'État.

Renforcer les mécanismes de contrôle de la sécurité

Conformément à la réglementation constitutionnelle, les forces armées sont soumises à l'autorité du pouvoir politique. Il s'agit de mettre en application les dispositions légales et de rendre actifs les mécanismes de contrôle, de façon à installer une vraie armée nationale républicaine. Le contrôle visera surtout à empêcher l'intervention des militaires dans la vie

politique du pays et à combattre l'anarchie au sein de l'armée, favorisant ainsi une stabilité politique durable.

Démobiliser et insérer les anciens combattants

Il faudrait améliorer la gestion des programmes de démobilisation, désarmement et réinsertion des ex-combattants en cours, créer de meilleures conditions de vie pour qu'ils puissent vivre dans la dignité, à la mesure du sacrifice consenti pour l'indépendance, rétablir l'Association des combattants de la liberté de la patrie en lui fournissant les moyens de fonctionner en tant qu'organisation de la société civile, indépendamment de toute filiation partisane.

Impliquer la société civile et les pouvoirs traditionnels

La société civile et les organes des pouvoirs traditionnels devraient être davantage impliqués dans l'élaboration des stratégies, ainsi que dans la gestion du secteur de la sécurité au niveau local. Si l'on veut assurer le succès de la réforme et d'une stratégie permettant de garantir la sécurité humaine, condition nécessaire à la consolidation de la paix et du développement, il faudra que les effets positifs de la réforme puissent être perçus au niveau local.

Intégrer les communautés régionales et internationales

Les organes et les missions de la CEDEAO, ainsi que l'Union africaine, les agences du système onusien, et autres, dont la Guinée-Bissau fait partie, peuvent apporter leur contribution par la mise en place d'un cadre de concertation et de coordination. A court terme, il serait souhaitable d'établir un état des lieux des besoins sécuritaires et des besoins socio-économiques de la Guinée-Bissau. Il est également urgent d'identifier et d'évaluer les projets de développement économique réalisables à moyen et à long termes, en donnant la priorité à ceux qui favorisent la réinsertion des anciens combattants, la formation et l'emploi des jeunes, et la lutte contre la criminalité interne et transfrontalière.

Il est extrêmement important que les institutions nationales, en particulier les organisations de la société civile, puissent bénéficier de la solidarité, voire même de la protection internationale. La société tout entière pourrait bénéficier d'une stabilité à court terme et œuvrer ainsi pour le développement durable et le renforcement de l'État de droit à long terme.

Chapitre 10

Le Libéria

Thomas Jaye

Introduction

Au cours des quatorze dernières années, le Libéria, État d'Afrique de l'Ouest, a sombré dans des guerres prolongées, qui ont conduit à un effondrement de l'État et de la société, tout en minant le pouvoir de la loi. La signature de l'Accord d'ensemble pour la paix (*Comprehensive Peace Agreement* – CPA), le 18 août 2003, a néanmoins fourni l'occasion de remédier à la situation. Auparavant, le secteur de la sécurité du Libéria avait souffert d'un manque de confiance de la part du public, car au lieu de s'en servir comme d'un « ange gardien » pour l'ensemble de la population, les gouvernements successifs de ce pays l'avaient utilisé comme un instrument de répression et d'oppression politiques. Au moment où la nation amorce sa reconstruction après les élections démocratiques du 2005, l'un de ses défis à relever est de réformer son secteur de la sécurité, notamment en raison de l'impératif de bonne gouvernance, afin d'assurer une paix durable et une politique démocratique et de sécurité dans le Libéria d'après-guerre.

Cette étude est en fait l'une des premières tentatives d'examiner d'un œil critique, et dans une perspective historique, le secteur de la sécurité de ce pays. Elle contribuera ainsi à compléter la base de connaissances sur le sujet, notamment en ce qui concerne la mauvaise gouvernance d'un État failli. Elle présente et analyse les origines et les institutions du secteur de la sécurité libérien à partir d'un point de vue historique. Puis, elle aborde la question de la gestion et du contrôle de l'appareil sécuritaire, et examine les défis posés par la gouvernance du secteur de la sécurité dans le Libéria de l'après-guerre, défis qui devront être traités en priorité dans le nouveau contexte politique.

Contexte historique et politique du Libéria

Pour comprendre et expliquer les origines, la structure et les fonctions du secteur de la sécurité libérien, il faut revenir à l'histoire de la création de l'État au XIX^e siècle. La façon dont le pays a évolué a largement influé sur les caractéristiques du secteur de la sécurité de ce pays. La question qui se pose est donc la suivante : comment et pourquoi le secteur de la sécurité libérien a-t-il émergé ? Le Libéria a été fondé en 1822 par des esclaves noirs affranchis d'Amérique du Nord, qui proclamèrent l'indépendance en 1847. Un des défis rencontrés par les fondateurs de cet État était la survivance et le maintien du statu quo des colons. Ce qui a inspiré cette réflexion précoce sur la sécurité était la pauvreté des relations entre la minorité de colons, fondateurs de l'État, et la grande majorité des ethnies indigènes avec lesquelles ils cohabitaient. Les colons ne se sentaient pas en sécurité et ils créèrent des « gardes territoriaux » destinés à les défendre contre l'agression des communautés indigènes. D'après J. Gus Liebenow, une telle force militaire était nécessaire pour imposer l'autorité et les ordres des colons.¹

En 1908, d'autres menaces à la sécurité de la règle établie par les colons, provenaient de la France et de la Grande-Bretagne, qui mirent en cause l'autorité du Libéria sur les communautés indigènes. Cela obligea les autorités libériennes à imposer un système de contrôle sur les populations vivant dans les zones frontalières. En conséquence de quoi, la Force frontalière du Libéria fut mise sur pied, afin d'assurer les fonctions de police et de douane, entre autres, dans l'arrière-pays.² Le recrutement dans la Force frontalière du Libéria se faisait sous la contrainte et, au fur et à mesure que l'État s'implantait dans l'hinterland, des mesures illégales et coercitives étaient prises et des exactions commises à l'encontre des communautés de l'arrière pays, de telle sorte qu'elles rapportèrent chez elles l'idée de la suprématie des colons.³ Ainsi, le contexte initial d'une réflexion sur la sécurité fut sous-tendu par le besoin pour les colons de s'imposer aux populations indigènes d'Afrique, de détourner les prétentions coloniales sur les territoires libériens et, inévitablement, de maintenir le statu quo. Aussi, de la même façon que pour la règle coloniale dans d'autres pays d'Afrique, la règle des colons fut-elle imposée par la crainte – et avec brutalité – aux communautés indigènes.

La Constitution de 1847 donnait au peuple le droit de garder et de porter les armes pour la défense commune.⁴ Toutefois, en tout temps et dans tous les cas, les militaires et la marine demeuraient soumis à l'autorité civile car, seul le gouverneur, puis le président, en accord avec la représentation nationale, pouvait déclarer la guerre. Des cours martiales et des tribunaux

maritimes furent créés pour juger des cas survenant au sein de l'armée de terre et de la marine.⁵ Dans les années qui suivirent, la gestion civile des forces armées et de la totalité du secteur de la sécurité fut placée sous le contrôle du cabinet présidentiel, le président étant le commandant en chef des forces armées libériennes. Ceci contribua à affaiblir l'ensemble de la gestion civile du secteur de la sécurité.

Cela s'est vérifié sous la présidence de William V.S. Tubman Sr. (1944-1971), pendant laquelle les réflexions sur la sécurité du Libéria ont été conditionnées par des facteurs internes et externes. À l'extérieur, pendant son « règne », l'Afrique et le reste du monde furent saisis par des guerres nationales de libération anticoloniales. Il y eut également l'émergence de nouveaux États, puis le début de la guerre froide après 1945. Le Libéria ne pouvait rester à l'écart des évolutions mondiales, telles que la vague montante du nationalisme africain ou les errements politiques de la guerre froide, qui divisèrent le globe en deux camps. À l'intérieur, Tubman fut confronté à des dissensions qui prirent la forme d'une opposition à sa loi. C'est dans le contexte de ces deux événements majeurs que le Libéria se mit à réfléchir, après 1944, sur la question de la gouvernance du secteur de la sécurité. L'obsession de la sécurité du régime – soutien et loyauté à ses lois – par opposition à la sécurité citoyenne s'explique mieux dans cette perspective. Pour atteindre son objectif, à savoir la sécurisation de son régime et le maintien du statu quo, Tubman organisa un réseau d'agences de sécurité, incluant le Bureau d'action exécutive, le Service national de renseignement et de sécurité, le Service spécial de sécurité (SSS) et le Bureau national d'investigation (NBI). L'origine de la plupart des agences de sécurité du Libéria remonte à l'ère Tubman.

Même quand ils essayaient d'instituer des réformes, les dirigeants successifs du Libéria ne surent jamais se départir de la pratique d'assurer la sécurité du régime aux dépens de la sécurité destinée aux citoyens. Les deux dirigeants qui portèrent la sécurité du régime à un niveau pathologique sont respectivement Samuel Doe et Charles Taylor. A l'instar des systèmes de sécurité partout ailleurs en Afrique, le secteur de la sécurité au Libéria, dans le but de renforcer le pouvoir personnel, était fragmenté de façon à diviser pour régner. Ceci conduisit à la duplication des responsabilités, un des problèmes que la réforme du secteur de la sécurité dans le Libéria « d'après- conflit » devrait chercher à régler.

Les quatorze années de guerre n'ont pas seulement conduit à l'effondrement de l'État libérien et au délabrement de l'ordre public ; elles ont aussi conduit à réduire le secteur de la sécurité à des factions et à militariser la société. De telles évolutions ont entraîné une culture du silence,

car le peuple avait peur à la fois des forces de sécurité étatiques indisciplinées et des combattants des factions armées. Globalement, plus de huit factions armées ont combattu pendant les deux guerres civiles libériennes, à savoir : le Front national, patriotique et indépendant du Libéria, le Front patriotique national du Libéria, le Mouvement unifié de libération pour la démocratie (ULIMO-J et ULIMO-K), Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie, le Mouvement pour la démocratie au Libéria, le Conseil du Libéria pour la paix, la Force de défense du comté de Lofa et les forces armées du Libéria.

Exactement de la même façon que l'insécurité des colons, la vague déferlante du nationalisme africain, la division de la guerre froide et le besoin de réprimer par la force les dissensions internes ont modelé la réflexion et les pratiques sécuritaires avant 1989, quand la guerre a éclaté. De la même façon, quatorze années de guerre ont également modelé la réflexion et les pratiques actuelles. Le pays est voisin de la Côte d'Ivoire, toujours en proie à l'insécurité ; il y a le problème de la prolifération des armes de petit calibre ; il y a la peur du vol à main armée et du crime transfrontalier, y compris la traite d'enfants et autres activités illégales.

Organisation du secteur de la sécurité

Pour comprendre les défis de la réforme du secteur de la sécurité, il est important de débattre de l'organisation de la sécurité du pays et de l'analyser. Cela nous permettra de bien appréhender la nécessité de la réforme.

Le secteur de la sécurité libérien est composé d'agences de sécurité étatiques et privées (ou commerciales) et d'institutions qui assurent des fonctions de surveillance. L'appareil de sécurité étatique comporte les agences suivantes : les Forces armées du Libéria qui comprennent les gardes-côtes, la Police nationale du Libéria (LNP), l'Agence nationale de sécurité (NSA), le ministère de la Sécurité nationale (MNS), le NBI, l'Agence de lutte contre les drogues (DEA), le SSS, la Garde de la résidence gouvernementale (EMG), le Bureau d'immigration et de naturalisation (BIN), le Service national libérien de lutte contre le feu (NFS), et la Police de la ville de Monrovia (MCP).

Toutes ces agences ont été créées par des décrets promulgués par le corps législatif national. Les Forces armées libériennes ont à leur tête le chef de l'armée libérienne, alors que les autres agences sont coiffées par des directeurs. En accord avec la loi qui institue ces agences, le président nomme

les directeurs et les autres autorités subordonnées après avis et avec le consentement du sénat libérien. Les chefs de ces agences, y compris le chef d'état-major des armées du Libéria servent suivant le bon gré du président. Pourtant, conformément aux lois en vigueur, les NBI, BIN, NFC, NSA et LNP sont responsables devant le ministre de la Justice. Malheureusement, en théorie comme en pratique, le Bureau des douanes et des impôts n'est pas considéré comme faisant partie du système de sécurité.

Quelles sont les fonctions de ces agences ? Par exemple, la police détecte les crimes, appréhende les criminels et maintient l'ordre public. Elle protège également la vie, la liberté et la propriété, met en application les lois et les règlements, dont elle pourrait être directement chargée (amendement à la loi de 1975). Parmi d'autres agences, le SSS a été créé au sein de l'administration présidentielle pour protéger et assurer la sécurité du président, de sa famille proche, d'autres personnalités, ainsi que celle de certains dignitaires étrangers désignés par le président (amendement à la loi de 1966). De la même façon que le SSS, l'EMG, un élément des forces armées libériennes, opère directement sous le contrôle de l'administration présidentielle.

La NSA, instituée par un acte législatif en 1974, est responsable de la collecte du renseignement et de l'espionnage. L'agence de lutte contre les drogues a été créée pour mettre en œuvre la législation anti-drogues et pour définir une politique de lutte contre les narcotiques. Le DEA fonctionne sur l'ensemble du territoire libérien avec un budget d'exploitation de 204 000 dollars pour 2006.

Un acte législatif de 1979 a instauré le MNS, chargé de tenir le président informé des questions de sécurité et de renseignement en cours. Le MNS conduit également des activités de contre-espionnage au profit des autres agences et, à l'instar du SSS, s'assure de la sécurité des opérations présidentielles. C'est lui qui assure la surveillance de toutes les opérations et activités des services de sécurité. Il est également responsable des tâches qui recoupent celles du NBI en matière de détection des crimes économiques et des enquêtes. Le NBI et le BIN dupliquent mutuellement leurs activités en matière d'immigration clandestine.

En l'an 2000, un Conseil national de sécurité a été créé pour identifier et définir les objectifs de sécurité nationale du pays. Placé sous l'autorité du président, il comprend douze personnalités du gouvernement. Il est en réalité animé par un secrétariat dirigé par le Conseiller national pour la sécurité. Le Conseil national de sécurité est fonctionnel et tient des réunions régulières sous l'égide du président.

La MCP a été créée par un acte législatif qui a institué la municipalité de Monrovia en 1976. En accord avec cette loi, la MCP fait appliquer les ordonnances et les règlements municipaux. Elle supervise les places de parking, collecte des taxes immobilières dans la cité et contrôle les marchés, ainsi que le commerce de détail.

En plus de ce qui précède, il existe un certain nombre d'institutions, qui dirigent leurs propres services de sécurité : la Corporation de raffinage de pétrole du Libéria, l'Autorité portuaire nationale et l'Aéroport international Roberts. Les Télécommunications du Libéria dirigeaient elles aussi leurs services de sécurité dans le passé, mais ce n'est plus vraiment le cas à présent, et il en va de même pour la Corporation de la commercialisation des produits du Libéria, le ministère de l'Éducation, le ministère du Plan et des Affaires économiques, le ministère des Affaires étrangères, le ministère des Finances et le ministère de l'Intérieur. L'université du Libéria continue d'avoir ses propres services de sécurité, mais en ce qui concerne le système scolaire unifié de Monrovia, les choses ne sont pas claires. Les fonctions et les rôles de ces institutions doivent être clarifiés dans le Libéria d'après-guerre, afin d'éviter toute tension et toute duplication d'efforts.

Actuellement, la police, la NSA, le MNS, le NBI, le BIN et le NFS sont représentés à l'échelle régionale. Plus exactement, le BIN et le Bureau des douanes et des impôts fonctionnent dans les zones plus proches de la frontière, alors qu'ailleurs, aucune de ces agences n'est présente, ce qui crée un vide sécuritaire.

Comme d'autres éléments du secteur de la sécurité élargi, la magistrature a des faiblesses inhérentes, telles que des bas salaires et des retards de paiement, qui peuvent conduire à des pratiques corrompues, une logistique défailante et une infrastructure dégradée. Elle souffre aussi à l'intérieur du pays d'un manque de personnels formés. Le manque de personnels compétents provient du fait que la plupart des diplômés en droit et des juristes professionnellement qualifiés préfèrent résider et travailler à Monrovia, où ils ont la possibilité de trouver des emplois lucratifs. C'est pourquoi, pendant longtemps, le système légal n'a reposé que sur des praticiens du droit, formés pendant un temps limité dans des cabinets juridiques, afin d'y acquérir auprès de juristes confirmés quelques connaissances et une formation informelle.

Les réformes du droit en cours visent à renforcer la magistrature et à la rendre plus attrayante. Si elles n'y parviennent pas, elles resteront sans effet. Le Commission pour la réforme de la gouvernance (*Governance Reform Commission* ou GRC) a entrepris un processus de réforme juridique, qui va alimenter les autres réformes déjà en cours au Libéria.

Les agences privées de sécurité

En plus des agences de sécurité statutaires mentionnées ci-dessus, on peut citer les compagnies privées de sécurité, qui opèrent au Libéria. Des lois et des règlements régissent la création de telles entreprises, mais en pratique, ces règles n'ont pas été vraiment respectées. Avant la guerre, le personnel de ces agences n'était pas autorisé à porter des armes. Pourtant, pendant les années Taylor, il était de notoriété publique que quelques unes d'entre elles détenaient de l'armement lourd. Il n'est pas sûr que le programme de désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) ait pris ce fait en considération.

En 2002, trente-quatre de ces agences étaient enregistrées au Libéria mais, du fait de l'incapacité du ministère de la Justice à faire respecter les lois relatives à la création et au fonctionnement des compagnies privées de sécurité, beaucoup opèrent aujourd'hui sans avoir les homologations adéquates. En raison de l'absence de statistiques fiables, il est impossible de dire si leur nombre s'est accru ou non. La majeure partie de la clientèle de ces agences est constituée par des entités commerciales (notamment des sociétés) et des résidences privées. Etant donné que la réalité de l'après-guerre est caractérisée par l'insécurité engendrée par des vols à main armée et autres actes de banditisme, une augmentation de la demande pour ce type de service semble inévitable, mais cela ne nous renseigne pas davantage sur le volume actuel de ces agences privées de sécurité. Il est essentiel que ces compagnies adhèrent strictement aux lois qui réglementent leur création, afin de permettre d'établir leur caractère professionnel. Toute future réforme du secteur de la sécurité au Libéria devra prendre ce problème en compte.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Il y a un certain nombre de corps statutaires et non statutaires au Libéria, qui peuvent assurer une gestion et un contrôle civils sur le secteur. Constitutionnellement, au niveau statutaire, le président, le ministre de la Justice, le ministre de la Sécurité nationale, le corps législatif et la magistrature nationale sont responsables de la gestion et du contrôle de l'appareil de sécurité. Malheureusement, en pratique, le rôle de ces corps a été faible ; contrairement au président, les autres corps n'ont pas pleinement exercé leurs responsabilités constitutionnelles.

Par le biais du président, des ministères de la Justice, de la Défense et de la Sécurité nationale, la branche exécutive a aussi des responsabilités de

surveillance. Le président est commandant en chef des forces armées du Libéria (article 50). En vertu de l'article 54, sections e) et f), le président nomme les responsables militaires à partir du rang de lieutenant ou équivalent, ainsi que les commissaires de police, leurs adjoints et les shérifs. Il nomme également tous les directeurs, directeurs adjoints et subordonnés du secteur de la sécurité du pays. Tous ceux qui sont nommés sont aux ordres du président. De tels pouvoirs permettent au président de politiser et de contrôler le secteur de la sécurité. Cela fut notamment le cas sous Charles Taylor, quand la totalité du secteur de la sécurité tournait autour de l'administration présidentielle, relevant exclusivement et directement du président. Cela a davantage encore affaibli la gestion civile du secteur et conduit à un manque de confiance populaire. Même si, constitutionnellement, le président nomme les directeurs et leurs subordonnés avec l'avis et le conseil du corps législatif national, le rôle de conseil et d'agrément du parlement dans ces nominations en est resté au stade du cérémonial, car le Libéria a été pendant plus d'un siècle l'État d'un parti unique. La pratique d'entériner les nominations présidentielles a changé sous les gouvernements intérimaires successifs, d'Amos Sawyer à Charles Gyude Bryant.

En accord avec l'article 34, sections b) et c), le corps législatif national assure la sécurité du pays, lève et soutient les forces armées et, par dessus tout, établit les règles de gouvernance pour les forces armées du Libéria. Au fil des ans, le corps législatif a adopté plusieurs lois qui définissent, de façon explicite, les tâches, les droits et les obligations de chacune des agences de sécurité.

Il est regrettable que les comités de sécurité et de défense nationale du corps législatif n'aient pas assumé complètement leurs responsabilités de surveillance. Dans le contexte transitoire d'avant les élections, entre 2003 et 2005, l'incompétence de l'Assemblée législative nationale transitoire (NTGL) s'explique largement par le fait que la plupart des membres nommés pour en faire partie étaient politiquement inexpérimentés et incapables ; ils n'ont pas été élus ; cela a eu un effet négatif sur la crédibilité des membres de l'assemblée aux yeux du public. Pourtant, les élections de 2005 ont fourni l'occasion de restaurer une telle crédibilité. Pour la première fois dans l'histoire du Libéria, le parti au pouvoir n'a pas la majorité dans la législature. Espérons que cela pourra changer la donne, en fournissant au pouvoir législatif un environnement plus propice à l'exercice de ses responsabilités de contrôle.

Il est capital pour la réforme du secteur de la sécurité au Libéria de revoir les rôles de supervision de ces comités parlementaires : cela permettra au corps législatif national de remplir son rôle de contrôle et de gestion du

secteur de la sécurité. Afin de lui permettre de s'acquitter de ses tâches de surveillance et de contrôle avec compétence, il sera nécessaire d'améliorer sa capacité à analyser, débattre, gérer et superviser le secteur de la sécurité. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la politique de sécurité, et ne pourra se faire qu'en renforçant la capacité d'adhérer strictement aux principes démocratiques de responsabilisation et de transparence, tout en s'assurant que le secteur respecte les droits humains. Finalement, il devra acquérir des compétences en matière d'analyse budgétaire, afin d'assurer sa propre gestion des dépenses de sécurité.

Le rôle de la magistrature en matière de contrôle civil sur le secteur de la sécurité n'est pas précisé de façon explicite par la Constitution. Toutefois, celle-ci le fait indirectement quand on en vient aux lois statutaires et coutumières, en accord avec les normes arrêtées par le corps législatif (article 65). Ainsi que l'observe Amos Sawyer, « la magistrature a été un instrument de manipulation et un moyen pour légitimer les activités du gouvernement ; le retrait des juges a toujours été un exercice rudimentaire, impliquant le vote d'une « résolution commune » par le corps législatif. Ainsi, dans le processus politique du XIX^e siècle, les grandes décisions judiciaires étaient en général prises par des assemblées de notables – le même groupe de citoyens influents qui participaient aussi à d'autres prises de décisions nationales ». ⁶ En pratique, la branche judiciaire a toujours été très faible, notamment par rapport aux branches exécutive et législative du gouvernement. L'efficacité du judiciaire dans la promotion du pouvoir de la loi a toujours été contrariée par l'exécutif, qui échoue à mettre en œuvre les décisions qu'il a prises. Dans le contexte de la conjoncture politique actuelle, le manque de tribunaux, de centres de détention, et d'avocats qualifiés, continue d'amoinrir l'efficacité du pouvoir judiciaire désireux de promouvoir un État de droit.

Malheureusement, la gestion civile du secteur de la sécurité paraît faible au sein des comtés, où quelques autorités locales ont tendance à l'autocratie et à faire la loi elles-mêmes en raison de la faiblesse de la société civile et de la magistrature. Dans ces conditions, le secteur de la sécurité commet des abus de pouvoir en toute impunité. Les quatorze années de guerre ont encore aggravé cette situation. Longtemps après la signature du CPA en août 2003, quelques parties du pays continuaient à souffrir du manque d'autorité civile et demeuraient inaccessibles. De ce fait, le pouvoir se trouvait dans les mains de gangs armés locaux. Même dans la capitale, les grandes agences ci-dessus mentionnées, travaillent dans des conditions difficiles : infrastructure dégradée, pas d'équipement et manque de ressources, y compris humaines, professionnelles et formées. Pire encore, les

vestiges des années Taylor, dont un grand nombre de criminels, continuent à travailler dans ce secteur, ce qui détériore l'image et la crédibilité du secteur de la sécurité. On peut penser de ce qui précède, que les mécanismes destinés à assurer la gestion et le contrôle du secteur de la sécurité du pays sont faibles et insuffisants. La formation de la police par la mission des Nations Unies au Libéria (UNMIL) n'a pas amélioré la discipline, puisque les plaintes constantes au sujet du manque de politesse et de discipline persistent. C'est là un point que la réforme du secteur de la sécurité devra régler.

Le contrôle public

Le Libéria a une piètre tradition de relations civilo-militaires. La relation entre les civils et les militaires a toujours été extrêmement antagoniste et hostile. Cela s'est produit parce que la sécurité était un domaine tabou et que la société civile cherchait à aborder la question de l'impunité. Jusqu'à ce que le Parti progressiste populaire soit créé en 1979, le Libéria pratiquait le parti unique. C'est pourquoi le rôle et les responsabilités des partis politiques dans le contrôle et la surveillance n'étaient pas à l'ordre du jour. Ces dernières années, les partis politiques ont tenté, indirectement, de s'impliquer dans ce domaine, mais avec des résultats mitigés.

Certains groupes de la société civile se sont aussi élevés contre les négligences qui menacent la sécurité et la population. Des groupes tels que l'Union nationale des étudiants du Libéria, l'Alliance de tous les peuples pour la liberté, l'Alliance progressiste du Libéria et le Mouvement pour la justice en Afrique ont tous observé et rapporté les excès commis dans le secteur de la sécurité. Au cours des dernières années, des groupes de la société civile, comme le Centre national pour les droits humains du Libéria, le Comité catholique justice et paix, ainsi que les médias ont défié les incuries de la police, de l'armée et des factions armées. Cela a été le cas sous Taylor quand ses nombreuses milices terrorisaient l'ensemble de la population avec impunité.

Dans le Libéria de l'après-guerre, les relations civilo-militaires ont besoin de s'améliorer. Elles doivent être fondées sur une nouvelle culture de coopération et sur la complémentarité. Cette question a été mise en exergue dans l'« évaluation des besoins collectifs », conduite par les Nations Unies, la Banque mondiale, le Fonds monétaire international et le NTGL, qui exigent l'établissement de bonnes relations entre les autorités de l'État et la société civile comme base indispensable à toute bonne gouvernance.⁷

Une telle relation est essentielle pour une gouvernance efficace du secteur de la sécurité.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Nous venons de le voir, la fin des quatorze années de guerre a offert au Libéria l'occasion de se saisir du sujet de la gouvernance du secteur de la sécurité. Mais quels sont les défis de l'après-guerre que le Libéria doit relever ? L'un d'entre eux est indiscutablement sa capacité à fournir un effort de longue durée pour sa réforme du secteur sécuritaire (RSS) dans le contexte d'après-guerre. Il faut pour cela être certain que la RSS est bien financée, dispose de ressources suffisantes, et que les autorités civiles ont réellement la capacité de mettre en place les mécanismes appropriés pour assurer la surveillance de ce secteur.

Les institutions de surveillance

Au Libéria, l'incapacité à assurer la gestion civile du secteur de la sécurité imprègne chaque composante des diverses institutions de surveillance, y compris les branches exécutive, législative et judiciaire du gouvernement, ainsi que la société civile. En fait, en ce qui concerne cette dernière, il semble y avoir un manque d'information, lié à ses responsabilités en matière de surveillance et de contrôle. C'est une lacune qu'il va falloir combler par la mise en place de programmes de formation et par le partage au sein des réseaux régionaux concernés des expériences vécues. L'établissement à Monrovia du Groupe de travail sur la RSS par plusieurs organisations de la société civile ne suffira sans doute pas à combler cette lacune. Depuis sa création, ses représentants ont visité plusieurs pays africains, y compris le Ghana, le Nigéria et l'Afrique du Sud, afin d'en apprendre davantage sur le rôle de la société civile dans divers cas de figure de la réforme du secteur sécuritaire dans ce pays. Un autre fait préoccupant à propos de la situation au Libéria est le manque absolu de coordination des activités entre les différentes institutions de surveillance ; si la situation n'est pas rectifiée par la création de forums appropriés, il deviendra alors de plus en plus difficile de surmonter ces déficits en matière de responsabilité, de surveillance et de contrôle.

L'aide extérieure

Pour l'heure, comme cela est envisagé dans le cadre du CPA, la mise en œuvre de la RSS au Libéria repose fortement sur les Nations Unies et sur les agences de bailleurs de fonds. L'article 7, section b) a établi clairement que les parties requièrent que la CEDEAO, l'ONU, l'UA et l'*International Contact Group on Liberia* (ICGL) fournissent un corps de conseillers, des équipements, une logistique et des formateurs expérimentés pour l'effort demandé en matière de réforme de la sécurité. Les parties demandaient aussi que les États-Unis d'Amérique jouent un rôle pilote en organisant le programme de restructuration.⁸

Bien que le rôle des donateurs soit crucial, les Libériens doivent prendre la direction de leur RSS, y compris sur le plan financier dans le long terme, tandis que les agences externes faciliteront le processus, en leur apportant les ressources nécessaires à sa mise en œuvre. L'un des grands problèmes de l'aide extérieure est qu'elle appauvrit le sentiment d'appropriation nationale de l'agenda de la réforme dans la mesure où, dans la plupart des cas, les domaines de la réforme sont imposés sans consultation, et que les expériences faites dans d'autres pays sont imposées sans discernement ni considération pour la spécificité nationale. De plus, il est dangereux de se reposer sur l'assistance extérieure, car dès qu'elle cesse, un vide se crée, qui conduit à l'adoption de solutions déséquilibrées et à courte portée, par opposition à des solutions durables, soutenues et de long terme.

Heureusement, depuis juin 2006, la présidente Ellen Johnson-Sirleaf a mandaté le GRC pour fournir une direction intellectuelle et introduire un élément de réflexion critique dans le débat sur la RSS. Le rôle du GRC a été d'apporter un soutien à l'appropriation locale de ce processus. Cette intervention reste politique et n'a aucun lien avec les aspects techniques ou opérationnels.

Les aspects régionaux

En termes de contexte sous-régional, et bien que la CEDEAO ait adopté un protocole sur la sécurité régionale en Afrique de l'Ouest, la région demeure très peu sûre en raison des conflits, de la pauvreté, de la prolifération des armes de petit calibre, etc. Les guerres du Libéria et de la Sierra Leone sont peut-être arrivées à leur terme, mais la situation en Côte d'Ivoire évolue de façon préoccupante. La conséquence des guerres dans la région au cours des quinze dernières années est la prolifération des armes et des combattants

armés, qui franchissent les frontières et proposent leurs services au plus offrant. Le risque de criminalité et de conflits transfrontaliers pèse sur la région. Cela justifie que la RSS des sociétés sortant d'un conflit soit placée dans un contexte régional.

La nécessité existe donc, pour permettre à chaque pays de devenir le « gardien » des frontières de son voisin, de mettre en œuvre en Afrique de l'Ouest une culture d'ensemble de la gouvernance du secteur de la sécurité. Ce point confirme le postulat selon lequel la sécurité des États n'est pas divisible et ne peut être instaurée par des moyens unilatéraux. En d'autres termes, aucun État ne peut prétendre à la stabilité tant que ses voisins sont dans l'insécurité. Même si un État optimise unilatéralement ses capacités militaires afin d'assurer sa sécurité, il ne peut jamais être certain d'y parvenir. Il est important de souligner que la sécurité est interdépendante et, comme telle, ne peut être assurée par des moyens unilatéraux. En fait, les mesures prises par un pays en quête de ses propres intérêts sécuritaires font souvent décroître la sécurité des autres.⁹ Ceci n'est nulle part plus vrai qu'en Afrique de l'Ouest. Un autre fait contribue également à vérifier ce postulat ; il a trait à la contrebande transfrontalière, sans cesse croissante en nombre et en volume, d'armes, de drogues et d'autres substances dangereuses, qui ne peut être éradiquée en se contentant de resserrer la surveillance aux points d'entrée officiels par les douaniers.¹⁰ La sécurité des frontières doit donc être gérée d'une façon intégrée, qui prenne en compte à la fois les causes directes et sous-jacentes de ce défi, à l'intérieur comme à l'extérieur des frontières nationales.

Il y a un besoin évident de coopération entre les divers personnels et agences de sécurité de la région, afin de combattre ces activités criminelles. Aujourd'hui, la RSS du Libéria est conduite indépendamment des autres pays de la sous-région. Par exemple, le programme de DDR du Libéria est mis en œuvre sans tenir compte de la situation en Côte d'Ivoire, ni des effets déstabilisateurs qu'elle peut avoir sur le Libéria. Un exemple typique du manque de souci régional au Libéria est le fait que la RSS se concentre principalement sur l'armée et la police, alors que le BIN et le Bureau des douanes et des impôts reçoivent moins d'attention. Si les dynamiques régionales de sécurité recevaient davantage d'attention, ces deux agences figureraient en bonne place dans le programme de RSS, en raison des effets déstabilisants des menaces transfrontalières sur la sécurité régionale.

Le Libéria est situé dans une région touchée par les conflits, la prolifération des armes de petit calibre et la criminalité transfrontalière. Aussi, quoi que l'on fasse, il faut prendre en compte la situation dans d'autres parties de la région. Il faut, c'est certain, harmoniser et synchroniser

les programmes, les orientations et les processus de planification du DDR dans la région, notamment au Libéria et en Côte d'Ivoire, leurs évolutions pouvant parfois être incompatibles. A la lumière de cette observation, un plan d'action régional devrait être mis au point, qui donnerait lieu à une stratégie régionale et permettrait de mieux comprendre les problèmes de DDR : c'est la seule façon de prévenir les mouvements des bandes armées à travers la région et l'émergence de nouvelles zones de trouble. Une stratégie à long terme doit être adoptée, qui rende difficile le réemploi d'ex-combattants dans d'autres situations de conflit.

La réinsertion des ex-combattants est une tâche difficile, mais c'est aussi la clé du succès pour un programme de DDR. Si cet aspect du programme n'est pas traité de façon globale au niveau régional, alors les combattants pourront retourner facilement vers les zones de guerre. Pour être plus précis, les combattants étrangers doivent être renvoyés dans leur pays d'origine. Il faudrait aussi donner aux ex-combattants une éducation, une formation professionnelle et un soutien psychologique. Dans le long terme, c'est la croissance économique qui doit être encouragée et promue, afin de leur ouvrir des possibilités d'emploi, faute de quoi ils éprouveront des difficultés à réintégrer la société dans son ensemble.

Le DDR au Libéria

Ainsi, l'un des défis majeurs, auxquels le Libéria doit faire face, est la mise en œuvre d'un DDR global, visant à désarmer, démobiliser, rééduquer et réinsérer les ex-combattants dans la société au sens large. Pendant la phase de DD, les ex-combattants ont eu à suivre un programme d'orientation de cinq jours, pendant lesquels ils ont rendu leurs armes, ont bénéficié de conseils post-traumatiques et de carrière, ont reçu une somme initiale de 150 dollars (sur un pécule total de 300) et un sac de riz, avant d'être démobilisés dans les communautés de leur choix. Cette période de cinq jours s'est révélée totalement inadéquate pour la phase DD du programme.

Pour des jeunes gens, dont la seule expérience de leur existence a été de combattre et de tuer, notamment des civils innocents, il aurait fallu assurer un soutien psychologique et une formation avant de les relâcher dans la communauté. A l'origine, l'ONU donnait le chiffre de 38 000 combattants à désarmer, mais, en décembre 2004, le chiffre s'était élevé à 102 193. Les combattants ont déposé 28 573 armes et 3 774 595 pièces de munitions.¹¹ Toutefois, la mise en œuvre de la phase de réinsertion est une tâche difficile. Seulement environ 65 pour cent des combattants démobilisés ont pu au départ accéder à une formation professionnelle et aux opportunités

de scolarisation, à cause du manque de capacité de mise en œuvre.¹² Les 35 pour cent restants ont pu bénéficier des opportunités de réinsertion jusqu'en juin 2007.¹³ Néanmoins, le programme de DDR doit être complet pour enlever tout attrait à la guerre ; il doit prendre en compte les questions abordées ci-dessus, y compris la définition d'une politique appropriée de cantonnement, la formation, les défis spécifiques à la réintégration d'ex-enfants soldats, l'éducation, et pour finir, l'accès à des emplois. Pour être efficaces, tous les aspects de la réinsertion doivent être pris au sérieux.

La bonne nouvelle pour le Libéria est que, contrairement au passé lorsque Taylor refusait la RSS sous le couvert de la souveraineté nationale, la présidence du NTGL n'est plus en état de la repousser, en raison même de sa composition et de l'engagement de la communauté internationale dans le processus de paix. Cet engagement ne va qu'en augmentant, suite aux élections de fin 2005. Les menaces qui pèsent sur la RSS sont essentiellement le manque de ressources, ainsi que le danger de ramener le programme de réforme à un exercice de court terme. Pour éviter cet écueil, la capacité du pays doit être accrue afin de lui permettre d'analyser et de comprendre les problèmes du secteur de la sécurité, et d'en débattre régulièrement,¹⁴ dans l'objectif de mettre en place un environnement favorable à l'application de la réforme. Le processus de réforme ne doit pas être vu comme détaché de la pratique ni comme une fin en soi ; il doit plutôt être considéré comme un processus et une stratégie, dont la fin justifie les moyens. A cet égard, la réussite des élections libres, justes, et pacifiques marque un grand pas en avant pour le Libéria. Afin de soutenir et de faire avancer le processus de reconstruction, la RSS et la bonne gouvernance du secteur sécuritaire vont devoir être la priorité, au même titre que la dimension socio-économique du processus de reconstruction.

Conclusion

En conclusion, il est important d'attirer l'attention sur le fait qu'aucune période de l'histoire du Libéria n'a rendu plus nécessaire l'application d'une réforme globale du secteur de la sécurité que l'époque actuelle. Autrefois, la sécurité consistait toujours à maintenir le statu quo et à gommer le peuple ordinaire, ainsi que les forces d'opposition. Ainsi donc, si la RSS doit signifier quelque chose pour la grande majorité de ses citoyens, il faut qu'elle adopte une orientation populaire. La RSS ne doit pas se limiter à une réduction des dépenses militaires, aussi importante soit-elle. Il faut, en revanche, ne pas perdre de vue que la sécurité conduit à terme au

soulagement de la pauvreté, à la paix et à un développement durable. Le problème du Libéria a été de rechercher la sécurité au détriment de ses citoyens. Inévitablement, loin de conduire à la résorption des menaces concernant la sécurité intérieure, cela les accroît. Aussi, pour que la RSS soit valable, elle doit être conçue comme une partie intégrante de la mission, plus générale, de reconstruction après-conflit.

La tâche première et immédiate est de revoir le statut du secteur de la sécurité du pays. Les résultats de cet examen peuvent servir de point de départ pour un dialogue national sur la RSS. Tous les appareils de sécurité, ceux qui administrent la justice comme ceux qui attribuent les responsabilités de gestion civile, de surveillance et de contrôle, doivent être inclus dans le processus révisionnel. C'est ainsi que les réformes pourront être menées. Mais la RSS demeura déséquilibrée et sans valeur, à moins qu'un changement correspondant d'attitude et de mentalité ne survienne parmi les individus qui dirigent le secteur de la sécurité dans le Libéria d'après-guerre. Cela comprend ceux qui assurent le contrôle et la gestion civils de ce secteur. Ainsi, en plus de la promotion d'un dialogue national sur la RSS, le besoin existe bien de passer d'un concept étroit, militariste et centré sur l'État, à une approche plus holistique qui prenne en compte les autres aspects de la sécurité.

Il sera ensuite nécessaire de créer un programme de formation professionnelle dans ce secteur, y compris en ce qui concerne ses moyens de surveillance, de façon à le rendre plus transparent et ses intervenants plus responsables. Tandis que ces agences deviendront les gardiennes de la sécurité de l'ensemble des citoyens, la formation devra s'étendre à des domaines comme le droit international, les droits humains, la transparence et la gouvernance démocratique. Ceci est important pour éviter les situations dans lesquelles les citoyens prennent les armes pour régler leurs désaccords politiques ; le Libéria, la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire fournissent des exemples classiques.

Les critères de recrutement pour le secteur de la sécurité sont un sujet d'inquiétude. Contrairement au passé, où les personnels candidats à un emploi de sécurité étaient interviewés et filtrés, ces dernières années, les services de sécurité sont principalement constitués de « copains » et de criminels. Taylor, par exemple, a employé bon nombre de ses ex-combattants au sein du secteur de la sécurité à titre de récompense. C'est pourquoi les critères établis par le CPA semblent adaptés à la RSS au Libéria ; conformément à l'accord, les personnels candidats à des postes dans l'éducation ou dans les professions de la santé et de l'aptitude physique, par exemple, doivent être sélectionnés avec soin, et tout antécédent en

matière d'abus de droits humains doit être pris en compte.¹⁵ L'accent est également mis sur l'importance d'un équilibre national dans la restructuration des forces au Libéria. Jusqu'à présent, la police et les forces de l'armée de terre ont été recrutées et formées selon ces critères.

Le secteur doit être doté d'une infrastructure saine, de manière à pouvoir exercer ses fonctions avec compétence et efficacité. Pour soutenir la RSS, il faudra en outre renforcer la capacité de gestion et de contrôle du corps législatif, des ministères du gouvernement et des corps de la société civile, impliqués dans la gouvernance d'un secteur de la sécurité nouvellement rénové dans un pays sortant d'un conflit.

Un autre sujet de préoccupation immédiate est la révision et la réforme judiciaires. Elles renforceront la capacité de la magistrature à contrôler et à gérer efficacement le secteur de la sécurité. Les révisions juridiques doivent conduire à des textes législatifs ou à des changements constitutionnels, qui serviront à légitimer le rôle de la magistrature, à mettre en place l'infrastructure idoine, à ajuster les échelles de salaire, et à assurer que les membres de la magistrature seront payés en temps voulu. Cela contribuera à rendre la magistrature libérienne plus capable, plus efficace et plus indépendante dans l'exécution de ses tâches.

Finalement, le succès de ce processus sera jugé selon les critères suivants :

- des procédés de recrutement fiables et transparents ;
- un changement dans le comportement des appareils et des personnels de sécurité, qui devront faire preuve de plus de professionnalisme et mettre davantage l'accent sur la sécurité des citoyens ;
- des mécanismes efficaces pour la surveillance, le contrôle et la gestion civile du secteur ;
- une bonne infrastructure et une bonne formation professionnelle des personnels ;
- le respect de la Constitution et du pouvoir de la loi, reflété par la diminution des cas d'abus de droits humains ;
- une répartition ethnique équilibrée dans la composition des forces armées ; des ressources financières adéquates ;
- des responsabilités avec des mandats clairs et sans chevauchement.

Afin de réaliser tout cela, il faudra le soutien des donateurs. Sans eux, le processus pourrait s'arrêter, car le Libéria n'est pas en position de financer tous les domaines prioritaires de la RSS. Pourtant, aussi important que soit le

soutien des donateurs pour ce processus, ceux-ci ne doivent pas être autorisés à établir l'ordre du jour de la réforme. Il serait intolérable pour le Libéria de voir son programme de sécurité mis sur pied à l'étranger ; les initiatives doivent venir de l'intérieur. Une révision holistique du secteur de la sécurité et de ses mécanismes de gouvernance est, de ce fait, vitale.

Références

- ¹ Gus J. Liebenow, *Liberia. The Evolution of Privilege* (Ithaca et Londres : Cornell University Press, 1969), 53-54.
- ² Liebenow, 108.
- ³ Ibid.
- ⁴ Monday B. Akpan, « The Role of the Military in the History of Liberia, » dans *Underdevelopment and Political Rule in a Peripheral Society*, dir. publ. R. Kappel, W. Korte, et R.F. Mascher (Hambourg : Institut für Afrika-Kunde, 1980), 126.
- ⁵ Akpan, 126.
- ⁶ Amos Sawyer, *The Emergence of Autocracy in Liberia: Tragedy and Challenge* (San Francisco : ICS Press, 1992), 270.
- ⁷ United Nations Development Group, *Liberia Joint Needs Assessment : février 2004*. (Monrovia : United Nations Development Group, 2004).
- ⁸ Accord d'ensemble pour la paix (CPA), (Accra, Ghana le 18 août 2003), 13.
- ⁹ Michael T. Klare et Daniel Charles Thomas, dir. publ., *World Security: Challenges for a New Century* (New York St. Martins, 1994), 2.
- ¹⁰ Seyom Brown, « World States and the Changing Dimensions of Security, » dans *World Security: Challenges for a New Century*, dir. publ. M.T. Klare, et D.C. Thomas, (New York : St. Martins, 1994), 13.
- ¹¹ National Commission on Disarmament, Demobilisation, Rehabilitation and Reintegration (NCDDRR) and Joint Implementation Unit, « DDDR Consolidated Report Phase 1, 2 and 3 » (novembre 2004), 3.
- ¹² DDDR Summary Reintegration Briefs, 8 mai 2006.
- ¹³ Eleventh Progress Report of the Secretary General on UNMIL (11^e Rapport d'activité du Secrétaire général sur la mission de l'ONU au Libéria), 9 juin 2006, p. 4.
- ¹⁴ Dylan Hendrickson, « A Review of Security Sector Reform » (document de travail n° 1, The Conflict, Security and Development Group, Center for Defence Studies, King's College, 1999), 13.
- ¹⁵ CPA, 16.

Chapitre 11

Le Mali

Nouhoum Sangaré

Introduction

Le Mali est une ancienne colonie française qui, depuis son accession à l'indépendance le 22 septembre 1960, a connu trois régimes politiques, chacun marqué par le contexte spécifique de son avènement. Le régime de l'époque s'est appuyé sur un parti unique de fait (l'Union soudanaise) jusqu'au 19 novembre 1968, date à laquelle survint un coup d'État militaire.¹ Le Comité militaire de libération nationale, organe suprême de direction du pays, adopta une politique autoritaire qui se voulait de type libéral par opposition au régime précédent. Ce n'est qu'en 1974 qu'une nouvelle constitution (celle de la II^e République) consacra l'Union démocratique du peuple malien comme seul parti politique autorisé au Mali. C'est sous l'égide de ce régime que furent adoptées les grandes réformes administratives, notamment celles relatives à l'administration régionale et locale, et celles relatives aux principes fondamentaux régissant la création d'organisations et le fonctionnement des services publics.

La Révolution de mars 1991 aboutit à la chute du régime de la II^e République. Sous la direction du Comité de transition pour le salut du peuple, dirigé par le lieutenant-colonel Amadou Toumani Touré, promu général en 2002 à la fin de la transition, et élu président de la République en 1992, une nouvelle Constitution fut adoptée par référendum et promulguée en février 1992.

La présente étude retrace la présence, le rôle et l'impact des efforts entrepris au Mali dans le secteur de la sécurité, en matière de transparence, de participation et de capacité de réaction face aux besoins de la population.

Organisation du secteur de la sécurité

L'appareil sécuritaire formel est donc composé :

- des forces armées, comprenant une armée de terre, une armée de l'air, une gendarmerie nationale, une garde nationale, avec leurs services d'appui ;
- des forces civiles de sécurité, comprenant essentiellement la police nationale et la police municipale ;²
- des services de sécurité paramilitaires, comme la douane et le service des eaux et forêts ;
- des services de renseignement, comprenant essentiellement la Direction générale de la sécurité d'État, la Direction de la sécurité militaire et les services internes à chaque entité ;
- des services privés de gardiennage et de transport de fonds.

On note l'absence totale de milice privée. Les organisations armées apparues avec la rébellion au Nord ont été dissoutes en 1997 et leurs éléments intégrés dans l'armée régulière ou les services paramilitaires.

L'appareil sécuritaire : taille et budget

L'importance des forces de sécurité est difficile à déterminer, car si l'on peut identifier avec précision les organismes responsables de la sécurité, il est moins aisé d'évaluer les effectifs directement employés à cet effet, surtout en ce qui concerne les services ayant d'autres attributions. Quant à leur budget, il comporte une composante publiée et connue, et une autre moins bien connue, car « noyée » dans les budgets d'autres institutions qui cumulent des attributions relevant de domaines divers. Pour la composante connue, elle est évaluée à 1,9 pour cent du PIB pour l'exercice 2005.³

Aucun cadre formel unique ne régit tous les acteurs du secteur de la sécurité. Il est donc important de situer chacun des intervenants dans son contexte spécifique. Ce qui est sûr cependant, et revient régulièrement dans toutes les constitutions du Mali, c'est que le président de la République préside les organes qui assurent la direction générale de la défense et de la sécurité, le gouvernement disposant des outils et moyens d'exécution des politiques arrêtées en la matière.

La défense

L'ordonnance n° 99-045 du 30 septembre 1999 portant organisation générale de la défense nationale stipule dans son premier article que :

« La défense a pour objet d'assurer en tout temps, et en toutes circonstances, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population contre toutes les formes d'agression. [...] Elle assure également le respect des alliances, traités, et accords internationaux. »

Aucune disposition de ce texte ne comporte une distinction entre la notion de « temps de paix » et celle de « temps de guerre ». La défense est globale, c'est-à-dire qu'elle ne concerne pas uniquement les institutions militaires, bien que celles-ci soient désignées comme organes principaux de sa mise en œuvre. De par la Constitution, le président de la République, chef de l'État, est aussi le chef suprême des armées.

Selon l'article 55 de la Constitution, le premier ministre est responsable de la mise en œuvre de la politique de défense nationale. Le ministre chargé des forces armées est responsable de l'exécution de la politique militaire de défense.⁴ Les autorités civiles sont associées à la défense, tant au niveau national qu'au plan local et régional (collaboration des ministres autres que le ministre chargé de la défense en cas de besoin). Le système est conçu de telle sorte que défense et ordre intérieur s'imbriquent étroitement pour une même finalité. Aux termes de la même ordonnance portant organisation générale de la défense, le pouvoir exécutif prend les mesures nécessaires pour assurer en tout temps, en tous lieux, en toutes circonstances, et contre toutes les formes d'agression, la sécurité et l'intégrité du territoire, ainsi que la vie de la population.

Les autorités politiques maliennes n'ont pas adopté une position de principe en ce qui concerne le service militaire universel et obligatoire, même elles ont toujours veillé à reconnaître à l'armée malienne un rôle de socialisation, d'éducation et de participation au développement économique du pays. Le Mali a pendant un temps adopté une forme de service militaire obligatoire pour les nationaux recrutés dans la fonction publique. Une Direction du service national des jeunes a été créée pour assurer l'instruction militaire des jeunes stagiaires de la fonction publique. L'expérience a été abandonnée de nos jours pour laisser place à un service d'engagés volontaires.

Plusieurs organes sont chargés de la coordination des différentes branches de l'appareil sécuritaire. Au niveau constitutionnel, deux organes

essentiels ont été créés, qui interviennent dans le secteur de la sécurité globale : le Conseil supérieur de la défense nationale et le Comité de la défense nationale. Tous deux sont placés sous l'autorité du président de la République et coordonnent les activités ainsi que les opérations de sécurité, notamment dans le cadre de l'effort de défense.

Le Conseil des ministres est le second niveau de coordination des composantes de l'appareil sécuritaire. Cette coordination peut se faire soit de manière interministérielle sous l'autorité du premier ministre, soit dans le cadre ministériel pour le département chargé d'une partie des composantes. C'est aujourd'hui le cas du ministre de la Sécurité intérieure et de la Protection civile, qui dispose des forces de la police nationale, de la gendarmerie et de la garde nationale, du ministre de la Défense et des Anciens combattants pour les formations militaires, et du ministre de l'Administration territoriale et des Collectivités locales pour la sécurité à l'intérieur du territoire national. Ils supervisent les activités des différentes composantes sécuritaires, chacun dans son domaine de compétence.

Il n'existe pas de Conseil national de sécurité au Mali, même si à un moment donné, il en a été fortement question. Cette absence se justifie par le fait que la défense, conçue comme une fonction à caractère global et permanent, inclut les questions de sécurité. Les évolutions récentes de l'environnement sécuritaire nous invitent à la prudence, quant il s'agit de tracer une ligne de démarcation entre les questions de défense et de sécurité.

Le Mali n'a pas d'accord de défense avec un autre État comportant des clauses « politiques » ou « secrètes », comme il en existe entre certains pays de la sous-région et certaines puissances. En revanche, dans le cadre bilatéral, il entretient une coopération militaire importante avec de nombreux pays auxquels il est lié par des accords qui excluent toute forme d'engagement de troupes, essentiellement militaires sur son sol. Parmi ces pays, on peut citer ceux non africains comme la France, les États-Unis, l'Allemagne et la Chine. Avec certains pays africains, le Mali entretient une coopération bilatérale active, notamment dans le cadre des Commissions mixtes de coopération.

En tant qu'État membre d'organisations régionales et sous-régionales, le Mali est signataire des accords et du protocole de défense et d'assistance de la CEDEAO, de l'UA, ainsi que de l'ONU. A ce titre, il a participé à des opérations de maintien de la paix en Afrique (Rwanda, Burundi, Centrafrique, Libéria, Congo Brazzaville, Sierra Leone et République démocratique du Congo) et dans la Caraïbe (Haïti). L'impact de sa participation à ces organisations de sécurité collective et le renforcement de la coopération militaire sont des facteurs très positifs. Le Mali participe de

manière satisfaisante à la consolidation de la paix dans le monde, en particulier dans la sous-région. Cet effort a permis d'améliorer les capacités d'intervention humanitaire de l'ensemble des forces armées et de sécurité du Mali.

Il n'y a pas d'abus ou de dépassement de mandat imputable aux missions ou au fonctionnement des instances sécuritaires. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas de cas d'abus perpétrés par des individus (agents ou responsables dans le secteur). Ces cas peuvent faire l'objet de procédures devant les juridictions maliennes de la part de tout citoyen, agent ou groupement reconnu. L'article 15 de la loi n° 02/055 du 16 décembre 2002 est explicite. Elle stipule que :

« Les militaires doivent obéissance aux ordres de leurs supérieurs et sont responsables de l'exécution des missions qui leur sont confiées. Toutefois, il ne peut leur être ordonné, et ils ne peuvent accomplir des actions, qui sont contraires aux lois, aux coutumes de la guerre et aux conventions internationales, ou qui constituent des crimes ou des délits, notamment contre la sûreté et l'intégrité de l'État. Finalement, la responsabilité propre des subordonnés ne dégage les supérieurs d'aucune de leurs responsabilités. »

Cette disposition permet de rechercher la responsabilité individuelle des militaires en cas d'abus, même au cours de l'exécution des missions.

La police et les formations militaires de sécurité

L'ordre intérieur inclut à la fois la protection des institutions contre les insurrections, celle de l'ordre public contre les agitations éventuelles et l'exécution des jugements et des décisions administratives. Le maintien de l'ordre incombe aux « forces de l'ordre ». Mais, il existe une multitude de forces et de services qui s'occupent de l'ordre : les uns sont militaires comme la gendarmerie et la garde nationale, les autres sont civils, comme la police nationale.

La Direction générale de la police nationale est placée sous l'autorité du ministre chargé de la sécurité.⁵ Le directeur général de la police nationale est responsable – sous l'autorité du ministre chargé de la sécurité – de la direction, de la coordination et de l'animation de l'ensemble des services de police. Au niveau régional, les directions régionales sont placées sous l'autorité administrative des gouverneurs et sous l'autorité technique du directeur général. Cette double subordination permet au gouverneur

de région d'assumer son rôle de chef des services publics régionaux et de responsable de la sécurité dans sa zone de compétence.

La gendarmerie nationale

La gendarmerie malienne est une force militaire spécialisée dans le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens et l'application des lois. Elle participe à la défense du pays. En tant que formation militaire, la gendarmerie relève administrativement du ministère de la Défense, mais son action s'exerce au profit de tous les départements ministériels, et plus spécialement des départements de la Sécurité intérieure et de la Justice. Au niveau national et central, la direction générale, les formations de la gendarmerie et les organismes y rattachés contribuent à l'exécution des missions précitées et à la coordination de l'action des services régionaux et locaux.

La garde nationale

Les missions de la garde nationale ne sont pas seulement militaires. Elles revêtent aussi des aspects sécuritaires importants. En effet, la garde nationale a pour mission d'assurer la sécurité au profit des institutions et des autorités administratives et politiques, de participer à la sûreté publique et au maintien de l'ordre, de participer au service des prisons et à la police générale des collectivités territoriales. Placée sous l'autorité du ministre chargé des forces armées pour ce qui est de la gestion, et sous la tutelle du ministre chargé de la sécurité pour ce qui est de l'emploi, la garde nationale est dirigée par un chef d'état-major qui coordonne, anime et contrôle les activités de cette formation militaire de sécurité. Outre les missions administratives, financières et de logistique, les chefs de division exercent leurs fonctions sous la supervision du chef d'état-major de la garde nationale, de même que les chefs de corps, qui assurent le commandement des groupements territoriaux dans les régions.

Les institutions privées

Il n'existe aucun organisme officiel exerçant de manière organisée et formelle une activité privée de sécurité. Lors des événements survenus au Nord du Mali pendant la période de rébellion, on a assisté à la naissance et à la prolifération de mouvements armés de guérilla, de milices dites d'autodéfense et de milices traditionnelles. Mais depuis l'auto-dissolution

de tous les groupes armés le 27 mars 1997 à Tombouctou, on peut dire qu'il n'existe plus de groupes privés identifiés exerçant des activités sécuritaires.⁶

Cependant depuis presque une dizaine d'années, certaines agences sont apparues, s'appuyant sur les textes généraux régissant la liberté d'entreprise, pour créer dans le domaine du gardiennage des activités proches des missions de services publics de sécurité. C'est ainsi que les autorités ont décidé de réglementer le secteur de la sécurité privée.⁷ La loi définit de manière restrictive l'objet des entreprises visées et interdit de manière formelle « sur l'ensemble du territoire l'exercice de la profession de détective privé et l'exercice de toute activité de police privée autre que celles de surveillance, de gardiennage, de transport de fonds et de protection de personnes ».⁸

L'exercice de ces activités est subordonné à l'agrément du ministre chargé de la sécurité. Certaines interdictions et incompatibilités sont cependant précisées afin d'éviter toute confusion avec les missions classiques de services publics de police, notamment en matière de dénomination des entreprises privées, de port d'arme et d'uniforme. Il leur est interdit de se livrer à des activités relatives au maintien de l'ordre ou à la liberté de circulation des personnes et des véhicules, de s'immiscer ou d'intervenir dans le déroulement de conflits du travail ou d'autres événements, de se livrer à une surveillance des opinions politiques, religieuses et de constituer des fichiers dans ce but. L'usage des armes de 2^e et 3^e catégories dans l'exercice des activités des entreprises visées se fait sous la responsabilité de l'entreprise et est soumis au code pénal (art. 18). Cet article précise en son alinéa 2, qu'« en cas de coups et blessures non justifiés, la responsabilité pénale et civile de l'auteur reste et demeure engagée ». Une série de sanctions est prévue à l'article 19, qui stipule que « toute violation des dispositions de la présente loi, sans préjudice des sanctions pénales et civiles, est passible de l'avertissement, de la suspension ou du retrait pur et simple de l'agrément ».

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

La Constitution de 1992 établit un régime de séparation et de collaboration des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire. Elle réaffirme l'ensemble du dispositif permettant de contrôler l'action du gouvernement en prévoyant les mécanismes désormais classiques de l'engagement de sa responsabilité. Les pouvoirs de l'exécutif sont également reconnus par la possibilité d'utiliser l'outil de la dissolution et d'intervenir dans la procédure législative. Quant

au pouvoir judiciaire, son indépendance à l'égard des deux premières institutions (l'Assemblée nationale et le gouvernement) est mise en exergue dans l'article 81. L'Assemblée nationale peut, à travers l'examen des différentes lois de finances, des questions parlementaires et des commissions parlementaires, contrôler l'action du gouvernement en matière de sécurité comme dans les autres domaines.

L'avènement des institutions de la III^e République a eu lieu en 1991, dans des conditions historiques tragiques, marquées par un nombre très élevé de morts. Une certaine animosité s'était manifestée lors de la séance plénière de la Conférence nationale à propos du rôle joué par certains éléments des forces de sécurité dans la répression des mouvements démocratiques. La lecture d'une déclaration, dans laquelle l'armée demandait pardon au peuple, au nom de l'ensemble des forces armées et des forces de sécurité, avait facilité l'instauration d'un climat de paix durant les travaux de la conférence. Les intéressés ont cependant tiré des leçons de ces événements pour tous les secteurs de l'État, particulièrement pour les institutions chargées à divers titres de la création, de l'organisation, de la mise en œuvre et du contrôle des forces de sécurité. Les missions ont été par la suite mieux définies, et les limites d'action mieux précisées. L'intervention des forces armées pour arrêter la révolte et l'insurrection de la population, sous la houlette des mouvements démocratiques en mars 1991, a été l'événement qui a modifié considérablement les rapports entre la société civile et les organisations légalement autorisées à faire usage de la force et à appliquer la loi dans tous ses aspects procéduriers et juridictionnels.

En plus de la nécessité légale d'adapter toutes les dispositions législatives et réglementaires de ces organisations au nouveau cadre constitutionnel en vigueur, il fallait trouver des solutions nouvelles, afin de faire face aux défis sécuritaires apparus ou amplifiés depuis les conflits au Nord et les troubles socio-politiques multiformes, qui contrariaient le fonctionnement normal des nouvelles institutions démocratiques.

Les forces armées, la gendarmerie, la garde nationale, la police nationale et les autres forces paramilitaires ont été réorganisées pour l'essentiel en précisant mieux les statuts des corps qui les composent.

Les juridictions répressives ont été étoffées pour faire face au nouveau contexte sécuritaire apparu avec les mutations sociales qui ont accompagné et précédé les changements politiques importants entraînés par la Révolution populaire de 1991. En filigrane de cette redéfinition du secteur de la sécurité, il y avait la volonté d'assurer une meilleure protection des droits des citoyens, et de minimiser les possibilités d'abus grâce à un encadrement légal et réglementaire de l'activité des forces.

Les pouvoirs de l'exécutif en matière de sécurité

Le président de la République est la clef de voûte du système institutionnel mis en place pour assurer la gouvernance du secteur de la sécurité. L'article 29 de la Constitution stipule que :

« Le président de la République est le chef de l'État. Il est le gardien de la Constitution. Il incarne l'unité nationale. Il est le garant de l'indépendance nationale, de l'intégrité du territoire, du respect des traités et accords internationaux. Il veille au fonctionnement régulier des pouvoirs publics et assure la continuité de l'État. »

En matière militaire, le président de la République est le chef suprême des armées. Il préside le Conseil supérieur et le Comité de défense de la défense nationale.⁹ Le président possède le pouvoir de nomination aux emplois civils et militaires.¹⁰ Des pouvoirs exceptionnels lui sont reconnus.¹¹ C'est le président de la République qui décrète après délibération en Conseil des ministres l'état de siège et l'état d'urgence.¹²

Au plan constitutionnel, la nomination à des postes de responsabilité dans l'administration publique est régie par décret pris en Conseil des ministres,¹³ notamment en ce qui concerne le grand chancelier des ordres nationaux, les officiers généraux, les ambassadeurs et envoyés extraordinaires, les gouverneurs de région, les directeurs des administrations centrales, ainsi que les membres de la Cour suprême.

Au niveau des organes de direction, des formations militaires et de sécurité, c'est en Conseil des ministres qu'il est procédé aux nominations dans les états-majors et services. Les postes de directeur général de la police nationale et de directeur adjoint sont pourvus par décrets pris en Conseil des ministres parmi les cadres supérieurs de l'État. Pour les autres postes de responsabilité subalternes, ce sont des arrêtés qui sont pris par les ministres compétents. A l'heure actuelle, il existe un ministère chargé de la réforme de l'État, qui est le groupe central responsable de l'élaboration de la politique de bonne gouvernance. Au niveau du secteur de la sécurité, le groupe gouvernemental comprend en plus de ce département, le ministère de la Défense et des Anciens combattants, le ministère de la Sécurité intérieure et de la Protection civile. Les réformes majeures dans le secteur de la sécurité sont soumises au Conseil supérieur de la défense nationale, qui est l'instance de décision en matière de défense générale. Lorsque la mesure concerne les dispositions statutaires applicables aux personnels des forces, la réforme est obligatoirement soumise à l'approbation du Conseil supérieur de la fonction

militaire, organe consultatif comprenant les représentants du personnel et le commandement militaire. Les possibilités de contrôle mutuel relèvent du pouvoir discrétionnaire de l'exécutif. Aucun texte ne prévoit de procédure ordinaire de contrôle en dehors du pouvoir de tutelle qu'exerce le ministre chargé de la sécurité intérieure sur les organisations de sécurité privées.

Pendant toute la période du conflit au Nord du pays, le gouvernement malien a présenté des rapports publics sur la situation sécuritaire et sur l'application des dispositions du Pacte national.¹⁴ Ces rapports étaient en fait assez réguliers, car le besoin d'information se faisait fortement sentir. Les députés ont souvent utilisé ce moyen, invitant par le biais de résolutions et d'interpellations le gouvernement à répondre à leurs questions. Un livre blanc sur la rébellion a été édité et largement diffusé à l'intérieur comme à l'extérieur du pays.

Cependant, depuis la fin de la rébellion, les rapports publics concernant la sécurité dans le pays sont rarement publiés. Les informations relatives à la sécurité des citoyens et de leurs biens ne sont communiquées qu'à l'occasion de l'accueil des maliens de l'extérieur expulsés de leurs pays d'accueil, de l'arrivée de réfugiés, de conflits intercommunautaires ou en réponse à des interpellations des ministres à l'Assemblée nationale. Dans la pratique parlementaire actuelle, le gouvernement ne soumet pas régulièrement au parlement de rapport public consacré spécifiquement aux questions de sécurité. Quelques rapports ponctuels ont bien été présentés à la suite de certains événements graves, mais ils l'ont été le plus souvent en réponse à des questions écrites ou à des interpellations de la part de parlementaires. L'approbation du budget des services de sécurité se fait suivant les mêmes règles que pour le budget des autres services publics. Il n'y a aucune exception en la matière pour les forces armées et de sécurité.

Le contrôle parlementaire

En matière de procédure législative, un droit d'intervention est reconnu à l'Assemblée nationale, qui peut procéder au dépôt des amendements. Le contrôle de l'action du gouvernement s'exerce au sein des commissions parlementaires permanentes. C'est l'instrument d'examen approfondi, et donc de surveillance, des textes soumis au parlement. Une commission s'occupe spécialement du secteur de la sécurité : la Commission de la défense nationale, de la sécurité et de la protection civile. A l'instar des autres, elle peut convoquer toute personne qu'elle juge utile de consulter. Elle peut entendre les ministres à la demande de ceux-ci ou sur la demande des membres de la commission. Le règlement intérieur de l'assemblée

permet à cette institution de constituer des commissions d'enquête spéciales pour recueillir des informations sur certains faits précis et soumettre leurs conclusions à l'examen de l'assemblée.

Il n'y a pas d'organe permanent spécialisé dans le contrôle du secteur de la sécurité. Les commissions existantes sont réservées à l'étude et à la préparation des amendements. Ce ne sont pas des commissions d'enquête ni de contrôle direct de l'activité du secteur de la sécurité. En revanche, elles sont habilitées à faire appel à toute personne ou ressource extérieure (donc à une expertise indépendante), et également à entendre les ministres responsables du secteur. Les membres des commissions sont choisis suivant leurs profils et leurs compétences, mais aussi en tenant compte du poids de chaque groupe parlementaire. Il est pourvu à leur remplacement dans le cadre de leur groupe parlementaire d'appartenance.

Le contrôle judiciaire

La Constitution malienne a voulu marquer de manière solennelle l'indépendance du pouvoir judiciaire en la consacrant dans son titre VII. Celui-ci stipule que :

« Le pouvoir judiciaire est indépendant des pouvoirs exécutif et législatif. Il s'exerce par la Cour suprême et les autres cours et tribunaux. Le pouvoir judiciaire est gardien des droits et libertés définis par la Constitution et il veille à leur respect. Il est chargé d'appliquer, dans le domaine qui lui est propre, les lois de la République. »¹⁵

Ainsi est soulignée l'exigence pour tous les responsables des grandes institutions d'observer et de faire observer la transparence dans la mise en œuvre de leurs prérogatives respectives. Ces dispositions, relevant pour l'essentiel de la Constitution, représentent la norme la plus élevée dans la hiérarchie des textes juridiques au Mali. Dans le cadre du secteur de la sécurité, ce sont autant de garanties pour l'exercice des fonctions des autorités et agents chargés de la sécurité, et autant de droits réservés aux citoyens, qu'il faudrait respecter et faire observer.

Le contrôle public

Depuis les événements de 1991, la société civile s'est considérablement affirmée, non seulement par le nombre de ses intervenants (prenant notamment part aux activités d'associations et d'ONG), mais aussi par les

sujets traités, qui touchent à tous les secteurs de la vie nationale. Parmi les intervenants, certains ont un statut de consultant et relèvent d'une institution de la République, tandis que d'autres appartiennent à des associations privées ou à des ONG. Le contrôle public s'exerce par le biais des fonctions suivantes :

Le vérificateur général : ses missions sont classiques, mais ses pouvoirs sont de nature à en faire un instrument de vérification des ressources publiques. Il présente l'originalité d'être en dehors de la chaîne hiérarchique de l'administration. Il est nommé pour sept ans, peut saisir directement la justice et publier ses rapports dans la presse.

Le médiateur de la République : si la plainte lui paraît justifiée, il fait toutes les recommandations nécessaires pour régler les difficultés dont il est saisi et, le cas échéant, toutes les suggestions visant à améliorer le fonctionnement de l'organisme concerné.

Les associations et ONG pour la protection des droits de l'homme ont joué un rôle important dans la consolidation de l'État de droit au Mali, et jouent encore un rôle actif dans la sauvegarde des droits des citoyens à tous les niveaux. On peut les classer suivant leur objet, leur composition ou leur modalité d'action.

Les associations pour la défense des droits de l'homme (composées principalement de juristes) ont souvent pris part aux procédures en cours devant les juridictions pour la défense des libertés publiques et les droits des personnes.

Les organisations pour la défense des femmes sont essentiellement composées de femmes actives dans la défense et la promotion des droits humains, et plus précisément des droits des femmes dans le domaine public. Elles exercent à ce titre une surveillance générale du secteur de la sécurité.

Les organisations de la presse privée exercent une surveillance active en matière de protection des droits des citoyens face aux organismes de sécurité. La plus médiatique de ces instances de supervision est sans doute l'Espace d'interpellation démocratique, qui se réunit le 10 décembre de chaque année. C'est là une occasion unique pour les citoyens d'interpeller des membres du gouvernement, et d'évoquer publiquement les manquements aux droits qu'ils ont pu constater dans l'exercice du service public. Ses

résolutions sont exécutoires par le biais du gouvernement et des collectivités. Chaque session comporte à l'ordre du jour le rapport d'exécution des résolutions de la session précédente, présenté par le ministre de la Justice.

L'évocation de ces différentes institutions ne suffit pas à décrire toute la richesse et la complexité des acteurs civils qui contribuent à superviser les activités dans le cadre du secteur de la sécurité. Certaines organisations de la société civile, des ONG pour la plupart, prêtent souvent leur concours bénévole aux missions de service public de sécurité. Ces ONG ont par exemple été très efficaces lors de la collecte des armes légères après la rébellion au Nord du pays. Elles ont aussi fortement contribué à l'éducation civique des citoyens et à leur sensibilisation. Elles ont aidé à juguler le grand désordre qui s'était installé dans le pays après la Révolution de mars 1991. On peut dire que la société civile est capable de jouer – et joue – un rôle positif dans le contrôle du secteur de la sécurité, mais ce contrôle devrait être accru davantage encore, et devrait se concentrer sur la consolidation de l'État de droit.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Il n'y a pas d'institution légale concentrant en son sein le pouvoir d'élaboration et d'application des principes et des normes de la bonne gouvernance dans le secteur de la sécurité. Certaines mesures ont cependant été adoptées et mises en œuvre avec la création d'un ministère chargé de la réforme de l'État et des relations avec les institutions. Après dix années d'expérience, il est apparu nécessaire aux autorités de revoir l'architecture institutionnelle du Mali, afin d'insuffler aux institutions une nouvelle dynamique. L'organisation des élections législatives et présidentielles de 2002 a généré de nombreux contentieux, qui représentent à terme un danger pour la démocratie en devenir. Ces litiges ont mis à nu certains dysfonctionnements tant dans le dispositif institutionnel que dans le système politique. Ils se sont manifestés par des irrégularités et des fraudes massives causant dans certains bureaux de vote l'annulation des suffrages exprimés, et par un taux de participation aux votes très faible, toutes choses de nature à affecter la crédibilité des institutions issues desdites élections.

Les difficultés auxquelles le Mali se heurte dès qu'il s'efforce d'améliorer ses règles de bonne gouvernance ont été constatées et prises en compte dans le cadre du Plan d'action du gouvernement pour la gouvernance. En marge de cette réforme de l'État et de ses institutions, la réforme des forces armées et des forces de sécurité est menée par les ministères

chargés de la défense et de la sécurité intérieure en collaboration avec le Conseil supérieur de la défense nationale. Il est possible de mettre en place une surveillance civile efficace du secteur de la sécurité. Elle pourrait passer par l'une des deux approches suivantes :

- pallier l'hétérogénéité des intervenants de la société civile en organisant un cadre de concertation sur les difficultés rencontrées non seulement par les citoyens, mais également par les services chargés du secteur de la sécurité. On sait que ces difficultés sont liées au manque d'information et de sensibilisation des citoyens sur les questions de sécurité, ainsi qu'à la précarité des ressources tant humaines (faibles capacités des agents) que matérielles disponibles dans le secteur de la sécurité ;
- entreprendre une étude plus approfondie sur les expériences de participation civile à la surveillance, s'inspirant de systèmes juridiques étrangers comme celui des États-Unis ou du Canada. A ce stade, les obstacles sont substantiels, puisqu'il s'agira d'adapter un système juridique nouveau basé sur l'indépendance des organismes de supervision.

Une société civile responsable et efficace doit se mettre au service des acteurs d'une société qui donnent aux institutions formelles, chargées de la gestion de la sécurité au quotidien, leur avis sur les grandes lignes de la politique sectorielle. Son champ d'action sera déterminé de façon à permettre au public de mieux contrôler le secteur et de l'améliorer, tout en tenant compte de l'état toujours précaire de l'équilibre entre la transparence et la confidentialité des activités lorsqu'il s'agit de sécurité.

En observant les dispositions de la Constitution malienne, la dynamique des institutions de la République, de la presse, de la société civile, ainsi que le pluralisme politique, on peut constater qu'en pratique les questions de droits de l'homme constituent une priorité. Il n'y a plus de violations flagrantes des droits individuels et collectifs, qui ne soient poursuivies devant les juridictions pertinentes, ou dénoncées par la presse, les associations de défense des droits de l'homme, ou encore portées devant l'Espace d'interpellation démocratique. Il faut cependant renforcer la protection des droits fondamentaux ; il ne suffit pas de se contenter de proclamer les grands principes, encore faut-il en tenir compte dans la pratique institutionnelle quotidienne. Un renforcement des mécanismes de la bonne gouvernance paraît inévitable.

Le nombre des dangers menaçant le secteur de la sécurité ne fait que s'accroître. Ils concernent les problèmes de sécurité quotidiens, tels que les infractions, les délits et les crimes, qui prolifèrent dans la capitale et sur certains axes routiers. Ils concernent également l'effritement de l'autorité de l'État. Même si l'on ne peut pas appréhender dans toute sa mesure cette crise qui touche l'autorité de l'État, on peut néanmoins suggérer quelques pistes. La circulation de plus en plus importante des armes légères constitue une menace non négligeable pour le secteur de la sécurité. Le Mali, pays continental ayant des frontières communes avec sept autres États, se trouve de ce point de vue dans une situation de grande vulnérabilité, mettant ses ressources de sécurité à rude épreuve. Le fait que la partie nord du Mali soit située dans une zone stratégique dangereuse et incontrôlée (allant des côtes ouest de la Mauritanie jusqu'au Soudan), véritable foyer de la fraude, du trafic, du banditisme et de l'intégrisme religieux, est une réelle menace. A ce phénomène s'ajoute l'incapacité de l'État à assurer une protection efficace de ses frontières, qui totalisent plus de sept mille kilomètres de long, et dont le contrôle nécessite des moyens importants.

Tous ces facteurs font que certains individus ou certaines organisations d'autodéfense, souvent d'ailleurs sources de conflits, sont parfois tentés d'assurer eux-mêmes la sécurité. Des brigades d'autodéfense ont été créées dans de nombreux villages du Nord du Mali pendant la période de la rébellion. Les armes distribuées à cette occasion, et qui n'ont pas toutes été récupérées, continuent de contribuer à l'insécurité dans ces zones. Cette situation est considérée comme dangereuse à moyen et à long terme.

A l'heure actuelle, on ne constate aucune mutinerie ni aucune tentative de coup d'État. Les agents de la sécurité semblent partager, avec les autres citoyens et la classe politique, les valeurs et les avantages d'un usage légal de la force et de la protection de tous par la loi. Il faut d'ailleurs signaler à cet égard que les forces de sécurité ont été associées à tous les stades du processus de démocratisation.

La gestion des affaires publiques n'étant pas caractérisée par le sens des responsabilités, de l'équité, du civisme, ni de la transparence, on pourrait arguer que la multiplication des intervenants dans le secteur de la sécurité, encouragée par le mouvement général de libéralisme, représenterait un obstacle à la transparence, si le secteur était privatisé. Le plus grand danger de cette multiplication est le fait que les plus nantis pourraient s'offrir une sécurité, inabordable pour les autres, créant ainsi pour ces derniers une nouvelle forme d'insécurité. Par ailleurs, à la faveur de la décentralisation, des partis politiques ayant des intérêts locaux pourraient

être tentés de créer ou de soutenir des sociétés de sécurité privées, qui s'érigeraient rapidement en milice afin de réprimer leurs opposants.

Un environnement sécuritaire sous-régional incertain

La sous-région ouest-africaine reste marquée par des conflits non encore maîtrisés, notamment en Côte d'Ivoire, au Libéria, en Sierra Leone, et une instabilité politique dans d'autres pays voisins. On peut constater que la quasi-totalité de ces pays, à l'exception du Burkina Faso et du Niger, a récemment connu des conflits ouverts : la Mauritanie avec le coup d'État de 2005, le Sénégal avec les indépendantistes de Casamance, la Guinée avec les attaques armées contre les autorités politiques, la Côte d'Ivoire avec ses mouvements armés, et l'Algérie avec les islamistes armés. Cet environnement a un impact global négatif sur la situation sécuritaire au Mali, dû à l'afflux de réfugiés et à la circulation incontrôlée des armes. Cette situation, ainsi que l'accroissement du nombre des attaques à main armée, contribuent à hypothéquer les capacités d'intervention des services de sécurité.

La politique de sécurité du Mali est bâtie sur une vision collective des menaces susceptibles de frapper la sous-région et des vulnérabilités qui la caractérisent. Il en est ainsi de la crise ivoirienne, qui sans être située géographiquement au Mali n'en constitue pas moins un facteur d'insécurité humaine, économique et politique. La continentalité du Mali a poussé ses autorités à comprendre, dès les premières heures de l'indépendance, que sa sécurité était intimement liée à celle de ses voisins. C'est la raison pour laquelle le Mali est activement engagé dans la dynamique des organisations sous-régionales et continentales de sécurité. C'est également à ce titre qu'il organise régulièrement des patrouilles mixtes ou conjointes avec les forces du Burkina, du Niger et de la Mauritanie.

Au titre de l'assistance extérieure, il faut noter le Projet pan-Sahel (*Pan-Sahel Initiative – PSI*), programme d'État pour le maintien de la paix. Il aidera les pays du Sahel à lutter contre les éventuels actes de terrorisme, mais aussi contre la perméabilité des frontières, la traite des personnes et le trafic des marchandises. Le programme de formation et le programme d'aide matérielle aideront les forces armées et les autorités des quatre pays à coopérer plus étroitement au niveau gouvernemental dans la lutte contre le terrorisme et les incidents frontaliers.¹⁶ Sur le plan opérationnel, le pan-Sahel s'appuie sur le Système régional d'échange d'informations de la CEDEAO installé dans onze pays de la sous-région,¹⁷ et permettant d'échanger des informations en temps réel entre ces pays, ainsi qu'avec le Commandement européen des États-Unis (EUCOM).

Toutes ces menaces ouvertes et latentes sont identifiées par les responsables politiques chargés du secteur de la sécurité. Le Mali les traite en tenant compte du caractère limité de ses ressources publiques. On peut dire que les capacités sont limitées. Cependant, le fait que le pays se soit engagé à contrôler la circulation des armes légères est très significatif, car il est co-auteur de la résolution de l'ONU relative à la production et à la circulation des armes légères, ainsi que du moratoire de la CEDEAO sur le même sujet. Il faut signaler ici que les résultats obtenus grâce à la lutte contre la prolifération des armes légères à partir de 1993, date du début du moratoire, ont été hypothéqués depuis par la propension des populations à disposer de moyens de défense individuelle, notamment des armes. Ces mêmes armes alimentent les conflits intercommunautaires, qui autrefois se réglaient par le dialogue, mais qui de nos jours se règlent plutôt par les armes, amenant leur cortège de morts et compromettant la stabilité sociale. Les querelles intercommunautaires, généralement conduites ou dirigées par les leaders locaux et des ressortissants nantis installés ailleurs et pourvoyeurs de fonds et d'armes, cristallisent la rancœur entre les différents groupes ethniques.

L'une des menaces identifiées aujourd'hui, mais non traitées à hauteur de souhait, est l'intégrisme religieux assorti de son prosélytisme, favorisé par la coexistence de deux filières scolaires à cultures incompatibles (l'école arabisante religieuse et l'école occidentale). L'école religieuse, souvent financée par des associations dont les buts sont mal définis, a alimenté le chômage ainsi que les milieux intégristes, car elle n'offre pas de perspectives d'emploi en dehors de l'enseignement religieux.

Cette menace vient s'ajouter à celle, permanente et plus grave, de la pauvreté. Pour y remédier, l'État malien a élaboré le Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté, fondement de la politique budgétaire en vigueur, qui vise à réduire le taux de pauvreté de 3,6 pour cent par an d'ici à 2007.

Conclusion

Les objectifs de la réforme de l'État sont officiellement identifiés et sont cohérents avec les enjeux et défis du secteur de la sécurité. Il s'agit de renforcer les capacités des intervenants de ce secteur pour leur permettre d'instaurer une société, dans laquelle les individus pourront bénéficier de l'égalité de traitement, et dont la stabilité reposera sur des mécanismes de régulation acceptés et partagés par tous. Les faiblesses restent non négligeables et liées à des facteurs endogènes et exogènes.

Au niveau des circonscriptions de l'intérieur de pays, l'implantation des services de sécurité et de la justice reste très faible en raison du nombre insuffisant des institutions mises en place ou des agents employés. Les lacunes organisationnelles et celles liées aux capacités humaines sont des facteurs aggravants du manque de performance des services de sécurité. Au niveau de l'organisation et du fonctionnement des services, les procédures ne sont pas maîtrisées. On note également une disparité entre les missions à accomplir et les moyens employés.

Les services de sécurité, comme l'ensemble des services de l'État, sont marqués par la corruption et la délinquance financière. Ce phénomène rejaillit sur la crédibilité et l'autorité de l'État. Il pourrait être fait appel à des ressources extérieures pour assurer la formation des hommes dans les différents corps de l'État, et renforcer ainsi la capacité professionnelle. Le niveau d'équipement des forces, qui doivent s'acquitter quotidiennement de missions de protection des personnes et des biens, pourrait lui aussi être relevé. Cet effort pourrait à court terme inverser la tendance à l'inefficacité des acteurs du secteur et intensifier le sentiment de sécurité au niveau des populations. À moyen et longs termes, il permettrait de renforcer l'autorité de l'État dans tous les secteurs de la vie économique et sociale, et donner une image concrète de la notion d'État de droit.

En matière de justice, il s'agit de renforcer les services publics de la justice afin de lutter contre la corruption. Les objectifs stratégiques sont : améliorer la performance et la crédibilité du service public, contribuer à la promotion et à la défense des droits humains, et faciliter l'intégration juridique.

En matière de sécurité intérieure, les objectifs stratégiques sont les suivants : renforcer la capacité opérationnelle des forces de sécurité (l'environnement juridique, les effectifs, les équipements, les infrastructures), faire respecter les règles de déontologie dans les services en exerçant un contrôle interne, et mettre à la disposition du gouvernement des renseignements fiables.

En matière de défense, il s'agit de réajuster le cadre d'action des forces armées (relecture des textes de référence, d'organisation et d'emploi des forces, amélioration de la capacité de gestion du personnel, restauration de la discipline), d'améliorer la capacité opérationnelle des forces, d'améliorer les conditions de vie de la population (définition des modalités d'intervention à caractère socio-économique et environnemental).

Ces mesures sont assez faciles à mettre en œuvre, car il s'agit essentiellement de renforcer les institutions existantes dans leurs fonctions légales. Les réformes auront néanmoins un coût financier important. Or, le

gouvernement est en arbitrage serré avec les partenaires du développement dans le cadre du programme « Pays pauvres très endettés ». Il pourrait y avoir des résistances de la part de la population et des agents à la réforme, dues à la routine administrative ou à la crainte des changements administratifs. Mais, une fois ces réticences levées, les indicateurs de succès (jusque là tributaires de la définition, secteur par secteur), d'efficacité et de productivité dans tous les domaines de la sécurité seront mieux maîtrisés. C'est à ce prix que le Mali pourra relever les défis à la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.

Références

- ¹ Le 19 novembre 1968, le régime du président Modibo Keita a été renversé par un coup d'État dirigé par le lieutenant Moussa Traoré.
- ² La police municipale, dont l'exercice est prévu dans l'attribution des municipalités n'est pas encore effective. L'État assure de ce fait l'ensemble des services de police.
- ³ The World Factbook, « Mali, » Central Intelligence Agency, <http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/geos/ml.html> (2006).
- ⁴ L'article 18 de l'ordonnance n° 99-045.
- ⁵ Créée par la loi n° 93-019 du 13 mai 1993.
- ⁶ Les mouvements de rébellion regroupés en Mouvements et forces unifiés de l'Azawad ont solennellement proclamé leur auto-dissolution le 27 mars 1997 à l'occasion de la cérémonie de la Flamme de la paix à Tombouctou.
- ⁷ C'est ainsi que la loi n° 96-020 du 21 février 1996, relative aux entreprises privées de surveillance et de gardiennage, de transport de fonds et de protection des personnes, a été promulguée. Le décret n° 96-064/P-RM du 29 février 1996 régleme les activités desdites entreprises.
- ⁸ Article 1 de la loi no° 96-020.
- ⁹ Article 44 de la Constitution malienne.
- ¹⁰ Article 46 de la Constitution malienne, paragraphe 2.
- ¹¹ Article 50 de la Constitution malienne.
- ¹² Article 49 de la Constitution malienne.
- ¹³ Articles 46 et 47 de la Constitution malienne.
- ¹⁴ Le Pacte national a été signé le 11 avril 1992 entre le gouvernement du Mali et les mouvements rebelles.
- ¹⁵ Article 81 de la Constitution malienne.
- ¹⁶ L'opération concerne le Mali, la Mauritanie et le Tchad.
- ¹⁷ Le système (ECOWAS Regional Information Exchange System-ERIES) concerne les pays suivants : le Bénin, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

Chapitre 12

La Mauritanie

Auteur anonyme et Boubacar N'Diaye

Introduction

La République islamique de Mauritanie appartient à la fois au Grand Maghreb et au Sahel ouest-africain. La Mauritanie a accédé à l'indépendance le 28 novembre 1960. Les rivalités ethniques entre le groupe arabo-berbère et la composante négro-africaine de la population s'avivèrent à partir de 1966. En 1968, des grèves de mineurs furent réprimées à Zouérate par une intervention de l'armée. L'opposition, d'abord durement combattue, fut apaisée lorsque le gouvernement, à partir de 1973, décréta les réformes réclamées : création d'une monnaie nationale (1973), dénonciation des accords de coopération économique et culturelle avec la France (1973), nationalisation de l'entreprise exploitant les mines de fer, la Miferma (1974). En octobre 1973, la Mauritanie devint membre de la Ligue arabe et se retira de la zone Franc. Les tensions avec le Maroc semblèrent s'apaiser en 1969, lorsque celui-ci reconnut la République islamique de Mauritanie. Mais en 1975, après la décision prise par l'Espagne de se désengager de son ancien protectorat, et après la « marche verte » marocaine, les accords de Madrid (décidant du partage du territoire sahraoui au lieu de résoudre la question) allaient entraîner la Mauritanie aux côtés du Maroc dans un conflit destructeur avec le Front Polisario et la « République arabe sahraouie démocratique » proclamée en 1976. La Mauritanie se trouva dès lors lancée dans une guerre onéreuse. En 1978, elle n'était plus en état de poursuivre son effort de guerre, son économie étant désorganisée et la crédibilité d'Ould Daddah fortement atteinte.

Le 10 juillet 1978, un coup d'État militaire renversa le régime d'Ould Daddah. Un Comité militaire de redressement national dirigé par le colonel Ould Mohamed Salek, suspendit la Constitution et tenta aussitôt de désengager la Mauritanie du conflit saharien. Un cessez-le-feu fut proclamé avec le Front Polisario. La Mauritanie retira ses troupes du Tiris

el-Gharbia. Le Maroc décida alors d'occuper aussitôt cette partie méridionale de l'ancien Sahara espagnol.

L'arrivée du régime militaire allait marquer pour la Mauritanie une longue période d'instabilité politique, caractérisée par une succession de coups d'État. Le clivage principal entre les factions militaires concernait avant tout les modalités de sortie du conflit du Sahara : être avec ou contre le Maroc était la ligne de partage des factions militaires, dont certaines étaient également attirées par une position de « neutralité ». Le 6 avril 1979, l'armée mit en place un Comité militaire de salut national dirigé par le colonel Ahmed Ould Bouceif comme premier ministre, le chef de l'exécutif, Ould Saleck demeurant chef de l'État sans pouvoirs réels. Ould Bouceif trouva la mort le 27 mai suivant dans un accident d'avion. Le colonel Mohamed Mahmoud Ould Ahmed Louly devint alors chef de l'État suite à la démission d'Ould Saleck, et le colonel Ould Haidallah premier ministre. Le 4 janvier 1980, le colonel Ould Haidallah destituait le chef de l'État et cumulait cette fonction avec celle de premier ministre et de président du Comité militaire de salut national. Une tentative de coup d'État, appuyée par le Maroc, échoua en mars 1981. Le 12 décembre 1984, le colonel Haidallah – qui assistait au sommet franco-africain de Bujumbura – fut renversé et remplacé par le colonel Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya, chef d'état-major de l'armée et ancien premier ministre. Ce coup aurait été facilité, sinon commandité par la France. Ould Taya resta au pouvoir pendant plus que vingt ans jusqu'à ce qu'il fût renversé le 3 août 2005 par une junte militaire, le Conseil militaire pour la justice et la démocratie.

Cette succession de putschs était parfois compliquée par des tensions intercommunautaires. Le problème ethnique (sur lequel l'on reviendra plus loin) devait coïncider avec une dégradation des rapports diplomatiques avec le Sénégal. Le 21 août 1989, les relations diplomatiques étaient rompues. Une fois réglé le conflit avec le Sénégal (en 1992), il restait toutefois à résoudre la question de la cohabitation entre les deux communautés mauritaniennes maures et négro-mauritaniennes.

A la fin des années 80, le colonel Maaouya Ould Sid'Ahmed Taya fut amené à amorcer un certain nombre de réformes politiques. Le Comité militaire autorisa l'organisation d'élections municipales contestées en 1986. Le 12 juillet 1991, dans des conditions mentionnées ci-dessous, une nouvelle Constitution instituant le multipartisme fut adoptée par référendum. Le 24 janvier 1992, Ould Sid'Ahmed Taya fut élu président avec 62,6 pour cent des voix, après des élections considérées par beaucoup comme frauduleuses et aux lendemains sanglants. Aux élections législatives du 23 mars suivant, boycottées par l'opposition, le Parti républicain démocratique et social

(PRDS) du président enleva 67 sièges sur 79, le restant allant à ses alliés. Le 3 avril, le PRDS remporta également, sans surprise, les élections sénatoriales. En 1996, le PRDS remporta de nouveau des élections législatives, malgré la participation de l'opposition. Le président fut réélu en 1997 dans les mêmes conditions et avec plus de 90 pour cent des voix, lors d'élections présidentielles boycottées par les principaux leaders de l'opposition, à l'exception d'un transfuge venu de la majorité présidentielle. Les élections municipales et législatives de 2001 bénéficièrent d'une certaine crédibilité, essentiellement due à l'absence d'un enjeu réel pour le pouvoir et à la mise en place entre 1992 et 2002 d'un état-civil ainsi que d'une infrastructure électorale décentes.

Sécurité, questions nationales et démocratisation

Au sortir des années 80, la Mauritanie émergeait à peine d'une crise aiguë avec le Sénégal, durant laquelle elle avait bénéficié du seul soutien d'un Irak soucieux de s'implanter dans ce « seuil occidental de la nation arabe », l'Irak lui-même se présentant à l'époque comme « le seuil oriental du monde arabe ». Par ailleurs, la plupart des jeunes officiers mauritaniens avaient effectué de nombreux stages en Irak et certains furent d'ailleurs arrêtés et jugés pour velléités putschistes en septembre 1987 et en août 1988, puis plus tard en 1990.

En même temps, le pays subissait de graves secousses internes, en partie d'ailleurs liées à ce conflit avec le Sénégal. Il faut aussi rappeler le climat général de méfiance à l'endroit des Négro-mauritaniens, climat alimenté par le nationalisme arabiste, qui commençait à gagner les élites maures, lui-même alimenté en retour (ou trouvant une justification) par le choc du « Manifeste du Négro-mauritanien opprimé » que les Forces de libération des Africains de Mauritanie (FLAM) avaient publié à Dakar en 1986, et surtout par un complot à base ethnique fomenté en octobre 1987 par des officiers exclusivement halpularens. Les trois chefs des putschistes furent jugés par un tribunal militaire, reconnus coupables de haute trahison et exécutés le 6 octobre 1987, tandis que 53 conjurés étaient condamnés à diverses peines de prison et détenus dans des conditions inhumaines à Oualatta, en plein désert. Dirigeant alors un régime fragile, ayant pris le complot (qui n'avait pas été mis à exécution) comme un affront personnel, Ould Taya avait tenu à frapper un grand coup. Déjà le 16 mars 1981, un commando d'officiers et de soldats venus du Maroc pour renverser le président Ould Haidalla avaient été jugés, et certains exécutés.

En tout état de cause, les activités des FLAM depuis 1986, ce complot ethnique avorté en octobre 1987, puis la crise avec le Sénégal en 1989 allaient marquer le début d'une ère de troubles, dont le régime se servit pour accentuer un positionnement pro-arabe méfiant – voire hostile – envers la composante négro-africaine de la Mauritanie. Ce recentrage politique fut d'ailleurs accueilli favorablement par une bonne partie de l'opinion maure, conditionnée par la propagande nationaliste arabe, qui avait créé « le péril nationaliste négro-africain », ainsi qu'un complot régional et international, dont le contentieux sénégalais allait être une manifestation. Ceci était d'une ironie si tragique, du point de vue de l'observateur extérieur, que l'incident frontalier entre pasteurs et nomades, qui avait déclenché la crise entre le Sénégal et la Mauritanie, avait opposé des Négro-africains des deux rives. Or, les émeutes qui visèrent les ressortissants des deux pays dans chacune des deux capitales, Nouakchott et Dakar, ainsi que dans certaines autres villes, en avril 1989, avaient un cachet ethnique évident. Pourtant, autant le conflit avec le Sénégal s'était apaisé progressivement, autant la déchirure au sein de l'armée entre élites maures et négro-africaines, qui dirigeaient le pays, continuait à se creuser ; à tel point que la situation se dégrada comme jamais auparavant pour déboucher sur des purges et des massacres d'officiers et de soldats négro-africains, organisés à la suite des rumeurs et des contre-rumeurs de coups d'États, qui fragilisaient le Comité militaire de salut national, organe gouvernant. Il devint par la suite évident qu'une stratégie concertée d'épuration ethnique était méthodiquement exécutée dans l'armée comme dans la population civile. La fin de l'année 1990 a d'ailleurs été d'autant plus propice à ces activités que le monde entier était absorbé par la crise et la guerre du Golfe. Or, la Mauritanie s'était vu attribuer une position dans ce conflit global, laquelle tranchait avec la majorité des pays de la région arabe et africaine en raison de sympathies irakiennes. Ces sympathies s'expliquaient par le fait que l'Irak avait été un des rares pays à apporter son soutien (y compris militaire) à la Mauritanie pendant sa crise avec le Sénégal. Pourtant officiellement, la Mauritanie a toujours adopté une position neutre, mais jugée « tiède » par les « alliés ».

C'est donc avec cette image trouble que la Mauritanie allait vivre le conflit qui devait aboutir à la libération du Koweït. Elle se retrouva particulièrement isolée au lendemain de la défaite de Saddam Hussein. Dans ces conditions, la démocratisation du régime proclamée le 15 avril 1991 a souvent été perçue, à juste titre, comme une tentative de désamorcer une situation bloquée à plusieurs égards. En effet, les bailleurs de fonds arabes ainsi que les partenaires occidentaux et internationaux suspendirent leur aide, outrés par un régime qui cumulait à ce moment-là les handicaps

d'un choix stratégique suicidaire (sympathies « saddamistes ») avec un lourd passif sur le plan des droits de l'homme, dont on commençait à découvrir l'ampleur grâce à l'activisme des ONG pour la protection des droits de l'homme.

A cet égard, la libéralisation de la scène politique figurait au premier plan d'une stratégie de retour en grâce, qui allait comporter des volets internes et externes. La volonté de retrouver les faveurs des puissances occidentales et de regagner le rang des nations « normales » s'accommodait assez mal de la crispation politique interne. Aujourd'hui, la Mauritanie qui a établi des relations diplomatiques complètes avec Israël, est devenue un allié des États-Unis avec lesquels elle entretient d'excellentes relations dans tous les domaines, y compris militaire (on y reviendra infra). Elle jouit d'une position favorable auprès des bailleurs de fonds et a entrepris des réformes économiques, en s'ouvrant notamment aux investissements étrangers. Ceci lui a permis de devenir un État politiquement stable en apparence et en progrès économique, malgré la fragilité structurelle qui la caractérise. C'est d'ailleurs ce que prouvent la tentative de coup d'État militaire avortée de juin 2003 et ses conséquences.

Ce putsch, conduit par l'ex-commandant Salah Ould Hanenna (un ancien commandant de l'armée revenu à la vie civile), rappelle que les relations entre l'armée, la société et la politique ne reposent pas sur une base saine et ne sont pas suffisamment stabilisées. La période de la fin des années 70 et du début des années 80 avait certes été le point culminant d'une tension structurelle, mais la démocratie pluraliste n'avait, semble-t-il, pas encore mis en place un cadre de gestion de la gouvernance de la sécurité. La tentative de coup d'État de juin 2003 permet de dégager deux faits majeurs : le premier, c'est qu'un civil, même ancien militaire, peut mener un coup d'État et continuer à se faire obéir dans l'armée ; le second, c'est que les auteurs du putsch, dont certains furent arrêtés un an plus tard, prétendaient constituer un embryon de rébellion envers le régime en place. En août 2004, un nouveau complot de ce même groupe fut déjoué, et certains de ses meneurs furent arrêtés à Nouakchott, où l'on découvrit des caches d'armes, ainsi qu'un plan d'attaque minutieusement préparé. Le cerveau présumé des deux tentatives, le commandant Hanenna, fut finalement capturé le 10 octobre 2004 à Rosso, à 200 kilomètres au sud de Nouakchott. Le gouvernement accusa clairement la Libye et le Burkina Faso d'avoir été les commanditaires de cette nouvelle tentative de coup d'État. Des dizaines d'officiers supérieurs et subalternes furent arrêtés dans la foulée. Le malaise de l'armée fut clairement mis en cause et le président de la République promit d'améliorer le sort des militaires pour la deuxième fois en une année.

La lutte entre « militaires », même au temps d'une démocratisation de façade, reste réelle comme le prouve également l'élection présidentielle de novembre 2003, qui a vu s'affronter le président actuel et son prédécesseur, Ould Haidallah, qu'il avait renversé en décembre 1984. Le déroulement et la suite, rocambolesque, de ce duel électoral étaient du reste significatifs de ce retour, sous une forme inédite, sur le devant de la scène des batailles des années 80 entre colonels. Cela, en plus des putschs manqués et des amorces de rébellion déjà mentionnés. L'ironie de tout cela est que ce sont justement ces événements qui seront à l'origine des conditions favorables au coup d'État réussi du 3 août 2005.

Organisation du secteur de la sécurité

L'appareil sécuritaire formel est constitué de l'armée, de la garde nationale, d'une garde présidentielle (issue de l'armée), de la police, des services de renseignement civils et militaires. La douane, la gendarmerie et la marine nationale complètent le dispositif. Il n'y a pas de forces paramilitaires ni de réservistes. Sur le plan institutionnel, les différents corps d'armée (gendarmerie, armée, garde nationale) sont dirigés par des états-majors et dépendent du ministère de la Défense, à l'exception de la garde nationale, placée sous l'autorité du ministère de l'Intérieur. De même, la douane et la police sont sous tutelle, la première dépend du ministère des Finances, la seconde du ministère de l'Intérieur. Le renseignement militaire est pris en charge par deux organismes : le II^e Bureau de l'état-major des armées et le Bureau d'études et de documentation, affilié à la présidence de la République. Les services de renseignement civils sont dirigés par un colonel responsable de la Direction générale de la sûreté nationale, qui comprend elle-même plusieurs départements, dont la Direction de la surveillance du territoire (contre-espionnage), la Direction de la police nationale etc.

Les forces armées et de sécurité comptent au total 35 000 hommes environ. Etant donné sa faible population, la Mauritanie a le taux le plus élevé d'hommes en uniforme dans la sous-région. Selon la source consultée, le budget des dépenses de défense et de sécurité est estimé entre 20 et 40 millions de dollars par an.¹ La direction de ces agences est généralement assurée par des hommes issus de l'armée, à quelques rares exceptions près. Mais, les organes exécutifs sont dirigés par des personnes issues des corps en question. La gestion interne est centralisée et dépend de chaque corps, qui établit lui-même ses propres règles de fonctionnement. Compte tenu de l'origine et de la nature du régime politique en Mauritanie, l'une des

caractéristiques du secteur de la sécurité est la préoccupation constante du chef de l'État concernant les questions de sécurité, et son contrôle étroit sur ce secteur.

Il n'y a en Mauritanie ni forces de défense civile, ni milices privées. Cependant, les auteurs de la tentative du coup d'État de juin 2003 ont créé une organisation militaire clandestine appelée « les Cavaliers du changement » (voir ci-dessous). Les FLAM avaient déjà brièvement pris les armes lors des événements de 1989-91. Il n'y a pas de forces de sécurité privées non statutaires ou informelles. Les sociétés de sécurité privées n'ont pas encore le droit d'exercer. Les personnels des quelques entreprises de gardiennage ne disposent pas du droit de porter des armes. L'armée mauritanienne n'est pas issue d'une armée coloniale, ni d'une armée de libération. Elle a été créée ex-nihilo après l'indépendance, en rassemblant des nouvelles recrues et les rares mauritaniens ayant servi dans l'armée coloniale.

Les forces de sécurité sont généralement loyales envers les pouvoirs publics et les institutions élues, comme on l'a vu à l'occasion du putsch manqué de 2003, lorsqu'une réelle coordination permit de mettre un terme à cette tentative. Il n'y a pas de Conseil national de sécurité. La distinction entre les différents acteurs de la sécurité au niveau national est difficile à faire. Sur le plan international, des accords de défense existent avec la France. La Mauritanie collabore avec l'OTAN et dispose d'un officier de liaison basé à Bruxelles. La politique de sécurité nationale bénéficie en outre de l'appui des États-Unis, à la fois dans le cadre bilatéral et au sein des actions régionales de lutte contre le terrorisme. Cette coopération s'est intensifiée en 2004, lorsqu'à la suite de la visite des officiels américains chargés des questions militaires, le pays a été inclus dans le Projet pan-Sahel (*Pan-Sahel Initiative*) américain, financé à hauteur de 100 millions de dollars et destiné à contenir les percées terroristes aux frontières du Mali, de l'Algérie et de la Mauritanie. Les troupes mauritaniennes ont d'ailleurs suivi un entraînement anti-terroriste intensif au début de l'année 2004.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

La Constitution est de type présidentiel. Le pouvoir législatif appartient au Parlement, qui est composé de deux chambres représentatives : l'Assemblée nationale et le Sénat. L'Assemblée nationale est composée de 79 membres élus pour cinq ans au suffrage universel direct. Le Sénat est composé de 56 membres également « élus » pour six ans par les représentants des collectivités territoriales. Ni l'une ni l'autre de ces chambres n'a

de commission chargée des questions de défense ou de sécurité. Il n'y a, par ailleurs, pas d'organisme chargé de la gestion civile et du contrôle des forces de sécurité, encore moins de charte organisationnelle. Le parlement vote les lois, qui sont ensuite promulguées par le président de la République, dont le parti domine largement le pouvoir législatif.

Le cadre légal et constitutionnel, qui régit la séparation des pouvoirs (entre le gouvernement, le parlement et les cours de justice) est la Constitution du 20 juillet 1991. Les tâches, droits et obligations inhérents au secteur de la sécurité ne sont pas toujours clairement définis. Le vote récent d'un « statut de l'armée » par l'Assemblée nationale pourrait suggérer une velléité de réforme. Les forces armées ne sont pas pour autant soumises à un contrôle de la part du parlement ou de toute autre institution. En fait, la gestion du secteur de la sécurité a été caractérisée par un contrôle marqué du chef de l'État et l'abus de ce contrôle contre l'opposition en vue de maintenir le pouvoir. Durant les années 1989-91, les forces de sécurité ont été utilisées pour réprimer les opposants négro-mauritaniens. Plus récemment, elles ont fait preuve d'un zèle particulier contre les opposants de tous bords dans des manifestations contre la politique israélienne du régime et dans la situation politique d'une manière générale.

Seul le président de la République, en liaison avec le ministère de la Défense et de l'Intérieur, gère les forces de sécurité. Il n'y a pas de comités législatifs consacrés à la sécurité. La gestion financière des dépenses courantes est administrée par le ministère des Finances, mais les chefs des différents corps sont les seuls ordonnateurs de leurs budgets respectifs. Il n'y a pas d'audit systématique sur ces dépenses. La société civile statutaire et les autorités traditionnelles ne sont pas du tout impliquées dans ces processus.

Seule la présidence de la République ordonne les nominations et le renvoi des responsables du secteur de la sécurité. Le chef de l'État a la responsabilité principale, de par son statut constitutionnel de chef suprême des armées, de la définition et de la prescription des orientations ayant trait au statut, au rôle et au travail des forces de défense et de sécurité.

Aucune disposition constitutionnelle ou légale ne restreint ses prérogatives dans ce domaine, ni d'ailleurs en ce qui concerne les nominations aux fonctions de commandement militaire. Il est évident que les ministres de la Défense et de l'Intérieur doivent être membres de tout groupe gouvernemental chargé de la réforme de la gouvernance du secteur de la sécurité. Mais, les chefs des états-majors et les directeurs des agences sont incontournables en ce qui concerne le volet opérationnel de la GSS. Certaines composantes de l'appareil sécuritaire exercent un contrôle mutuel. Par exemple, la gendarmerie est habilitée à mener des enquêtes concernant

l'armée. Il n'y a pas de division claire du travail entre les acteurs externes et internes de la sécurité, les acteurs externes n'étant pas reconnus dans la gestion de la sécurité.

Les mécanismes destinés à empêcher l'utilisation du secteur de la sécurité par les membres du gouvernement contre leurs opposants politiques ne sont pas formalisés en dehors de la séparation des pouvoirs et de la centralisation des activités relatives à la sécurité au niveau de la présidence. Comme nous venons de le voir, le régime Ould Taya n'hésitait pas à utiliser les forces de sécurité pour intimider et réprimer l'opposition ou pour restreindre ses choix et activités politiques.

Le gouvernement ne présente pas de rapports publics réguliers au parlement sur les questions de sécurité. Les processus d'adoption du budget et d'audit des dépenses sont classiques. Le budget national est voté par le parlement et promulgué par le président de la République dans le cadre d'une loi de finances. La Cour des comptes est chargée de l'audit des dépenses de l'État. Le ministère des Finances, en sa qualité de principal responsable, exerce également le contrôle du budget de l'État en amont, ainsi que sa mise en application.

Aucun contrôle parlementaire n'existe en ce qui concerne les rubriques suivantes : surveillance du secteur de la sécurité, stratégie de sécurité et planification, restructuration du secteur de la sécurité, approvisionnement en armes, déploiement des troupes pour les cas d'état d'urgence internes et à l'étranger, déploiement des troupes étrangères sur le territoire national, ratification d'accords concernant le stationnement de forces étrangères et les équipements, autorisations d'accords internes sur les questions de sécurité. Les instruments, tels que les comités de défense, les auditions, les enquêtes, les rapports, n'existent pas. En revanche, comme il a déjà été précisé, le parlement, fortement dominé par le PRDS et ses alliés, joue un rôle important dans l'adoption des budgets officiels relatifs à la défense ou à la sécurité et des lois concernant la sécurité.

En théorie, le système judiciaire se présente comme suit : aux termes de l'article 89 de la Constitution, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. En pratique, les instances de contrôle judiciaire restent sous l'autorité du ministère de la Justice. La magistrature, le ministère de la Justice, le système pénitentiaire et les services d'enquêtes criminelles et de poursuites judiciaires sont au service du gouvernement.

Il existe une société civile en Mauritanie. Sa marge d'action est extrêmement étroite et les autorisations ne sont pas données aux organisations jugées politiquement indépendantes (par exemple, l'Association

mauritanienne des droits de l'homme n'est pas reconnue). Par « société civile » au sens large, on entend les élus locaux et nationaux, les ONG, les organisations socio-professionnelles, les leaders religieux, les universitaires, les organisations du secteur privé et la presse indépendante. La justice a été maintes fois utilisée à des fins politiques, y compris pour valider des mesures de toute évidence anticonstitutionnelles.

La Mauritanie compte un nombre impressionnant d'ONG, mais seules quelques unes d'entre elles sont opérationnelles. Pendant longtemps, celles jugées hostiles au pouvoir se sont vues interdites, ou ont vu leurs activités restreintes. En mai 2005, le gouvernement en a formellement reconnu un grand nombre et les a autorisées à travailler plus librement. Elles sont actives dans les secteurs de la vie économique, sociale et culturelle (environnement, santé, éducation, patrimoine culturel, lutte contre la pauvreté, promotion de la femme, droits des enfants, indigence, handicapés, etc.). Ces associations sont regroupées dans 25 réseaux et collectifs d'ONG. Les ONG féminines sont très actives.

L'Association nationale de la presse indépendante a vainement réclamé le réexamen de la législation sur la presse, qu'elle estime répressive. Une soixantaine de titres paraissent en arabe ou en français. Les ondes sont toujours monopolisées par les organes publics : la radio et la télévision nationales ne sont pas encore concurrencées par des chaînes indépendantes.

En résumé, la société civile est consciente de la nécessité d'une meilleure gouvernance du secteur de sécurité, et elle est capable de jouer un rôle actif à cet égard, si l'occasion et la latitude d'action lui en sont données de façon expresse par les pouvoirs publics.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Une surveillance civile efficace du secteur de la sécurité est actuellement inexistante et serait difficile à mettre en œuvre. Les obstacles sont divers et tiennent essentiellement au facteur politique : l'intervention dans ce domaine présente des risques élevés pour tous les individus extérieurs à la sphère de la sécurité d'État. Le domaine est réservé au chef de l'État en personne, qui le gère étroitement. Cette personnalisation de la sécurité se retrouve dans le monopole des commandements clefs par des proches parents ou membres de la tribu du chef de l'État. Sous le régime Ould Taya, par exemple, la brigade de sécurité présidentielle était composée presque entièrement de membres de sa tribu, les Smassides. Seuls les journaux ou les partis politiques pouvaient éventuellement aborder la question, et ils n'ont pas encore osé le faire.

Vu l'étroitesse de leur marge de manœuvre et la faible liberté d'action dont ils disposent, s'engager sur ce terrain pourrait être suicidaire. En Mauritanie, de nombreux partis et journaux ont été tout simplement dissous et fermés par le gouvernement par décret. La société civile dynamique et efficace reste donc à construire. Le problème de l'équilibre entre la transparence et la confidentialité dans le contexte de la surveillance civile pourrait se poser, une fois surmontés les nombreux obstacles qui se dressent sur le chemin de la mise en place d'un tel processus.

Les droits de l'homme sont beaucoup plus respectés aujourd'hui que dans les années 80 ou 90, où les officiers pan-arabistes (dans une moindre mesure) et négro-africains (surtout) ont été épurés. Dans le cas des officiers halpuairens, des exécutions ciblées auraient éliminé plus de 500 hommes. Les choses se sont cependant améliorées. Mais ce passé récent revient parfois de façon inattendue par le canal de la justice étrangère ou internationale : en 2000, le capitaine Ely Ould Dah, officier en formation en France, avait été arrêté et inculpé par un juge pour « crimes de tortures » qu'il aurait fait subir à des Négro-africains sous ses ordres en 1990, période d'épurations ethniques au sein de l'armée. Cette affaire, qui avait abouti à une crise ouverte entre la Mauritanie et la France, devait déboucher sur la dénonciation des accords militaires et le renvoi des militaires français présents en Mauritanie. Depuis, ledit officier a échappé à la justice française, est revenu en Mauritanie, et les relations entre les deux pays se sont stabilisées. La coopération militaire n'a cependant pas encore complètement repris. Au-delà des relations franco-mauritaniennes dans le domaine militaire, cet épisode révèle un des défis majeurs du secteur de la sécurité en Mauritanie. Comme indiqué plus haut, au cours des événements de 1989-91, la répression brutale (assassinats, torture, spoliation, déportation), dont la composante négro-africaine du pays a été victime de la part du régime militaire, a non seulement touché les membres noirs des services de sécurité, mais aussi des milliers de Mauritaniens non arabes, dont certains vivent encore dans des camps de réfugiés au Sénégal et au Mali. Avec l'avènement du multipartisme, le régime n'ayant pas changé, ce passif n'a pas été évacué. Bien au contraire, il est devenu un sujet de tension, qui obère la vie politique et bien évidemment la gestion de la sécurité. Le 14 juin 1993, la loi 23/93 a été passée (par un parlement, apparemment mal élu et dominé par le parti présidentiel), absolvant tous les auteurs de crimes commis pendant la période 1989-91, et le sujet-même a été rendu tabou sous peine d'emprisonnement ou de sévères sanctions. Par exemple, « Action pour le changement », alors l'un des principaux partis d'opposition, a été dissoute en 2001, pour avoir osé mentionner le passif humanitaire du régime au cours d'un débat à

l'Assemblée nationale. Cette crispation et l'existence de tensions réelles autour du passif humanitaire et de la question de l'esclavage, continuent à être un défi constant à toute transformation réelle du secteur de la sécurité.

Le secteur de la sécurité traite de toutes les menaces potentielles, notamment les menaces de renversement du régime, la sécurité des frontières et le maintien de l'ordre. On voit encore trop d'arrestations pour « atteinte à la sûreté de l'État », parfois suivies de procès. Mais, il y a en ce domaine une grande différence entre les mécanismes institutionnels pour le contrôle démocratique et la réalité en pratique. Par exemple, le candidat malheureux aux élections présidentielles de 2003, l'ex-président Haidallah, a été arrêté ainsi que son staff de campagne, à la veille et au lendemain du scrutin. Ils ont même été traduits en justice et condamnés à des peines légères (amendes et sursis), malgré la gravité des accusations qui leur avaient été adressées (complot pour le renversement de l'ordre constitutionnel). Pareillement, suite au putsch manqué de juin 2003, des dizaines de militaires (officiers et sous-officiers) ont été jugés, et certains condamnés à de lourdes peines de prison. Jusqu'au renversement du régime Ould Taya, le 3 août 2005, l'armée n'avait pas connu de mutinerie, à l'exception du coup d'État avorté de juin 2003 ou de la tentative avortée d'août 2004. Contrairement au reste de l'Afrique, la Mauritanie échappe largement à la multiplication actuelle des acteurs de la sécurité et à la privatisation de la sécurité. Mais depuis le putsch de juin 2003, une quantité inconnue d'armes s'est retrouvée dans la nature et des pillages de stocks d'armes légères ont été constatés. Il semble qu'une partie de cet arsenal ait été soit récupérée, soit revendue à l'étranger par les trafiquants, mais certaines de ces armes sont encore en circulation. Celles qui avaient été introduites en 2004 pour le projet avorté du coup d'État d'août 2004 ont été retrouvées et saisies. Le défi le plus important à la sécurité est sans doute la constitution du groupe d'opposition armée « les Cavaliers du changement », dont une tentative d'en découdre avec le régime a échoué en août 2004. Malgré l'arrestation de deux de leurs dirigeants et leur condamnation à de lourdes peines de prison avec nombre de leurs sympathisants, le groupe reste une menace qu'Ould Taya ne semblait pas négliger. Il a essayé de les assimiler à des terroristes islamistes affiliés à Al Qaïda. Les observateurs sont sceptiques et ont fait la part des choses entre ces opposants et d'autres ennemis du gouvernement. L'attaque sanglante de juin 2005 contre l'armée mauritanienne dans le Nord du pays confirme la pression constante contre le régime, du fait non seulement de son passif humanitaire et de ses politiques controversées, mais aussi du fait du verrouillage politique que connaît la Mauritanie depuis quelques années.

S'agissant de la sécurité des personnes et des biens dans ce contexte, tout trouble à l'ordre public, à la sécurité des individus ou à la propriété privée est fermement réprimé. Les tensions qui peuvent exister sporadiquement entre tribus ou entre ethnies ne se traduisent pas par des affrontements armés. Une politique proactive et souvent musclée garantit cela. La sécurité de l'individu est assurée, mais celle du régime l'est bien davantage. Encore une fois, pour autant que l'action politique ou civique ne constitue pas une critique du régime à propos du déficit humanitaire, de l'esclavagisme, de la gestion économique ou de la politique israélienne, et ne vise pas un changement politique, la sécurité de ses auteurs est assurée.

Comme l'étude qui précède l'a laissé entrevoir, il existe une forte corrélation entre les enjeux internes et externes de la sécurité. Lors de la crise avec le Sénégal, de légers affrontements armés sur les rives du fleuve Sénégal entre des réfugiés mauritaniens au Sénégal et l'armée mauritanienne avaient émaillé les années 1989 et 1990. Lors de son arrestation et de son procès, début 2004, l'ancien président Haidallah avait été accusé d'avoir fomenté un coup d'État avec l'aide de la Libye. Plusieurs complots ont été imputés à des pays étrangers, explicitement ou implicitement. Les aspects géopolitiques de la sécurité ont donc une influence sur les enjeux politiques internes en Mauritanie. Les pays voisins sont souvent accusés de déstabiliser le pouvoir d'État en Mauritanie. Le groupe rebelle, dont deux des chefs ont été arrêtés en 2004, était supposé être basé au Burkina Faso et financé avec des fonds libyens.

La Mauritanie participe à des organisations internationales, en particulier l'Union africaine, l'ONU, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD), l'Union du Maghreb arabe. Elle entretient des relations solides avec l'OTAN et le groupe des 5+5 (Méditerranée – Grand Maghreb). Elle collabore volontiers avec ses voisins de la zone Sahel dans le Projet pan-Sahel lancé par les États-Unis. En juin 2005, elle a pris part aux manœuvres militaires conjointes entre l'OTAN et certains pays sahéliens. Si cette assistance (non négligeable) provenant de l'extérieur de l'Afrique est assidûment convoitée, elle n'a pas pour autant contribué à transformer le secteur de la sécurité en vue de parvenir à une meilleure gouvernance. Elle concerne surtout des actions ponctuelles de défense contre le terrorisme et le grand banditisme. Le problème de l'« adhésion au processus de réforme » ne se pose pas encore, puisque cette réforme n'a pas encore commencé et qu'aucune aide véritable (sous la forme de pressions pour entreprendre des réformes) ne s'est manifestée dans ce domaine. Il faut cependant noter que les États-Unis ont officiellement entamé un processus conjoint de réflexion avec les autorités nationales sur

des thèmes tels que les relations civilo-militaires. En janvier 2004, un atelier s'est tenu à Nouakchott, et des officiers ainsi que des civils ont pris part à des séminaires organisés par des organismes américains, comme le Centre d'études stratégiques de l'Afrique par exemple.

Conclusion

En Mauritanie, l'armée est restée pendant plus de deux décennies au centre des luttes pour la refonte de l'ordre politique. Comme le montrent les récents événements, il est pour l'instant impossible d'affirmer qu'elle s'en est entièrement dégagée. Evidemment, l'armée, en tant que corps d'État ayant une spécialisation fonctionnelle, axée sur la défense de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de la nation, est une composante essentielle du système de sécurité. C'est aussi une armée à part entière, qui veille à la défense, à la sécurité, ainsi qu'à la continuité politique et institutionnelle de l'État. Elle agit sur ordre ou sur réquisition expresse des autorités étatiques du moment. En ce sens, c'est une armée qui constitue la clef de voûte de l'architecture sécuritaire mauritanienne. Elle est souvent appelée à diriger les autres corps qui en relèvent peu ou prou. La Direction générale de la sûreté de l'État est dirigée par un colonel depuis 1984, et plusieurs officiers supérieurs ont dirigé des sociétés d'État. Malgré l'évolution du régime militaire vers un gouvernement civil en 1992, les forces de sécurité sont demeurées son principal pilier.

Les intervenants externes peuvent contribuer à mener à bien la transformation du secteur de la sécurité à deux conditions : en premier lieu, trouver la façon qui permettra d'engager un dialogue avec les autorités sur ce terrain, afin de les convaincre de la nécessité et du sens d'une éventuelle réforme. Une fois cette mission réussie, il faudra, dans un second temps, effectuer un véritable diagnostic des principaux problèmes. En Mauritanie, faire accepter au régime politique, dans les circonstances d'avant le coup du 3 août 2005, une telle démarche sera très difficile. La coopération bilatérale avec des partenaires jouissant de la confiance du chef de l'État, comme les États-Unis ou, dans une moindre mesure, la France, semble être la meilleure solution.

Sur le plan du renforcement du contrôle démocratique des institutions de sécurité par l'État ou la société civile, il serait utile de travailler dans le sens d'une sensibilisation des forces de sécurité aux pratiques de communication et de les connecter aux réseaux de la société civile. Une action du type « renforcement des capacités institutionnelles » dans le

secteur de la sécurité a des chances d'être accueillie favorablement. Clairement, des problèmes à ce niveau existent et requièrent des solutions innovantes. La professionnalisation des forces de sécurité est une réalité, mais il faut consolider par un surcroît de formation civile les pratiques démocratiques et la communication avec d'autres acteurs civils concernés par le problème de la sécurité.

La démilitarisation et la construction de la paix sont des axes de réforme importants, mais il faut définir leurs objectifs. En l'occurrence, la Mauritanie n'a jamais connu une situation de guerre civile ou de lutte armée entre factions. En revanche, une action visant à répertorier, localiser et saisir les armes légères et à connaître le sort des armes en circulation est nécessaire.

S'agissant du renforcement de l'État de droit, il existe des institutions nationales censées travailler sur cette thématique. Elles pourraient donc être, en théorie, des partenaires clefs pour aborder le secteur de la gouvernance de la sécurité. Le Programme national de bonne gouvernance, appuyé par le PNUD, pourrait en être une. Comme spécifié plus haut, il existe une « Stratégie nationale de promotion des droits de l'homme ». Rendue opérationnelle et indépendante du gouvernement, elle pourrait (en fait, elle devrait) inclure un volet sur la gouvernance de la sécurité. Le Commissariat aux droits de l'homme, à la lutte contre la pauvreté et à l'insertion peut aussi être cité dans ce domaine. Les ministères de la Défense et celui de l'Intérieur sont évidemment les interlocuteurs et acteurs privilégiés de toute réforme. Nulle réforme digne de ce nom ne saurait cependant exister sans la mise en place d'instruments et de mécanismes *démocratiques* de supervision et de contrôle du secteur de la sécurité. En conséquence, deux mesures essentielles doivent être prises. Premièrement, il faut créer une Commission parlementaire avec tous les pouvoirs coutumiers d'interpellation du gouvernement et d'enquête, et lui accorder les moyens financiers, légaux et techniques nécessaires pour mener à bien sa mission. Deuxièmement, il faut expressément et véritablement associer la société civile, en particulier sa composante indépendante du gouvernement, à la surveillance du secteur. Son action dans ce domaine devra être légitimée en lui reconnaissant le droit de s'intéresser et de s'impliquer dans les questions sécuritaires, surtout lorsqu'elles ont trait aux droits humains. Ces mesures doivent, bien sûr, être prises dans le cadre d'une redéfinition du concept de sécurité et l'adoption de manière concertée et démocratique d'une stratégie globale et d'une politique visant à régir le secteur. Enfin, ces réformes doivent inclure la participation de représentants du parlement, de la société civile et d'autres parties concernées par l'élaboration et la mise en œuvre du volet externe de

la coopération de la Mauritanie en matière de sécurité, comme le Projet pan-Sahel, qui a jusqu'ici échappé à tout contrôle démocratique. Tout ceci présuppose bien entendu un cadre véritablement démocratique, dans lequel les forces armées ne sont pas, et ne peuvent pas, être utilisées contre l'opposition politique et civique.

Epilogue

Durant la préparation de ce chapitre sur la GSS en Mauritanie, les forces armées ont renversé le régime d'Ould Taya, au pouvoir depuis 21 ans. Le coup d'État a été mené par le colonel Ely Ould Mohamed Vall, directeur de la sécurité nationale du régime pendant plus que vingt ans, et ayant joué un rôle déterminant dans le coup d'État de 1984, qui avait amené Ould Taya au pouvoir. L'événement est de taille. Le coup d'État a été la conséquence logique d'une mauvaise GSS et a confirmé à plusieurs égards notre analyse pessimiste de cette (mauvaise) gestion du régime autoritaire d'Ould Taya. Parallèlement, le coup d'État du 3 août 2005 a été l'occasion de renouveler des relations entre le secteur de la sécurité et le système politique en Mauritanie, et d'instaurer « la justice et la démocratie » promises par la junte militaire. Néanmoins, étant donné les dynamiques de l'après-coup et l'échec persistant des forces armées à travers l'Afrique à faire naître une démocratie authentique, ce que l'avenir réserve à la GSS reste difficile à prévoir, même après une transition apparemment réussie et l'élection pour une fois libre et transparente, de l'avis de tous, d'un président civil. Le coup d'État avait été bien perçu par la plupart des Mauritaniens, et les premières mesures prises après l'avènement de la junte militaire étaient assez encourageantes. Une amnistie inconditionnelle a été décrétée pour la plupart des prisonniers politiques et des exilés, et une ordonnance constitutionnelle a été adoptée, interdisant aux membres de la junte et à ceux du gouvernement de transition de se présenter aux élections pendant la période intérimaire.

Un forum national public avait été créé, et la transition vers des institutions démocratiques et des élections libres a été réduite à 19 mois (au lieu des 24 initialement prévus). Toutefois, les forces armées refusèrent d'inclure la société civile et les partis politiques en tant que partenaires de plein droit dans la gestion de la transition. Elles refusèrent même de reconnaître l'héritage de la violence étatique et la militarisation de la culture politique, et de s'atteler à éradiquer leurs séquelles. Enfin, le régime militaire ne voulut pas profiter de l'occasion qui lui avait été donnée par le coup d'État pour reconstruire le cadre de la GSS en tirant des enseignements des

erreurs commises par l'ancien régime d'Ould Taya, et marquer une rupture radicale avec sa politique sécuritaire et ses pratiques. Une modernisation aussi cruciale et délicate devra être entreprise par le régime civil, qui aura succédé au régime militaire provisoire. Une tâche assurément difficile, compte tenu du fait que le chef de l'État actuel (bien que démocratiquement élu) doit beaucoup à la junte militaire, et en particulier à ses membres les plus influents. Pour le moment, il ne semble pas avoir inscrit la réforme du secteur de la sécurité, pourtant essentielle, sur la liste de ses priorités politiques. Si comme d'aucuns le croient fermement, son élection pour un seul mandat (puisqu'il aura atteint la limite d'âge à la fin de son premier mandat) était destinée à permettre le retour à la tête de l'État, par la voie des urnes, du chef de la junte militaire sortant, il est peu probable que la Mauritanie connaisse de sitôt une réforme démocratique de son secteur de la sécurité. La forte présence des anciens membres de la junte, à qui le statut quo profite autour du chef de l'État, permet de douter qu'une réforme en profondeur sera prochainement mise à l'ordre du jour.

Références

- ¹ D'après *L'année Stratégique 2005*, le budget militaire (hormis certaines composantes du secteur de la sécurité) a accusé une baisse marquée au cours des dernières années, puisqu'en 2004, il était de 19 millions, soit 3,6 pour cent du PIB.

Chapitre 13

Le Niger

Boubacar Issa Abdourhamane

Introduction

La République du Niger occupe une position charnière entre l'Afrique du Nord et l'Afrique subsaharienne. Elle partage des frontières avec l'Algérie et la Libye (au nord), le Tchad (à l'est), le Nigéria et le Bénin (au sud), et le Burkina Faso et le Mali (à l'ouest et au nord-ouest). Sa population, estimée à plus de 10 millions d'habitants, est subdivisée en plusieurs groupes ethniques : les Hausas, les Djermas, les Peuls, les Touaregs, les Kanuris, les Toubous, les Arabes et les Gourmantchés. Les Hausas et les Djermas représentent respectivement 56 pour cent et 22 pour cent de la population totale. La très grande majorité des habitants est de confession musulmane, mais il existe une minorité de chrétiens et des adeptes de religions animistes.

Durant ces quinze dernières années, l'enjeu de la sécurité au Niger a été au cœur des préoccupations, caractérisé par les rébellions armées dans le Nord du pays entre 1991 et 1998, deux coups d'État militaires en 1996 et 1999, un phénomène récurrent de mutineries dans l'armée, l'augmentation de l'insécurité urbaine, et des conflits locaux à propos des terres, ainsi que la difficulté à établir des mécanismes efficaces de prévention et de résolution des conflits. En effet, l'immensité de la partie saharienne, la forte concentration de la population sur la bande sud du pays, la faiblesse des moyens de contrôle de l'État, ainsi que les risques potentiels ou réels d'agression extérieure ou de soulèvement militaire interne, ont fait de la sécurité un enjeu important dans la conception et la mise en œuvre de la politique intérieure et extérieure de l'État nigérien, depuis son accession à l'indépendance le 3 août 1960.

Ce chapitre examine les principales institutions et acteurs du secteur de la sécurité, leurs modalités et moyens d'action, ainsi que les effets du processus de démocratisation sur la gestion, le contrôle et l'efficacité de ce secteur. Ces éléments nous permettront d'évaluer la capacité du secteur à satisfaire les besoins et à relever les défis de sécurité qui se posent au Niger.

Organisation du secteur de la sécurité

Les institutions formelles de sécurité

Ce sont les institutions militaires et paramilitaires, légalement mandatées pour user de la force dans leur mission de protection de l'intégrité territoriale, de la sécurité des populations, du maintien de l'ordre public et de la protection de l'environnement. Ces institutions comprennent : les Forces armées nigériennes (FAN), le groupement de la gendarmerie nationale, la garde présidentielle, les Forces d'intervention et de sécurité (FNIS), la police nationale, le Centre de documentation d'État, les services des douanes et de la police municipale. Créées par la loi n° 60-46 du 1^{er} août 1960,¹ les FAN n'ont été officiellement mises en place que le 1^{er} août 1961. Elles sont actuellement régies par l'ordonnance n° 99-62 du 20 décembre 1999, portant statut du personnel militaire des forces armées nigériennes et de la gendarmerie. Selon les estimations publiées en 2003, l'effectif est d'environ 10 000 hommes répartis entre l'armée de terre et le groupement aérien national. Il est composé de 5 pour cent d'officiers, 28 pour cent de sous-officiers et 67 pour cent de militaires du rang. Chaque année, environ 800 nouveaux éléments sont recrutés. L'âge minimum pour le recrutement est de 18 ans et le service militaire obligatoire dure 2 ans. L'armée de l'air, appelée Groupement aérien national, comprend environ 300 personnes (41 officiers, dont 25 pilotes, 95 sous-officiers et 150 militaires du rang). Elle dispose d'un Boeing 737 (servant aux déplacements des officiels du Niger et dont la gestion relève directement du cabinet de la présidence de la République), de quelques appareils de transport des troupes (un C130 Hercules, un Dornier 228, un Dornier 28) et d'un dispositif de reconnaissance et de combat (six ULM Tétràs, 2 hélicoptères MI-17).²

L'organisation et le commandement des armées

Jusqu'en décembre 2003, les FAN regroupaient l'armée de terre et l'armée de l'air, réparties en trois zones de défense situées respectivement à Niamey, Agadez et Zinder. Ces zones de défense étaient dirigées par des commandants de zone, eux-mêmes placés sous l'autorité du chef d'état-major des armées, secondé par un chef d'état-major adjoint. Cette chaîne de commandement militaire se trouvait sous la tutelle du ministre de la Défense. En décembre 2003, le gouvernement nigérien a procédé à une restructuration des forces armées en les scindant en deux branches distinctes : l'armée de terre et l'armée de l'air, chacune étant placée sous le comman-

dement d'un chef d'état-major. Une autre innovation introduite par cette restructuration est la création de cinq zones de défense à Tahoua, Madawella, Dirkou, Diffa et Dosso, en plus des zones de défense de Niamey, d'Agadez et de Zinder. Les commandants des zones de défense servent de point d'appui à l'état-major des forces armées. La principale zone de défense est celle qui couvre la capitale et ses environs, compte tenu de l'importance des troupes et de la diversité des unités opérationnelles qui s'y trouvent.

L'essentiel de la formation des soldats et des hommes de rang s'effectue à Tondibiah, alors que les officiers et les sous-officiers suivent leurs formations et autres stages de perfectionnement à l'extérieur du pays, notamment au Sénégal, à Madagascar, au Maroc, aux États-Unis, mais surtout dans les grandes écoles militaires françaises. Cependant, depuis 2001, une école de formation des officiers a été créée à Tondibiah. L'École de formation des forces armées nigériennes (EFOFAN) gère désormais la formation des officiers, mais aussi celle des élèves issus du *Prytanée militaire* de Niamey, créé en 1997.

La gendarmerie nationale

Créée en 1961, la gendarmerie nationale dispose de 2 500 hommes répartis entre les brigades territoriales et les brigades mobiles. Tout comme l'armée, la gendarmerie relève du ministère de la Défense. Cependant, en plus des tâches de défense et de maintien de l'ordre public, ses éléments assurent également celles de la police militaire, de la police judiciaire et du renseignement. Elle fait figure de corps d'élite. Les critères de recrutement en son sein sont par conséquent plus stricts que ceux de l'armée. L'état-major de la gendarmerie nationale, qui coiffe les légions de tout le pays, se trouve à Niamey. Les actions des gendarmes s'orientent de plus en plus vers les zones frontalières, à cause de la recrudescence des trafics transfrontaliers d'armes et de stupéfiants. Mais, la gendarmerie a également la responsabilité de surveiller et de contrôler toutes les forces militaires et paramilitaires. Cette fonction est d'autant mieux assumée que l'ordre, la discipline et le respect de la hiérarchie semblent encore prévaloir au sein de ce corps, qui n'a pas été affecté par le phénomène des mutineries. La gendarmerie nationale, contrairement à l'armée, n'a jamais été directement impliquée dans une tentative de prise du pouvoir par la force. Si le niveau d'armement de cette unité est bien moindre que celui des diverses unités militaires ou de la garde présidentielle présentes dans la capitale, il va sans dire que le respect des institutions républicaines, dont elle a fait preuve, s'explique

surtout par la qualité du recrutement et de la formation de ses éléments. Il reste cependant qu'elle a une grande responsabilité en tant qu'institution de police militaire chargée de la gestion de tous les contentieux impliquant des militaires et autres corps paramilitaires, notamment à l'occasion des mutineries et autres tentatives de coups d'État militaires au Niger.

La garde présidentielle

Composée de quelques centaines d'éléments, la garde présidentielle est une unité qui regroupe des soldats, des officiers et des sous-officiers issus des différents corps de l'armée, de la gendarmerie et des FNIS. Elle a pour mission la protection du chef de l'État, des palais présidentiels, et assure la sécurité du chef de l'État lors de ses déplacements à l'intérieur du pays. Les éléments affectés au niveau de la garde présidentielle sont le plus souvent nommés en fonction de leur loyauté vis-à-vis des autorités en place. L'assassinat du général Baré le 9 avril 1999 par des éléments de la garde présidentielle, commandée à l'époque par le commandant Daouda Mallam Wanké, montre la place stratégique qu'occupe cette unité dans le dispositif de la protection du chef de l'État et du régime en place. La nomination de son commandant devient par conséquent un enjeu important, géré de très près par le président de la République et ses très proches collaborateurs.

Les forces nationales d'intervention et de sécurité (FNIS)

Créées en 1997³ à la suite des accords de paix entre le gouvernement et les mouvements rebelles, les forces nationales d'intervention et de sécurité relèvent du ministère de l'Intérieur.⁴ Elles sont composées des membres de l'ancienne *garde républicaine*, le plus ancien corps des forces armées nigériennes, auxquelles il faut rajouter les éléments des ex-membres des mouvements rebelles, intégrés conformément aux accords de paix signés entre 1995 et 1998. Les FNIS sont chargées des tâches administratives et du maintien de l'ordre dans certaines régions et assurent la surveillance des prisons. Plus présents dans les zones rurales, les 3 200 hommes des FNIS assurent, en plus des fonctions traditionnellement assignées aux gardes républicains, la protection des hautes personnalités et des édifices publics dans les grands centres urbains.

La police nationale

La police nationale relève du ministère de l'Intérieur. Placée sous l'autorité du directeur général, elle regroupe environ 3 000 hommes, dont 40 commissaires, 120 officiers et 300 inspecteurs. La direction générale de la police nationale est subdivisée en plusieurs services, dont les principaux sont : *la sécurité publique* (maintien de l'ordre et de la sécurité, prévention), *la police judiciaire* (enquêtes et poursuites judiciaires), *la surveillance du territoire* (autorisation des entrées et sorties du territoire) et *les renseignements généraux* (surveillance générale, particulière, et enquêtes administratives). La sécurité publique est la composante la plus importante de la police nationale. Chacune des huit régions du Niger est dotée d'une direction régionale de la sécurité publique, dont le directeur a autorité sur tous les éléments de police de la région. La sécurité publique est assurée par les commissariats de police, présents dans les zones urbaines et chargés des opérations de maintien de l'ordre public et de la répression de la délinquance courante (vols, agressions, escroqueries, violences, etc.). La police judiciaire s'occupe, quant à elle, de la grande délinquance et des réseaux de criminalité. Censée être présente sur toute l'étendue du territoire, mais ne disposant que de trois commissaires et d'une soixantaine d'agents au total, la *police judiciaire* n'est active que dans la capitale.

La direction générale de la sécurité extérieure

C'est le service de renseignement de l'État. Appelé Centre de documentation d'État, il est très connu sous le nom de Bureau de liaison et de coordination, un service qui inspirait la crainte sous le régime militaire à cause de la « soi-disant » capacité de ses agents à détecter les moindres actes d'opposition au régime en place. Ce service, officiellement composé de policiers, relève exclusivement de la présidence de la République, à laquelle elle rend compte quotidiennement au moyen d'une note de service sur l'état de la sécurité dans le pays. Son domaine de compétence va au-delà du territoire national et certains agents sont rattachés aux ambassades du Niger à l'étranger. En rapport avec les autres services de police, la direction générale de la sécurité extérieure veille à la sécurité nationale, à la détection des signes de déstabilisation politique interne, et reste un des principaux correspondants des services étrangers, notamment en matière de lutte contre le terrorisme international.

Les douanes

Les services des douanes relèvent du ministère des Finances. On les retrouve surtout vers les zones frontalières, et ils contribuent de plus en plus à la lutte contre le trafic transfrontalier d'armes et de stupéfiants.

Les institutions de sécurité informelles

Les institutions de sécurité informelles vont des mouvements armés rebelles aux groupes d'autodéfense et de vigilance. Il y a aussi les sociétés de gardiennage. Actuellement, il n'existe pas d'institution formellement identifiée usant illégalement de la force, et ce depuis la signature entre 1995 et 1998 de plusieurs accords de paix⁵ passés sous l'égide de la communauté internationale entre le gouvernement du Niger et les différentes rébellions armées.⁶ En effet, au début des années 90, de nombreux groupes ont été créés au Nord et à l'Est du pays, et sont entrés en rébellion contre l'autorité de l'État sur la base de revendications identitaires pour l'accès aux ressources publiques. Les rébellions touarègues et touboues constituent les deux mouvances rebelles majeures. La rébellion touarègue comprend le Front de libération de l'Aïr, et l'Azawad fondé en septembre 1991, l'Armée Révolutionnaire de la Libération Nationale fondé juin 1993, le Front de libération de Tamoust fondé en août 1993, et le Front populaire de libération du Sahara fondé en 1994. En 1995, tous ces mouvements se sont réunis pour fonder la Coordination de la résistance armée. De la même manière, la rébellion touboue⁷ est constituée par le Front démocratique pour le renouveau fondé en 1994, et le Front armé révolutionnaire du Sahara fondé en 1995.

Avec les accords de paix signés en 1995 et 1998, un Haut-commissariat à la restauration de la paix a été créé pour assurer la mise en œuvre des accords de paix, notamment en ce qui concerne le volet réinsertion des ex-combattants armés. Dans le cadre du plan, des centaines d'éléments de ces mouvements ont été financés par des bailleurs de fonds internationaux ainsi que par l'État du Niger, et intégrés dans les diverses institutions de l'État, surtout au sein des forces de défense et de sécurité (armée, gendarmerie, FNIS, police, douanes) ou dans la fonction publique.

Des groupes d'autodéfense ont été créés au début des années 90 par les populations nomades, victimes de la recrudescence des vols et autres actes de violence liés à la circulation d'armes occasionnée par la rébellion sévissant dans ces régions. Ainsi, face aux difficultés de l'État à garantir, en permanence, la sécurité de ces populations, celles-ci se sont organisées en

groupes œuvrant pour la protection des biens des communautés arabes, peulhes, touboues et touarègues. Ces groupes de défense et de surveillance travaillent cependant en étroite collaboration avec les forces de l'ordre.

Des groupes de vigilance ont également émergé au début des années 90. Ils sont présents dans les grands centres urbains, et les civils dont ils sont constitués sont directement rétribués par les habitants des quartiers. La création de ces groupes par les populations urbaines est une conséquence directe de l'augmentation de l'insécurité urbaine nocturne, mais aussi de la baisse du budget de fonctionnement des services de sécurité formels chargés de la circonscrire. Même si elle a le mérite d'apporter des solutions ponctuelles au phénomène d'insécurité dans certains quartiers, cette privatisation progressive du service de sécurité pose tout de même la question du droit à la sécurité et celle de l'accès de tous les citoyens à la sécurité. Tous les quartiers ne disposant pas des mêmes revenus, certains ont tendance à être plus protégés que d'autres. D'autre part, les membres de ces groupes n'ayant pas suivi de formation spéciale, les individus « suspects » sont fréquemment soumis à des lynchages publics ou à des séances d'humiliation et de tortures, souvent mortels, au mépris du principe de la présomption d'innocence.

Les sociétés de gardiennage emploient également des civils, mais elles sont beaucoup plus structurées que les groupes de vigilance. Elles assurent des prestations de service auprès des particuliers et des institutions nationales et internationales. Ce sont des entreprises privées, qui utilisent généralement les services d'anciens membres des forces de défense et de sécurité.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Le contrôle démocratique des forces de sécurité est un débat permanent dans la vie politique du Niger. Nul ne conteste que les institutions de sécurité doivent obéir aux règles constitutionnelles et aux lois de l'État. A ce titre, elles sont sous l'autorité du pouvoir civil, qui peut à tout moment exercer son contrôle. Mais la réalité est parfois différente des dispositions légales. En effet, le contrôle exercé par l'autorité civile politique et/ou judiciaire demeure faible et il reste beaucoup à faire en la matière.

Les institutions d'État

Avant de s'engager, au début des années 90, dans le processus de démocratisation, le Niger a connu un régime de parti unique, puis un régime militaire (1974–1989), tous deux caractérisés par la faiblesse ou l'inexistence du principe de la séparation du pouvoir. La I^{ère} République (1960-1974), dirigée par des civils, a été marquée par la suprématie du pouvoir exécutif, personnifié par le chef de l'État. Les pouvoirs législatif et judiciaire étaient très dépendants de l'exécutif, et par conséquent incapables d'affirmer leur autorité et d'exercer le rôle de contre-pouvoirs. Dans ce contexte, l'exécutif disposait d'importantes prérogatives en matière de sécurité. La Constitution nigérienne, adoptée le 18 juillet 1999, consacre le principe de la séparation du pouvoir entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire, et attribue à chacune de ces trois branches du pouvoir des compétences bien déterminées dans le processus du fonctionnement de l'appareil sécuritaire.

Le pouvoir exécutif

Le président de la République est le chef de l'exécutif, garant de l'intégrité du territoire,⁸ et 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.⁹

Le premier ministre, le ministre de la Défense, le ministre de l'Intérieur et de l'Administration territoriale, ainsi que le ministre des Finances, participent également à la gestion de l'appareil sécuritaire par le biais des différentes institutions qui relèvent de leurs responsabilités.

Le Conseil supérieur de la défense nationale, institution consultative présidée par le président de la République, a été créé par la Constitution du 18 juillet 1999 pour l'assister dans sa tâche de nommer aux emplois militaires.¹⁰ 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, tant entre les militaires et les civils qu'entre les responsables politiques chargés des questions de nomination et de promotion au sein de l'armée (chef de l'État, premier ministre, ministre de la Défense).

Le parlement

En matière de sécurité, le parlement ratifie les accords de défense, autorise la déclaration de guerre et l'envoi des troupes à l'étranger et vote, dans le cadre

du budget général de l'État, les fonds alloués aux différents organes de défense et de sécurité. Par ailleurs, il dispose d'une Commission parlementaire défense et sécurité, autorisée à ouvrir des enquêtes et à interpellier le premier ministre et/ou le ministre de la Défense, que ce soit sur les politiques de sécurité en général ou sur d'éventuels problèmes découlant de la mise en œuvre des politiques en question.

Le pouvoir judiciaire

Le pouvoir judiciaire est, quant à lui, chargé d'élaborer et d'appliquer des lois permettant de prévenir ou de réprimer des actes portant – ou susceptibles de porter – atteinte à la sécurité des individus et de leurs biens. Le ministre de la Justice, chargé d'assurer le fonctionnement du système juridictionnel, participe, à cet égard, à la gestion de l'appareil sécuritaire.

La société civile

Le principe de la liberté d'association, ainsi que celui de la liberté d'expression, inscrits dans la Constitution, donnent par ailleurs aux instances de la société civile (associations syndicats, presse, partis politiques) la possibilité d'intervenir par le biais de prises de position, d'articles de presse ou dans le débat sur la gestion et le contrôle du dispositif sécuritaire.

A la faveur de l'ouverture politique, de nombreuses organisations de défense des droits de l'homme ont vu le jour. On citera notamment l'Association nigérienne de défense de droits de l'homme, une des associations nigériennes les plus importantes, affiliée à la Fédération internationale des ligues de droits de l'homme. D'autres associations se sont spécialisées dans la défense de certains aspects des droits de l'homme : l'Association Timidria a pour vocation de lutter contre les pratiques esclavagistes au Niger, le Réseau des journalistes pour les droits de l'homme se consacre à la défense de la liberté de la presse. L'État nigérien n'est pas en reste dans la politique de promotion des droits de l'homme, ayant traduit cette volonté par la mise en place de la Commission nationale des droits de l'homme et des libertés fondamentales du Niger.

Depuis 1990, la presse nigérienne s'est diversifiée avec le contexte du pluralisme politique. Elle compte une dizaine de parutions régulières (quotidiens et hebdomadaires), des émissions de radio et de télévision (publiques et privées). Elle joue un rôle majeur dans l'éveil des consciences grâce à son travail de sensibilisation, et a assuré son rôle de vigie de la démocratie par la dénonciation régulière des dérives politiques au sommet de

l'État, au sein de l'administration, et dans la société d'une manière générale. Ses reportages sur le secteur de la sécurité ne l'ont pas mise à l'abri ni des mesures répressives prises par les institutions de l'État, ni des attaques des unités des forces de défense et de sécurité, notamment lors des mutineries et autres coups d'État militaires que le pays a connus entre 1992 et 2002.

La sécurité dans la politique de coopération internationale

La sécurité occupe une place importante dans la coopération internationale du Niger. De plus en plus, la gestion des questions liées à la sécurité (comme le terrorisme par exemple) dépasse les limites nationales, et les problèmes se traitent au niveau régional, continental, voire mondial. La sécurité comporte une dimension transfrontalière non négligeable. Le Niger entretient des relations suivies avec les pays limitrophes, afin de juguler les sources d'instabilité, qui peuvent émerger ou profiter des frontières difficilement contrôlables. Au Nord, il s'agit de lutter non seulement contre les trafics commerciaux illégaux, mais aussi contre les velléités de certains groupes islamistes algériens de s'implanter, ou du moins d'utiliser le Sahara comme espace de repli face à l'armée algérienne engagée dans une traque des derniers groupes armés jihadistes. Des opérations sont également menées en collaboration avec le Mali et le Burkina, et des patrouilles transfrontalières sont organisées avec des forces de sécurité tchadiennes et nigérianes. Malgré tous ces efforts, l'insécurité demeure préoccupante, aussi bien dans les zones désertiques que dans les grands centres urbains.

En dehors des fonds qui leur sont alloués sur le budget de l'État, les forces armées nigériennes bénéficient de la coopération militaire des partenaires extérieurs, en particulier de la France,¹¹ l'ancienne puissance coloniale. Le Niger entretient également une coopération militaire avec l'Algérie, l'Égypte, la Libye, Madagascar, le Maroc, le Soudan, les États-Unis, la Chine, le Pakistan, l'Allemagne, la Belgique, etc. Le Niger a ratifié de nombreuses conventions régionales et internationales en matière de sécurité, en tant que membre des organisations régionales comme la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO)¹² ou l'Union africaine (UA).¹³

L'armée nigérienne ainsi que certains éléments de la police ont contribué, par ailleurs, à des missions internationales de maintien de la paix mises sur pied par l'ONU (Rwanda-MINURCA, République démocratique du Congo-MONUC), par l'UA (Burundi-MIOB, les Comores-MIOC), et par la CEDEAO (Libéria, Guinée-Bissau), etc.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Plusieurs facteurs expliqueraient l'incapacité des méthodes et des politiques jusque-là mises en œuvre dans la lutte contre l'insécurité. Certains sont liés aux ressources humaines et matérielles utilisées, d'autres à la méthode de gestion de l'appareil sécuritaire, en particulier le manque de transparence ainsi que la faiblesse de la participation du public et celle du mécanisme de contrôle.

La dépolitisation inachevée des forces de défense et de sécurité

La participation de l'armée à la politique était une réalité politique depuis 1974. Suite à l'adoption de la Constitution du 24 septembre 1989, on a assisté à la légitimation du rôle politique de l'armée. L'article 79 de cette Constitution, dispose que :

« Intégrées à tous les secteurs de la vie publique, les forces armées nationales exercent au même titre que les autres composantes de la nation des responsabilités politiques. »¹⁴

Issue du mouvement de la contestation du régime militaire et de la revendication démocratique, la Constitution, adoptée par référendum le 26 décembre 1992, prônait quant à elle le retrait de l'armée de la scène publique. Dans le même esprit, l'article 6 de la Charte des partis politiques interdit aux militaires d'exercer des activités et des fonctions politiques. De même, aux termes de l'article 108 du Code électoral,¹⁵ sont inéligibles pendant l'exercice de leur fonction ou profession, sauf démission de leur part : les militaires des forces armées nigériennes, les agents des forces de sécurité intérieure (police, forces nationales d'intervention et de sécurité), les agents de douanes, les agents des eaux et forêts, et tout autre corps paramilitaire.

Cette situation ne fut cependant que de courte durée, avec l'interruption, le 27 janvier 1996, du processus démocratique par un groupe d'officiers regroupés au sein du Conseil du salut national (CSN). Présidé par celui qui était au moment des faits le chef d'état-major général des FAN, le colonel Ibrahim Baré Maïnassara, le CSN justifia son intervention par la crise institutionnelle provoquée par la cohabitation tumultueuse entre le premier ministre et le président de la République. Sous la pression de la communauté internationale, des partis politiques et d'une partie de la société civile, les militaires acceptèrent de restaurer l'ordre constitutionnel.

Une constitution de type présidentiel fut adoptée, et le général Ibrahim Baré démissionna de l'armée pour se présenter aux élections, qu'il remporta au premier tour, avec 52 pour cent des voix, après la dissolution de la Commission électorale nationale indépendante, institution chargée de garantir la régularité du scrutin et la crédibilité des résultats. La légitimité de ces élections, ainsi que celle des autorités de la IV^e République, furent contestées jusqu'au 9 avril 1999, avec l'assassinat du général Baré.

La discipline au sein des forces armées fut mise à l'épreuve par huit mutineries, qui eurent lieu entre 1992 et 2002.¹⁶ La première mutinerie des soldats éclata le 25 février 1992 à Niamey pendant la période de transition démocratique qui suivit l'organisation de la Conférence nationale souveraine. Parmi les revendications fondamentales des mutins figuraient, en première position, le paiement des arriérés de salaires et diverses indemnités, ainsi que l'amélioration de leur cadre de vie. Cette mutinerie, appelée Mouvement de la troupe, fut circonscrite à Niamey. Elle fut 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 Cheiffou Amadou de tenir compte de leurs revendications¹⁷ et d'organiser les États généraux de l'armée. Ce forum devait permettre de définir le nouveau rôle et le nouveau statut de l'armée dans le contexte démocratique, mais aussi de réfléchir sur les possibilités et les moyens de résoudre les problèmes socio-économiques et professionnels rencontrés par ses éléments.

La plus importante des mutineries demeure cependant, sans aucun doute, celle qui débuta le 29 juillet 2002 à N'gourti, avant de s'étendre à plusieurs unités de la garnison de Niamey. Si les soulèvements de Niamey furent vite maîtrisés, ceux de la région de Diffa ne prirent fin que le 7 août 2002. Deux soldats furent tués, deux autres blessés et 224 personnes furent arrêtées (224 selon les sources gouvernementales, 253 selon les agences de presse privées). A la suite de la dernière mutinerie du 29 juillet 2002, 253 soldats et 4 officiers furent arrêtés et détenus en attendant un éventuel jugement.¹⁸ Ce bilan montre à quel point la gouvernance de la sécurité est un défi à une expérience démocratique réussie, ainsi qu'à la simple survie de l'État, du fait des risques liés à une perte de contrôle du monopole de la violence physique légitime.

On peut par ailleurs constater que ces insurrections militaires éclatent indépendamment de la nature civile ou militaire du régime en place. Les autorités militaires de la transition de 1999 ont également été confrontées à ce phénomène, tout comme les autorités civiles de la transition de 1992. Le régime du général Barré, instauré à la suite d'un coup d'État militaire, n'a

pas été épargné, tout comme le régime mis en place dans le cadre du processus constitutionnel et électoral de la III^e République (1993-1996). Aussi, les militaires insurgés qui, au début des années 90, ne s'en prenaient qu'aux autorités civiles, s'attaquent de plus en plus à leurs cadres de commandement. Cette remise en cause ponctuelle, mais de plus en plus fréquente, de la discipline et de la hiérarchie militaires, traduit, au-delà des frustrations liées à la dégradation des conditions de vie dans les casernes, l'apparition d'une tension et de clivages liés aux méthodes de gestion du dispositif sécuritaire.

Les circonstances de la chute de la IV^e République (1996-1999) marquèrent un nouveau tournant, non seulement pour le contrôle civil de l'appareil sécuritaire, mais encore pour la cohésion et la gestion interne des forces de sécurité. Ces événements exposèrent au grand jour les divergences entre officiers des forces armées, mais créèrent également les conditions favorables à l'apparition, la cristallisation et l'expression d'autres types de clivages.

Tout d'abord, l'assassinat du président Baré par des éléments de la garde présidentielle confirme que celui-ci n'a jamais réussi, en dépit de ses multiples tentatives, à contrôler l'institution militaire. L'analyse de la composition des principaux membres du CSN et du Conseil de la réconciliation nationale (CRN) montre d'une part que certains compagnons du général Baré ont gardé le monopole du contrôle des unités stratégiques et d'autre part, qu'ils n'ont jamais été des alliés sûrs. On peut d'ailleurs noter la présence, au sein du directoire militaire issu du putsch du 9 avril, des principaux responsables de la garde présidentielle. Tous les cadres de commandement des grandes casernes militaires de la capitale en faisaient partie.

Ensuite, en désignant le commandant Daouda Mallam Wanké au lieu du chef d'état-major général des FAN de l'époque, le lieutenant-colonel Moussa Moumouni Djermakoye et les membres du CRN s'opposèrent pour la première fois au principe de la nomination, à la tête de l'État et des institutions militaires, de l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé. Cette occultation du critère de la position hiérarchique provoqua la contestation par les militaires les plus gradés et leurs partisans de la chaîne de commandement militaire ainsi mise en place. Certains de ces officiers n'hésitèrent pas à défier les ordres des jeunes officiers en refusant d'accepter les postes qui leur avaient été attribués. La séquestration de plus en plus systématique de hauts gradés militaires serait également due à la faible légitimité de la nouvelle chaîne de commandement.

Les auteurs du putsch militaire de 1999, membres de la junte militaire, furent les principaux instigateurs de l'incorporation dans la Constitution de l'amnistie en faveur des auteurs des coups d'État de 1996 et de 1999.¹⁹ L'amnistie accordée aux auteurs des coups d'État démontre l'influence que l'armée exerce sur l'ensemble de la classe politique et traduit l'incapacité des régimes civils à dompter l'institution militaire lorsque les intérêts divergent. On peut dès lors se poser des questions sur les conséquences de ce manque de cohésion et de cette instrumentalisation politique des cadres de commandement militaire pour le fonctionnement de l'appareil sécuritaire, notamment en ce qui concerne sa capacité à faire face aux exigences et aux défis de la gouvernance de la sécurité au Niger.

Les dépenses de l'État en matière de sécurité : faiblesse des moyens

En 2004, le budget global du Niger s'élevait à 407 894 milliards de FCFA.²⁰ Le budget consacré au secteur de la sécurité est géré par le ministère de la Défense nationale, le ministère de l'Intérieur et le ministère de la Justice. Il est estimé à près de 33 milliards de FCFA, soit 8 pour cent du budget. Si le budget du ministère de la Défense représente 4,2 pour cent des dépenses, celui de la Justice ne représente, quant à lui, que 0,87 pour cent du budget national, tandis que celui du ministère de l'Intérieur est estimé à 2,9 pour cent.

Les moyens utilisés par les forces de sécurité sont totalement dérisoires, inadaptés aux besoins et à ces régions désertiques. Les effectifs, inégalement répartis, ne permettent pas un maillage adéquat et opérationnel de l'ensemble du territoire national. Selon le dernier recensement, on relève un découpage administratif de 52 communes urbaines et 213 communes rurales. Par ailleurs, la crise économique que traverse le pays depuis le début des années 80²¹ et les exigences des institutions financières internationales qui prônent le désengagement de l'État, y compris dans le secteur sécuritaire, ne permettent pas de combler ce déficit des ressources humaines et matérielles. Même s'il s'avère impossible d'évaluer avec exactitude le budget de fonctionnement des forces armées (parce qu'il est « noyé » dans le budget global du ministère de la Défense et pour d'autres raisons politico-militaires), on peut supposer qu'il a été réduit, car à partir du début des années 90, il y a eu plusieurs mutineries déclenchées par des militaires revendiquant l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail. Fomentées dans la capitale, ces mutineries ont commencé à se propager aux autres casernes militaires de l'intérieur et même à d'autres organes de défense et de sécurité, habituellement réputés pour leur discipline, comme la

garde républicaine par exemple. Cependant, l'idée d'une priorité accordée au secteur de la sécurité dans le budget de l'État, ajoutée à la forte pression des militaires et des paramilitaires, tend à irriter certains secteurs sociaux, tels que les syndicats et les étudiants, qui trouvent dans cette politique la preuve d'une répartition inégale des ressources publiques.

L'aggravation de l'insécurité

D'une manière générale, on peut émettre l'hypothèse d'une dégradation des conditions de sécurité au Niger. Même si on note, ces dernières années, une recrudescence de l'insécurité dans presque toutes les grandes villes du pays, les zones les plus affectées demeurent la communauté urbaine de Niamey, les zones situées vers les frontières burkinabées, maliennes, nigérianes, et surtout les régions du Nord et de l'Est. Les délinquants, les jeunes désœuvrés et les repris de justice sont les principaux auteurs d'actes d'incivisme et d'agression dans les grandes villes. Dans le Nord et l'Est du pays, il s'agit surtout d'individus, de groupes isolés ou d'anciens combattants des fronts rebelles, qui n'ont jamais été intégrés.

L'aggravation de l'insécurité dans ces zones est principalement liée à la circulation d'armes à feu, conséquence de la multiplication des conflits dans la sous-région ouest-africaine.²² Afin de contrôler ce fléau, une Commission nationale pour la collecte et le contrôle des armes illicites a été mise en place.²³

Conclusion

La gouvernance de la sécurité n'est pas une question isolée, et ses performances doivent être évaluées en tenant compte de la gouvernance à l'échelon de tout le pays et de l'ensemble des secteurs politiques, économiques, sociaux et culturels.²⁴ L'analyse des différentes composantes de la gouvernance de la sécurité et de leur interaction montre clairement qu'il existe des limites, liées notamment à la faiblesse des moyens, aux difficultés organisationnelles qui en découlent, au respect des mandats prescrits par la loi, aux problèmes d'autorité et de discipline au sein des corps de sécurité, à la faible emprise des civils sur le contrôle effectif de la « chose » militaire. Si certaines difficultés ne sont pas spécifiques au secteur de la sécurité et apparaissent comme la conséquence d'un problème structurel lié à la faiblesse des moyens de l'État, d'autres en revanche, sont liées au processus historique de la création et du maintien

de l'appareil sécuritaire. Il faut donc s'efforcer de traiter ces préoccupations de manière spécifique.

Renforcer la transparence

Le domaine de la sécurité souffre d'un manque de transparence. Si les questions relevant strictement du secret militaire doivent être protégées, l'extension discrétionnaire de la notion de secret au-delà de ce qui est nécessaire a permis de dissimuler l'essentiel des enjeux dans le débat public et lors des diverses enquêtes. Ainsi, de nombreux obstacles empêchent la presse et les associations de défense des droits de l'homme de traiter ces questions. De même, l'opacité entourant les critères de recrutement et de promotion au sein de l'armée crée un climat de suspicion, ainsi que des frustrations préjudiciables à l'esprit de corps, notion indispensable au fonctionnement cohérent et efficace de l'appareil sécuritaire. Il est urgent de garantir la liberté de la presse, y compris pour les questions de sécurité, afin de permettre aux journalistes de faire leur travail tout en préservant les secrets strictement militaires, et d'enquêter sur l'application de la politique de sécurité, en particulier sur les abus dont se rendraient coupables des éléments de forces de sécurité. En effet, une telle liberté d'information pourrait contribuer au dispositif d'alerte précoce, si les conditions de sécurité dans le pays venaient à se détériorer.

Faire face aux défis de la justice militaire

Depuis l'indépendance du Niger en 1960, la question de l'introduction d'un code de justice militaire a été une préoccupation. Cependant, en raison de contraintes liées aux ressources financières et humaines, le pays s'est vu obligé de conférer aux juridictions de droit commun la compétence de traiter des cas de crimes et délits commis par des militaires nigériens. A plusieurs reprises, entre 1991 et 2002, des responsables militaires et des soldats ont cherché à se soustraire à la justice en organisant l'évasion de détenus militaires gardés dans les prisons civiles ou en s'attaquant aux juges chargés d'instruire des dossiers compromettant des militaires. Le pouvoir politique hésite à ouvrir des enquêtes sur les exactions impliquant des forces de sécurité. Pour faire face aux mutineries,²⁵ qui se sont multipliées ces dix dernières années, le gouvernement a décidé, en 2002, de mettre en place un tribunal militaire.²⁶ La loi n° 2003-010 du 11 mars 2003 a adopté le Code de justice militaire et créé le Tribunal militaire.²⁷ Le code s'inspire

des législations des pays partageant la même tradition juridique que le Niger (Sénégal, Mali, Burkina Faso, Côte d'Ivoire).

Prévenir et régler les crises et les conflits : l'alerte précoce

Avant le processus de démocratisation, les questions de sécurité relevaient exclusivement des autorités politiques et militaires. C'est la conférence nationale de juillet 1991 qui a ouvert le débat sur la question de la sécurité, dont l'un des maillons essentiels se trouve être l'armée. Pour donner suite à ses recommandations, des États généraux de l'armée ont été organisés en 1992. Mais l'intrusion des militaires dans la vie politique en janvier 1996, avec le coup d'État contre les institutions démocratiques, a montré les limites de cet exercice. Dans le cadre de la restauration démocratique et de la mise en place d'une armée républicaine, les autorités nigériennes ont organisé, en décembre 1999 avec l'appui de la communauté internationale, un Colloque armée et démocratie sur le thème de la place de l'armée dans la société et ses relations avec la société civile. Puis, un Forum national sur la prévention des conflits a été organisé par le gouvernement du Niger sous l'égide des Nations Unies du 23 au 27 juillet 2001 à Agadez. Ce forum a regroupé soixante-quatre personnalités représentatives des institutions de l'État, des sensibilités politiques, des médias publics et privés, et des autres composantes de la société civile. A la suite de ce forum, un groupe ad hoc de travail a été mis en place pour le suivi des recommandations sur la prévention des conflits.²⁸

La création du Conseil national de dialogue politique (CNDP) procède également de ces mécanismes de prévention des conflits que le Niger essaie de mettre en place. Le CNDP est un cadre permanent de prévention, de règlement des conflits politiques et de concertation entre ses membres à propos de questions d'intérêt national. Le conseil regroupe les partis reconnus et le gouvernement. Sont également conviés aux travaux du CNDP en qualité de « grands témoins », les personnalités de la société civile les plus représentatives. Les questions autour desquelles le conseil cherche à établir un consensus sont : la Constitution, la charte des partis politiques, le code électoral et la régularité des scrutins, les prérogatives constitutionnelles des institutions, l'accès équitable aux médias d'État, les droits de l'opposition, le code d'éthique politique, et toute autre question d'intérêt national. Le conseil est présidé par le premier ministre, assisté du chef de la majorité et de celui de l'opposition. Il a fait ses preuves en facilitant le consensus entre les partis politiques en vue de la tenue des élections municipales du 24 juillet 2004 et des élections législatives et présidentielles

de novembre 2004. C'est là un bon exemple de stratégie pour la prévention et la gestion des conflits.

Ces dernières années, la question de la gouvernance de la sécurité a été essentiellement analysée sous l'angle du retrait de la scène politique de l'armée et des forces paramilitaires, afin de favoriser le jeu politique démocratique animé par les partis politiques et la société civile. Or à l'expérience, il apparaît qu'une meilleure gestion de la question de la sécurité au-delà des exigences démocratiques légitimes est vitale, y compris pour la survie de l'État comme entité politique dans l'espace international. Les récents conflits en Afrique de l'Ouest et ailleurs montrent bien que les défaillances dans le secteur de la gouvernance de la sécurité (que ce soit en terme de gestion des effectifs, de promotion du personnel ou du respect des équilibres communautaires) sont souvent, sinon des sources de tensions, du moins un facteur aggravant des conflits qui détruisent ou affaiblissent l'effort de consolidation des États.

D'où l'urgence d'entreprendre, dans le cadre de la conduite de la gouvernance générale des États, des réformes du secteur de la sécurité qui associent à la fois les mesures de prévention, la résolution des problèmes à court terme, et le renforcement des capacités des hommes chargés de la gestion du secteur de la sécurité à tous les niveaux. Il va sans dire que le succès d'une telle entreprise, si elle peut se nourrir de bonnes pratiques en matière de la réforme du secteur de la sécurité dans le monde, implique avant tout un engagement résolu et une volonté politique soutenue de mettre la sécurité au service des citoyens et de l'État, dans le cadre de la conduite d'une politique de bonne gouvernance tout court.

Références

- ¹ La loi n° 60-46 du 1^{er} août 1960 qui constitue la base ou le fondement juridique des forces armées nationales a été remplacée par les lois 61-35 et 61-36 du 24 novembre 1961.
- ² Voir : Le numéro spécial de la revue de la liaison de la coopération militaire et de défense consacré notamment à la coopération militaire nigéro-française : *Frères d'armes* 241, n° 4, 2003.
- ³ Loi n° 97-42 du 5 décembre 1997 portant création du corps autonome des Forces nationales d'intervention et de sécurité.
- ⁴ Ordonnance n° 99-63 du 20 décembre 1999 portant statut des personnels du cadre autonome des Forces nationales d'intervention et de sécurité (FNIS).
- ⁵ Le principal accord de paix a été signé le 17 février 1995 à Ouagadougou (Burkina Faso) entre le gouvernement du Niger et la Coordination de la résistance armée.

- ⁶ Modibo Keita, *La résolution du conflit touareg au Mali et au Niger* (Raoul-Dandurand Chair : Note de recherche n° 10, 2002) 31.
- ⁷ Les Toubous représentent 1 pour cent de la population du Niger, soit moins de 100 000. Ils habitent dans l'extrême Est du pays, dans les régions du Kawar et du Manga, ainsi que dans le désert jusqu'au lac Tchad en Libye.
- ⁸ Voir l'article 35 de la Constitution.
- ⁹ Voir l'article 52 de la Constitution.
- ¹⁰ L'article 52 de la Constitution du 18 juillet 1999 stipule que : « *Le président de la République est le chef suprême des armées. Il est assisté du Conseil supérieur de la défense nationale, dont il assure la présidence. Sur proposition du ministre de la Défense nationale et après avis du Conseil supérieur de la défense nationale, il nomme aux emplois militaires. La loi détermine la composition, les attributions et les règles de fonctionnement du Conseil supérieur de la défense nationale.* »
- ¹¹ Voir le numéro spécial *Frère d'armes*.
- ¹² Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999.
- ¹³ Déclaration solennelle de la Conférence sur la sécurité, la stabilité, le développement et la coopération en Afrique.
- ¹⁴ Voir l'article 79 de la Constitution du 24 septembre 1989. On peut d'ailleurs constater que le titre X de cette constitution était entièrement consacré aux forces armées.
- ¹⁵ Ordonnance n° 99-37 du 4 septembre 1999 portant code électoral du Niger.
- ¹⁶ Les dates exactes sont : 25 février 1992, 9 juillet 1993, 2 juin 1997, 21 février 1998, 30 mai 1998, 4 octobre 1999, 7 novembre 1999 et 29 juillet 2002. « Retour sur les mouvements de la troupe. Un phénomène récurrent, » *Journal Alternative*, n° 276 (14 août 2002).
- ¹⁷ Parmi les autres recommandations figuraient le paiement de salaire à terme échu, le droit aux logements sociaux pour tout militaire ayant 10 ans de carrière, ainsi que le paiement des arriérés des soldes, des indemnités d'absence temporaire et des indemnités de déplacement.
- ¹⁸ *La roue de l'histoire*, n° 151 (9 juillet 2003).
- ¹⁹ Voir l'article 141 de la Constitution nigérienne de 1999.
- ²⁰ Voir site Investir en zone franc, <http://www.izf.net>.
- ²¹ Cette crise a été accentuée par la chute du prix de l'uranium qui a été, à la fin des années 70, la principale matière première d'exportation du Niger, couvrant près de 70 pour cent des recettes de l'État.
- ²² Ebo Adedeji et Laura Mazal, *Le contrôle des armes légères en Afrique de l'Ouest – Niger* (International Alert, 2003) 40. Voir également : Abdulai Napoleon, « Arms for Development in Niger is Working, » *IANSA news*, juin 2003, http://www.iansa.org/newsletter/june2003/niger_p4.pdf.
- ²³ C. Albert, *Le Niger, un pays pionnier* (rapport GRIP/hors série, 2004) 20-22.
- ²⁴ Laurie Nathan, *Obstacles to Security Sector Reform in New Democracies*, *Journal of Security Sector Reform in New Democracies* 6 (2004) : 6.
- ²⁵ *Journal Evénement*, 21 juillet 2004.
- ²⁶ *Journal Sahel*, 20 octobre 2003.

²⁷ Ce tribunal, organisé de la même manière que les juridictions ordinaires, a une composition mixte (juges civils et juges militaires) avec souvent une légère différence : la chambre de jugement est à dominante militaire (un juge civil et quatre juges militaires), celle de contrôle et d'instruction est composée de deux juges civils et un juge militaire. Il y a aussi des greffiers militaires. Ce tribunal est compétent pour connaître les infractions d'ordre militaire commises par les militaires et les corps assimilés. Il connaît aussi les affaires d'atteinte à la sûreté de l'État et les infractions au droit international humanitaire (génocides, crimes de guerre, etc.).

²⁸ Arrêté n° 08/PM du 21 janvier 2002, JORN du 15 février 2002.

Chapitre 14

Le Nigéria

J. 'Kayode Fayemi et 'Funmi Olonisakin

Introduction

Après quinze années consécutives de régime autoritaire, les débuts du gouvernement civil ont apporté en 1999 l'espoir d'une réforme du secteur de la sécurité, mais au terme des huit années de présidence d'Obasanjo, on s'accorde à reconnaître que cet espoir avait été grandement surestimé. L'échelle, l'amplitude, la virulence et l'intensité des conflits au cours de ces huit premières années de gouvernement civil ont montré qu'il n'y avait pas de lien téléologique entre le retrait des militaires de la politique et l'approfondissement du programme de réforme du secteur de la sécurité, particulièrement dans un pays où les valeurs, la culture et les principes de gouvernance demeurent essentiellement autoritaires. Les autres grands défis à la démocratisation du régime au Nigéria sont l'établissement d'agences de sécurité efficaces et responsabilisées, qui prennent en charge la sécurité individuelle et collective en tandem avec la sûreté d'État, et l'instauration d'une gouvernance du secteur sécuritaire (GSS) efficace grâce au renforcement des mécanismes civils de contrôle et de surveillance.

Il ne faudrait pas pour autant que ces défis soient considérés hors de leur contexte historique. De même, pour en comprendre la nature et leur apporter des solutions, il est essentiel de faire un bilan de l'environnement politique nigérian. Dans quelle mesure, par exemple, a-t-on réglé la question de la nation (le cadre national) ? Que disent la Constitution et les autres lois au sujet du contrôle des forces de sécurité (base légale du secteur de la sécurité) ? Quelles sont la mission, la finalité et la nature des forces de sécurité (comportement professionnel) ? Quelle est l'interaction entre la composition des forces de sécurité et celle de la société dans son ensemble ? La mission résultant de la menace sécuritaire correspond-elle à la taille, à la composition et à l'équipement des forces de sécurité ? Les ressources disponibles sont-elles principalement utilisées à l'accomplissement de la mission des forces de sécurité ou sont-elles détournées à d'autres fins (gestion financière des ressources) ? Quels rôles (positifs et négatifs) les agents de sécurité

non étatiques jouent-ils et avec quel degré d'efficacité les principales agences de contrôle – corps législatif, bureaucratie civile, société civile – fonctionnent-elles en général (reconnaissance de responsabilité) ?

Au Nigéria, la mauvaise gouvernance du secteur de la sécurité a pris racine juste après l'indépendance. A peine cinq ans après (1966), les militaires se sont invités dans le domaine politique et ont administré le pays pendant les trente années qui ont suivi, avec une brève interruption de quatre ans cependant (entre 1979 et 1983). Toute discussion relative à la gouvernance du secteur de la sécurité au Nigéria doit être placée dans la perspective d'une implication de long terme des militaires dans la politique. Le pays a connu des coups d'État militaires en 1966 (janvier et juillet), 1975, 1976, 1983, 1985 et 1993, ainsi qu'une guerre civile de 1967 à 1970. Durant cette longue période de régime militaire, la gouvernance du secteur de la sécurité s'est complètement effondrée ; les droits humains ont été violés, l'*esprit de corps* au sein des forces armées a disparu, la corruption a fait son apparition et les programmes de démocratisation ont été arrêtés. Nous nous attacherons toutefois à étudier ici la période de transition de gouvernance démocratique, qui a commencé en 1999 avec l'élection à la présidence du général à la retraite Olusegun Obasanjo – conclusion d'une brève période de transition consécutive à la mort soudaine du général Abacha en 1998 et à l'intérim du général Abdusalam Abubakar entre 1998 et 1999.

Pour le Nigéria comme pour beaucoup d'États en transition, le principal défi est de parvenir à transformer la fameuse relation entre sécurité et développement (d'un côté l'insécurité enracinée dans le sous-développement, et de l'autre la reconnaissance du fait que la sécurité est la condition sine qua non du développement et qu'elle en est une composante essentielle) en un cadre favorable à une bonne GSS. Autrement dit, il s'agit de trouver comment faire pour assurer la sécurité et susciter un sentiment de responsabilité en même temps.

L'objectif de cette étude est de démontrer que le succès de toute réforme du secteur de la sécurité dépend du contexte politico-sécuritaire, du degré de contrôle et de participation de la part de la société civile, des relations de pouvoir dans ce contexte, ainsi que de la vision d'ensemble sur la gouvernance de ce secteur.

*La gouvernance du secteur de la sécurité dans l'ère post-militaire :
l'administration Obasanjo (1999-2007)*

De toute évidence, ce sont les circonstances de la sortie de scène du général Abacha et de l'entrée en scène du général Abubakar en juillet 1998 qui ont permis au projet de démocratisation d'aboutir en 1999. Si l'on peut penser que le processus de démocratisation a pu se faire de façon si précipitée à cause du manque de réaction de la part de l'élite militaire après sa mise en échec par la population, il en va tout autrement de la *nature* de la GSS dans la période post-militaire. La domination exercée sur le parti par les hiérarques militaires retraités et par les civils, qui leur sont très proches, a donné le ton lors de la formation dudit parti, et il en est résulté une gouvernance présidentielle du secteur de la sécurité, non pas une gouvernance démocratique. Pour résumer la situation, cela a conduit à une reconfiguration et non pas à une transformation de l'espace politique, qui seule aurait permis de mener à bien une refonte du secteur de la sécurité.

Dans un tel contexte, reliquat d'un passé militarisé, l'élection d'un ex-général bénéficiant de surcroît du soutien non négligeable de la corporation militaire, est apparu dans la société civile comme une façon de prolonger le régime militaire. Toutefois, ses premières décisions ont été symboliques, privilégiant le professionnalisme et un équilibre ethnique scrupuleux. A travers la nomination de ses chefs d'état-major et de service, le jour-même de son entrée en fonction, il a tenu à donner l'impression d'un gouvernement attaché au professionnalisme des militaires et déterminé à faire prévaloir la suprématie civile. C'était aussi une stratégie soigneusement équilibrée de jonglage ethnique et régionaliste, étant donné que tous ses subordonnés militaires étaient issus de groupes ethniques minoritaires du Nord comme du Sud. Malgré ces actions symboliques, aucun cadre n'avait été établi en vue de la restructuration de la sécurité, à l'exception d'un document provisoire rédigé par le général Danjuma, qui est devenu plus tard ministre de la Défense.

Organisation du secteur de la sécurité

Le secteur de la sécurité du Nigéria comprend :

- les forces armées (armées de terre et de l'air, marine nationale, effectifs de 77 000 environ) ;

- le service de police du Nigéria (qui est passé de 120 000 hommes et femmes en 1999 à environ 360 000 aujourd'hui) ;
- des organismes paramilitaires, incluant les services des douanes, de l'immigration et du renseignement – y compris le renseignement militaire et le service de sécurité de l'État ;
- les organes de sécurité judiciaire et publique – les parquets, le ministère de la Justice, les services pénitentiaires (prisons) ;
- les compagnies de sécurité privées ;
- les groupes de miliciens, tels que le Congrès des Peuples d'Odua, les Bakassi Boys, le Hizba Corps ;
- les groupes d'autodéfense communautaires.

Dès lors qu'on aborde le fonctionnement du secteur de la sécurité au Nigéria, deux thèmes sont incontournables. Le premier concerne la co-existence avec le système sécuritaire déjà en place de prestataires de services de sécurité non étatiques, car ils répondent aux besoins des communautés que l'État n'est pas en mesure de satisfaire. Des accords informels ont ainsi été passés, plus ou moins légitimés par les citoyens et les groupes, désireux d'être protégés. En conséquence, l'État a perdu une partie considérable de son monopole d'usage de la force et de sa légitimité en tant que pourvoyeur de sécurité. Cela s'explique de plusieurs façons : d'abord, par l'incapacité de l'État à traiter les questions de fond concernant l'exclusion sociale et politique, ce qui a conduit à la création du Congrès des Peuples d'Odua. Ensuite, par l'incapacité des institutions de sécurité étatiques à juguler la montée de la criminalité et de l'insécurité, obligeant l'armée à intervenir à plusieurs reprises pour régler des problèmes de sécurité intérieure.

Le second thème concerne la complexité de la structure fédérale nigériane, qui cumule la prise de décision en matière de sécurité et la prestation des services. Cela montre bien le manque de cohérence et de coordination, ainsi que les contradictions qui entravent le bon fonctionnement du secteur de la sécurité. D'après la Constitution fédérale du Nigéria, la responsabilité de la défense et de la sécurité revient exclusivement au pouvoir législatif du gouvernement central (fédéral). Ainsi, le fonctionnement des forces armées (défense) repose en grande partie sur le ministère de la Défense. Celui du secteur judiciaire, en revanche, est partagé entre le gouvernement fédéral et le gouvernement des États. Mais en pratique, même si le gouvernement fédéral a toute autorité sur la police, et nonobstant la décentralisation du commandement des forces, les gouvernements des États

sont habilités à prendre des décisions en ce qui concerne les mécanismes judiciaires qui sont de leur ressort, à l'exclusion de la police.

Il existe en effet de nombreuses institutions chargées de la gestion des instances de justice et de sécurité au niveau fédéral et à celui des États. Les ministères fédéraux de l'Intérieur, de la Justice et de la Police assument des responsabilités importantes en matière de politique, de coordination et de mise en œuvre des services. En réalité, la coordination entre ces institutions est inexistante, car il semble que chacune d'entre elles opère individuellement, ne prêtant guère attention au contexte politique général.¹ Le ministère des Affaires policières, en particulier, n'a plus aucune raison d'être, puisque l'inspecteur général de la police envoie ses rapports directement au président. Au niveau des États, chaque gouvernement a son propre conseil de sécurité, présidé par le gouverneur, qui est parallèle et complémentaire à l'organisation de commandement de la police. Toutefois, si une décision prise par le gouverneur de l'État et son conseil de sécurité était contraire à celle prise par le commandement de la police nationale, elle serait annulée par le commissaire de police de l'État en question – qui prend ses ordres directement auprès de l'inspecteur général de la police fédérale (qui lui-même relève directement du président). C'est cette centralisation du processus de prise de décision en matière de sécurité jusqu'au niveau présidentiel, qui détermine le fonctionnement du secteur de la sécurité au Nigéria.

Depuis ses débuts, le régime Obasanjo n'a porté son attention que sur certaines parties bien spécifiques du secteur. Mis à part une liste de vœux pieux constituée à partir des éléments que le président avait mentionnés dans son discours inaugural à la nation comme devant être réformés, il n'y a pas eu de programme de réforme clairement présenté par l'administration jusqu'à son discours de remise de diplômes prononcé le 24 juin 1999 devant la promotion sortante du Collège de défense nationale. A cette occasion les points suivants ont été évoqués :²

- acceptation du président civil élu, en tant que commandant en chef des forces armées, et suprématie des élus officiels de l'État sur les officiers quelque soit leur niveau ;
- acceptation de la nomination d'un civil à la tête du ministère de la Défense et d'autres institutions stratégiques ;
- acceptation du fait que les décisions concernant les buts et la conduite des opérations militaires doivent servir les objectifs politiques et stratégiques définis par l'autorité civile ;

- acceptation de l'application des procédures civiles d'enquêtes et de procès à tous les militaires ;
- droit de l'autorité civile (la Cour suprême) de réviser toutes les actions et les décisions prises par les officiers de justice militaire.

Durant la période qui a suivi mai 1999, deux questions importantes revenaient sans cesse dans les discussions relatives à la structure et à la gestion du secteur de la sécurité : la nécessité de dépolitiser l'armée afin de régler une fois pour toutes le problème du militarisme enraciné dans la société, et celle de clarifier le rôle et la fonction du secteur de la sécurité. L'essentiel des efforts déployés pour restructurer et contrôler ce secteur était centralisé au niveau de la présidence. Au Nigéria, où le militarisme est enraciné dans toutes les facettes de la vie civique et économique, et où les politiciens ont davantage reconfiguré que transformé le pouvoir, se contenter d'ancrer le besoin d'un véritable contrôle civil à la seule notion d'une armée apolitique, c'est sous-estimer dans une large mesure la gravité des problèmes qui se posent.

Alors que les mécanismes de contrôle formels ne sont pas mauvais en soi, la réalité (qui est à l'origine de la crise de gouvernance du Nigéria) montre que la subordination des forces armées au contrôle civil et aux autres institutions de surveillance ne peut être réalisée que lorsque ces derniers mènent un combat démocratique complexe, qui va bien au-delà des élections et de la subordination au président. Ces processus sont l'expression de relations institutionnelles essentiellement politiques, subjectives et psychologiques ; ce n'est que lorsque les sujets d'ordre politique et psychologique, qui se font jour dans le cadre de l'implication des militaires en politique sont abordés, que l'on peut commencer à envisager des mécanismes de contrôle objectifs. Une façon innovante d'intégrer à la fois les mécanismes de contrôle objectifs et les questions de nature subjective et psychologique dans une optique de changement et de transformation est de considérer l'usage que l'on fait de la Constitution pour la gouvernance du secteur de la sécurité. Le fait que nombre de ces étapes aient été franchies, sans discussion quant à la nature précise du type de sécurité souhaitée par les citoyens, met en évidence le besoin de placer les améliorations dans un cadre constitutionnel.

A ce jour, la mission de l'institution militaire n'est toujours pas claire. Le nouveau programme de l'administration concernant ce sujet n'a pas été explicité, au-delà d'une déclaration générale sur la nécessité d'une armée professionnelle. Malheureusement, les constitutions précédentes avaient cette même tendance fâcheuse au silence, dès qu'il s'agissait des forces

armées et de leur rôle dans la société. La section 217 (1) de la Constitution de 1999 spécifie le rôle et les fonctions générales des forces armées : défendre le Nigéria contre les agressions extérieures ; maintenir son intégrité nationale et assurer la sécurité de ses frontières contre des violations terrestres, maritimes ou aériennes ; assister les autorités civiles pour le maintien de l'ordre public et de la sécurité intérieure, en application des décrets éventuels de l'Assemblée nationale ; et assumer toute fonction décrétée par l'assemblée. Aucune mention n'a pour autant été faite des problèmes engendrés par le long régime militaire, qui s'était imposé pendant deux décennies. On peut bien sûr faire valoir le fait qu'une description vague du rôle des forces de sécurité donne à l'autorité politique une certaine souplesse qui lui permettra de définir ce qu'elle cherche, mais il n'en reste pas moins vrai que l'absence de clarté a, elle aussi, créé des problèmes.

Comme les civils ne connaissaient pas vraiment les affaires militaires et n'y comprenaient pas grand'chose, et comme la répartition des responsabilités entre civils et militaires dépendait souvent des institutions de sécurité ou d'une petite coterie d'élus civils proches du président, cela a conduit à une absence de responsabilisation et à la conviction que la branche exécutive était toute puissante. Etant donné le poids de son passé autoritaire et la perte de crédibilité du secteur de la sécurité (notamment l'armée et la police) on aurait pu croire que les élus civils seraient autorisés à jouer un rôle clé dans la restructuration du secteur de la sécurité et dans la redéfinition des rôles et des missions, mais cela n'a pas été le cas. Il y a bien eu, en 2001, la nomination d'une commission gouvernementale fédérale chargée d'étudier les problèmes de sécurité nationale, mais la population a continué à être divisée, une partie étant convaincue que le contrôle législatif était la clé du contrôle démocratique, et l'autre d'avis que le président et son ministre de la Défense devaient (en tant qu'anciens chefs militaires) être libres de restructurer l'institution militaire sans avoir obligatoirement à recourir à d'autres équilibres de pouvoir au sein du système, simplement parce qu'« ils savent ce qu'ils font ».

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Au-delà des principes fondamentaux exposés ci-dessus, les décisions critiques en matière de gestion et de contrôle du secteur de la sécurité ont été largement centralisées par la présidence depuis 1999. Peut-être cela se justifiait-il au vu de la longue histoire de régime autoritaire vécue par le pays

et des préoccupations relatives à l'influence rémanente de l'institution militaire. Mais dans la réalité, cela se traduit par une tendance à trop se reposer sur l'exécutif pour agir, et quand l'action ne vient pas ou qu'elle est sanctionnée par l'exécutif, les institutions qui sont censées exercer un contrôle sur le secteur de la sécurité n'accordent généralement pas toute l'attention requise.

Lors des discussions et de la prise des décisions, les points suivants ont été autant de pierres d'achoppement potentielles :

- la dépolitisation et la subordination de l'institution militaire à l'autorité civile ;
- la constitutionnalisation et la redéfinition du rôle et de la mission de l'institution militaire ;
- la politique de réorientation et de re-professionnalisation ;
- la démilitarisation de l'ordre public et l'importance du maintien de l'ordre civil.

Examinons brièvement ce qui a été fait dans chacun de ces domaines.

La dépolitisation et la subordination de l'institution militaire à l'autorité civile

La nouvelle administration a gagné la confiance des sceptiques en relevant immédiatement le défi posé par le choix des chefs militaires chargés de conduire le projet de restructuration militaire et de re-professionnalisation. L'initiative suivante, prise par l'administration, s'est révélée plus populaire encore lorsque des officiers politisés ont été mis à la retraite le 10 juin 1999, deux semaines après la prestation de serment du gouvernement. Cette mesure de mise à la retraite a touché 93 officiers au total (53 de l'armée de terre, 20 de la marine nationale, 16 de l'armée de l'air et 4 de la police). La troisième mesure qui a favorisé l'appui de la société civile a été l'annonce par le gouvernement d'une croisade anti-corruption, mettant un terme immédiat à plusieurs contrats signés par l'ancienne administration militaire (beaucoup avaient été signés avec des sociétés associées à la hiérarchie militaire sortante) et débouchant sur la création d'une commission judiciaire chargée d'enquêter sur les violations des droits humains commises sous la responsabilité des militaires.

La constitutionnalisation et la redéfinition du rôle et de la mission de l'institution militaire

Comme cela a été exposé plus haut, la mission du secteur de la sécurité n'était pas clairement explicitée. Au contraire, il semble que la hiérarchie politique avait sa propre conviction préconçue de l'emploi des militaires, et on la suspecte fort d'avoir pensé à réduire les forces sans avoir auparavant procédé à une évaluation objective de la situation, eu égard aux menaces environnantes et aux capacités de l'institution. Toute mission militaire se doit d'identifier les menaces contre lesquelles la nation doit se prémunir, ainsi que son positionnement par rapport à ces menaces. Sont-elles internes ou externes ou les deux ? Toute institution militaire laissée sans mission représente un danger réel par rapport à son rôle premier, à savoir défendre l'intégrité du territoire national ; il incombe vraiment au leadership civil et politique de définir le rôle de l'institution militaire après avoir dûment consulté toutes les parties prenantes de la société, y compris les militaires. Bien que cela ne soit pas toujours fondé sur une évaluation objective de la menace, on doit s'attendre à ce que tout exercice visant à donner une mission à l'institution militaire, au lendemain-même d'une période discréditée, soit validé au cours d'une évaluation professionnelle et de confiance par l'ensemble des parties prenantes. Cela a été le cas pour d'autres pays qui ont réussi à se sortir d'une ère de fracture militaire et d'agitation de la société civile, comme l'Afrique du Sud par exemple.

A partir de 1999, durant le premier mandat civil, l'institution législative a largement fonctionné comme une chambre d'enregistrement pour les affaires de sécurité. En plus d'ignorer les événements majeurs qui auraient dû requérir son intervention, la branche exécutive (d'ailleurs particulièrement autoritaire) se contentait de prendre des mesures à court terme et négligeait certaines questions, telles que le rôle du parlement dans l'établissement de la politique de défense en matière d'effectifs et de nature des forces, dans le suivi des activités de ces forces et dans l'approbation des actions engagées par la branche exécutive. Une grande agitation s'est emparée de la société civile à propos de l'inscription exhaustive dans la Constitution du rôle de l'institution militaire dans les questions de sécurité intérieure et dans la mise en œuvre des pouvoirs d'urgence, des limites de ces mêmes pouvoirs par rapport aux droits imprescriptibles des citoyens, de la place des lois internationales dans la pratique et le professionnalisme des militaires, ainsi qu'au sujet du débat sur la composition de l'institution militaire.

Le gouvernement fédéral s'est montré fort peu enclin à soumettre ce projet au débat public. Même si cela ne veut pas forcément dire qu'il n'y a eu aucun débat dans les cercles internes du gouvernement, il est clair que le parlement n'y a pas été associé, pas plus d'ailleurs que la société civile.

La politique de réorientation et de reprofessionnalisation

En ce qui concerne la reprofessionnalisation, le gouvernement avait promis « la transformation complète des forces armées en une institution capable de prouver sa valeur », termes employés par le vice-président Alhaji Atiku Abubakar lors de l'installation de la huitième session du Collège national de guerre, à Abuja, le 10 septembre 1999. Les éléments constitutifs de cette transformation devaient comprendre :

- la poursuite de la rationalisation, de la réduction et du dégraissage, afin de permettre à l'institution militaire de se débarrasser « du bois mort » et de se délester d'équipements obsolètes ;
- le rééquipement des différentes armées et l'amélioration du niveau de vie des soldats, dans la limite, toutefois, des allocations budgétaires ;
- la réparation du tort fait aux relations civilo-militaires par des années de régime militaire, grâce à l'introduction de mesures destinées à subordonner les militaires à l'autorité démocratiquement constituée ;
- l'établissement, l'amélioration et le renforcement des relations entre l'institution militaire nigériane et le reste du monde, notamment les pays d'Afrique, suite à des années d'isolation diplomatique et de sanctions.

Bien que le terme de « démobilisation » ait été banni, il était clair que des euphémismes tels que « réduction » ou « dégraissage » avaient précisément le même sens ; il ne faisait par ailleurs aucun doute que leurs années d'implication dans la politique avaient eu un impact négatif sur le professionnalisme des militaires. De fait, le ministre de la Défense, le lieutenant-général T.Y. Danjuma, s'est montré moins diplomate en déclarant que les forces devaient être réduites d'au moins 30 000 hommes par rapport à leur effectif courant.³ En décembre 2000, il avait déjà fait volte-face et reconnu que le gouvernement s'était prononcé contre une démobilisation en raison « des engagements à facettes multiples des militaires ... les forces armées sont même impliquées dans le maintien de l'ordre dans ce pays ». ⁴

Il semblerait que ce changement de position officielle soit en partie dû aux préoccupations perpétuelles concernant le recrutement et la représentativité au sein des forces armées, d'où la circonspection des cercles gouvernementaux à affronter ouvertement la démobilisation.⁵ Les régimes précédents avaient eu à faire face à la perception aigüe d'un déséquilibre de recrutement au sein des forces armées nigérianes en faveur des « nordiques », malgré la mise en œuvre rigoureuse du système fédéral de quotas. La mise à la retraite par le gouvernement Obasanjo d'officiers politisés a été immédiatement perçue dans les cercles concernés comme une réponse à la demande de réduire la dimension ethnico-religieuse de l'institution militaire.

La démilitarisation de l'ordre public et l'importance du maintien de l'ordre civil

Compte tenu des menaces que l'ordre (ou le désordre) militarisé faisait peser sur la sécurité intérieure depuis l'entrée en fonction du gouvernement Obasanjo, les responsabilités de maintien de l'ordre dans le pays ont été débattues, avec en toile de fond, le refus par l'opposition d'utiliser la puissance militaire pour « aider l'autorité civile », la montée des « milices ethniques », la perception publique de l'inefficacité de la police et sa collusion avec des « agents du crime et de l'insécurité ». Les missions statutaires de la police sont pourtant clairement énoncées à la section 4 de la loi de 1956 sur la police :

« Prévention et détection de la criminalité ; arrestation des contrevenants ; préservation de la loi et de l'ordre ; protection de la vie et de la propriété ; stricte application des lois et des règlements dont elle est garante ; exécution de toute tâche militaire à l'intérieur et à l'extérieur du Nigéria en fonction des circonstances et sous l'autorité de la loi sur la police. »

Avec 37 commandements d'État, 106 commandements de zone, 925 divisions de police, 2 190 postes de police à travers tout le pays, et quelque 120 000 officiers de police, la force était manifestement en sous-effectif. Alors que les Nations Unies recommandent un ratio police/citoyens de 1 pour 400, il n'était que de 1 pour 1 000 quand Obasanjo a pris ses fonctions. En quelques années, la taille de la force s'est nettement accrue, passant de 120 000 à 360 000. Toutefois, les problèmes de transport et de cantonnement, l'insuffisance des réseaux de communication et de

financement des centres d'instruction, ajoutés au manque de moyens pour collecter les informations criminelles, sont autant de défis à relever.⁶

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Au Nigéria, les défis à la gouvernance du secteur de la sécurité comportent des aspects internes et externes. On ne sera pas surpris de constater que les aspects internes découlent des questions que nous venons de voir.

L'équilibre entre les exigences de la défense et celles du développement

L'effet concomitant du nouveau système a été le défi posé à la réforme sectorielle par la gestion des dépenses de sécurité « dans les limites des allocations budgétaires », pour reprendre les termes du vice-président. Pourtant, le processus de réforme ne doit pas être antagoniste ni aller contre la gestion des dépenses militaires, même si le débat à propos de la suffisance demeure un sujet concret et à l'ordre du jour. A cet égard, le gouvernement a réalisé que renforcer la professionnalisation des forces sans leur attribuer l'enveloppe budgétaire adéquate ou le soutien politique nécessaire ne pouvait que conduire à la frustration et, sans aucun doute, à des attentes exagérées, puis déçues. D'un autre côté, il est important pour le gouvernement de réaliser que la « réduction », le « dégraissage » et la réforme sectorielle peuvent conduire à une augmentation des dépenses militaires, mais certainement pas à une baisse, du moins pendant la période intérimaire.⁷

L'impact de la dépolitisation

Aussi populaires qu'aient pu être les mesures prises en 1999 pour dépolitiser l'armée, l'attention du gouvernement semble s'être également focalisée sur le modèle dominant des relations civilo-militaires. Ce modèle, qui ne défavoriserait personne, comporterait un « professionnalisme autonome des militaires », fondé sur un « contrôle civil objectif » de la sorte qui encouragerait « une sphère militaire indépendante » à ne pas « interférer dans les questions politiques ». En réalité cependant, cette perspective traite le contrôle civil comme un événement ou une donnée de la vie politique, et non pas comme un processus qui doit être négocié dans le cadre d'un continuum, surtout pour les États émergents d'un régime autoritaire.

A notre avis, le contrôle civil ne doit pas être considéré comme un catalogue de dispositions techniques et administratives, qui résulterait automatiquement de toute transition post-militaire, mais comme un élément d'un processus politique complexe, qui doit prendre en compte les causes profondes du militarisme dans la société, bien au-delà du retrait formel des militaires du pouvoir politique ou de la mise à la retraite d'officiers politiquement marqués.

Tableau 1 : Dépenses militaires en pourcentage des dépenses gouvernementales

<i>Année</i>	<i>Dépenses militaires (en millions de naira)</i>	<i>% des dépenses gouvernementales</i>
1999	45 400	1,4
2000	37 490	0,8
2001	63 472	1,1
2002	64 908	1,1
2003	76 890	1,2

Source : SIPRI Yearbook, 2003

Un manque de clarté persistant dans la mission de l'institution militaire

Il y a urgence à replacer la notion de sécurité dans le programme de réforme de l'institution militaire. Une conception élargie de la sécurité permettrait à l'individu, au groupe et à l'État de se retrouver dans ses objectifs fondamentaux, à savoir promouvoir et assurer le droit à la vie et aux moyens d'existence. Le gouvernement a reconnu la nécessité de trouver le juste milieu et s'est rendu compte des dangers que peut entraîner une conception trop large de la sécurité, qui sous-estimerait le besoin légitime de disposer d'une institution militaire – comme en témoigne déjà la *carte blanche* donnée au gouvernement par certains cercles de la société civile afin de réduire les dépenses militaires. Malgré ce qui précède, on n'en a pas assez fait pour dégager un consensus dans la société sur une définition élargie de la sécurité.

Par exemple, il devrait être possible pour le gouvernement de démontrer, tant en paroles qu'en actes, que le « Nigéria post-militaire » devrait être assimilé à une situation post-conflit, étant donné le niveau des

dommages infligés au pays par le régime militaire. Comme la situation nigériane l'a amplement montré au cours de ces huit années de régime civil (à partir de 1999), chercher à atteindre un certain niveau de sécurité dans une situation « d'après-conflit ou post-militaire » suppose presque toujours qu'on augmente les dépenses militaires, afin de permettre à l'État et aux citoyens d'assurer la reconstruction dans un environnement plus sûr, mieux sécurisé et plus engageant. Après un régime militaire où persistent pauvreté et instabilité, on peut s'attendre à une augmentation de la criminalité, voire même à un redémarrage du conflit, causée par l'absence d'opportunités en termes de création de revenus directs.

Au lendemain du régime militaire, le Nigéria l'a largement prouvé. C'est d'abord l'institution militaire qui en a fait les frais et qui, en raison des lourdes privations subies, a souhaité que la restauration de l'ordre civil s'accompagne d'un regain d'attention pour les besoins matériels objectifs des forces. De même, la population civile, totalement inconsciente de l'ampleur des sévices subis par l'institution sous le régime militaire, avait commencé à réclamer à cor et à cri son démantèlement ainsi que la réduction des dépenses militaires. Comme nous allons le voir, à la fin du régime Obasanjo, le gouvernement n'a pas réussi à satisfaire l'une ou l'autre partie ; l'échelle, l'ampleur et l'intensité des conflits communautaires pendant cette période ont démontré pourquoi la réforme du secteur de la sécurité se devait d'être plus holistique qu'*ad hoc*.

Ce manque de clarté rémanent quant à la mission de l'institution militaire lance un véritable défi qu'il convient de relever rapidement, notamment au regard des menaces émergentes qui se situent au-delà des confins des responsabilités constitutionnelles des forces.

Le contrôle démocratique et la reconnaissance de responsabilité

L'absence d'un texte clair dans la Constitution sur le sujet de la reconnaissance par l'institution militaire de sa responsabilité devant le peuple et ses représentants élus pose une autre série de défis. Si l'on veut aboutir à la création de forces armées professionnelles efficaces, il faut se pencher sur cette question de responsabilité, qui doit être clarifiée en termes constitutionnels par rapport à l'exécutif, au parlement, et à la société en général. Ceci est important pour plusieurs raisons.

En premier lieu, la reconnaissance de responsabilité, la transparence et l'ouverture sont devenus des dogmes constitutionnels fondamentaux ; l'administration Obasanjo a essayé de tracer la voie à cet égard. En second

lieu, en tant qu'institution nationale, l'armée se repose sur le public pour sa subsistance et son soutien, afin de pouvoir remplir son mandat constitutionnel. En troisième lieu, on s'aperçoit que l'idée selon laquelle la sécurité est l'apanage exclusif des organismes autorisés dûment habilités à faire usage de la force ainsi que de l'exécutif, est de plus en plus battue en brèche par la conception plus large et intégrée qu'en a la société. De ce fait, l'opinion selon laquelle les sujets relatifs aux forces armées et aux services de sécurité doivent être débattus en public se propage et devient acceptable. C'est pourquoi, s'il appartient à l'État de résoudre les problèmes liés à la reconnaissance de responsabilité et de combler les lacunes dues à des structures de sécurité héritées du régime militaire, c'est, en revanche, la participation populaire ainsi que la cohérence (et non l'exclusivité) de l'organisation, qui constituent les catalyseurs essentiels permettant d'assurer un contrôle démocratique et d'élargir les perspectives de la sécurité nationale.⁸

Même sur le sujet de la recherche d'une stratégie anti-putsch (devenu le plus controversé par le public nigérian) la Constitution actuelle demeure obstinément muette. Pour de nombreux observateurs constitutionnels, la disposition la plus contestable est celle qui donne des pouvoirs quasi illimités à cet organe de sécurité pour renverser la Constitution, loi suprême du pays. La section 315 (5) c) de la Constitution de 1999 stipule que la loi sur la sécurité nationale (un recueil de principes, de politiques et de procédures sur la mise en œuvre des agences de sécurité) reste en vigueur et ne peut être abrogée par la Constitution, à moins qu'il ne se trouve une majorité des deux tiers à la chambre pour le faire, tant au niveau fédéral qu'à celui des États. Les opposants estiment qu'une loi dont l'existence remonte à un décret militaire, et qui continue à bénéficier d'une légitimité *imposée*, est une insulte au processus de démocratisation et expose le pays aux fantasmes et aux caprices des agences de sécurité qui agissent généralement dans l'opacité.

C'est cette absence de clarification constitutionnelle concernant la reconnaissance de responsabilité des agences de sécurité à l'égard du parlement qui a été mise en évidence à l'occasion d'un débat sur un prétendu coup d'État ou une atteinte à la sécurité de l'État au Nigéria en 2004. Le parlement avait demandé une information complète sur le sujet, mais le gouvernement s'était montré très réticent à rendre publique toute preuve dans ce domaine ou à confirmer la nature de la menace sécuritaire.⁹

Aussi, la gouvernance du secteur de la sécurité dans ce contexte est-elle hautement contestable ; c'est encore un chantier en cours.

La réorientation et la reprofessionnalisation

En tant que parties prenantes au processus de réforme du secteur de la sécurité, la réorientation et la reprofessionnalisation exigent une attention soutenue. La question de l'adéquation des effectifs des forces de sécurité doit être vue dans un sens institutionnel d'ouverture et de transparence et traité dans le cadre d'un processus de reprise de confiance et de gestion des conflits, mais elle doit également être fondée sur une évaluation objective de la menace. A titre d'exemple, si la mission militaire est avant tout côtière et maritime, et concerne la protection des intérêts économiques « off shore » et externe, ainsi que les tâches de maintien de la paix, la question suivante doit alors être posée : le personnel des forces armées qui figure sur les ordres de bataille est-il suffisamment formé pour répondre aux types de missions qui peuvent être confiées aux militaires ? Le niveau des ressources humaines débouche-t-il sur un ratio coût/efficacité positif ? Et, plus important encore, le processus institutionnel de recrutement fournit-il des personnels sûrs, efficaces et totalement dévoués à leurs tâches militaires ? Autrement dit, si une évaluation objective de la menace laissait apparaître que les menaces intérieures étaient les plus importantes pour le pays, les forces armées seraient-elles la réponse ou ne serait-ce pas plutôt un dispositif de policiers civils bien formés, capables de garantir la sécurité et la sûreté contre la criminalité ?

Si l'on aborde la question du professionnalisme militaire sous cet angle, alors trois questions clés se posent en matière de recrutement militaire : les forces armées nigérianes doivent-elles, dans un système démocratique, être une institution qui offre à tous une chance égale ? Doivent-elles être une force de combat efficace, prête à être engagée et recrutée parmi les plus capables et de la façon la plus rigoureuse et compétitive qui soit ? Est-ce que le mode de recrutement importe si la formation est standardisée et destinée à tirer le meilleur de chaque recrue ? Bien que les questions qui précèdent soient rationnelles et exigent des réponses, il n'est pas évident de suggérer que l'institution militaire, au sein de laquelle l'égalité des chances est assurée, ne puisse être compétente professionnellement et prête à assumer la tâche de défendre l'intégrité territoriale de la nation, tout en respectant l'équilibre ethnique et religieux nécessaire dans un régime politique diversifié et en voie de démocratisation.

La capacité de l'État à fournir des institutions et une infrastructure efficaces et opérationnelles, ainsi qu'un environnement propice aux tâches constitutionnelles qu'ils ont à accomplir, est essentielle pour permettre la

reprofessionnalisation des forces, pour autant que l'institution militaire soit concernée. L'ancien chef d'état-major de l'armée de terre, le général Victor Malu le pensait. Bien que la position du général Malu ait reflété le sentiment de découragement qui habite à la fois la hiérarchie militaire et le reste des forces, ce ne serait guère équitable de blâmer le gouvernement civil pour les années pendant lesquelles les militaires ont été négligés, et moins encore d'espérer que le président et son équipe pourraient changer cette anomalie en seulement quelques années. Ce que l'on peut reprocher à la direction politique et même aux représentants élus du peuple, c'est le manque de compréhension partagée du processus de reprofessionnalisation et de son appropriation. Le sentiment que la vie du Nigérian moyen ne s'est pas améliorée en huit ans de gouvernance civile est répandu, tant chez les militaires que dans la société civile. Contrairement à ce qui se passe au sein de cette dernière, où les choses sont exprimées quotidiennement dans le domaine public, elles ont bouillonné sous la surface chez les militaires, en partie à cause de la nature-même de l'institution, mais surtout en raison du déficit de crédibilité de l'institution militaire auprès de la population nigériane, qui rend indistinctement tous les soldats responsables du désordre dans lequel se trouve le pays.

Plus que jamais, le besoin se fait sentir de négocier un processus de réconciliation ou de réparation entre l'institution militaire et la société civile, qui prenne en compte ce qui pour le long terme est dans l'intérêt des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à savoir la consolidation de la démocratie et l'absence de nouveaux conflits ; le gouvernement semble en convenir. Etant donné l'histoire compliquée de l'institution militaire, marquée par ses incursions dans le domaine politique et la peur inhérente aux cercles politiques de voir quelqu'un mettre à profit l'immense influence économique acquise au fil des ans pour saper les acquis du système démocratique, on comprend mieux la circonspection du gouvernement sur cette question.

Ainsi, dans cette démocratie en voie de consolidation, le gouvernement a eu raison de reconnaître qu'une déclaration générale d'amnistie ou que le refus d'évoquer les délits passés serait un véritable défi pour le renforcement et la stabilité des relations entre civils et militaires. Il est vrai que de revisiter les délits anciens est un exercice cathartique nécessaire, qui a sa place dans un contexte de relations civilo-militaires durables. Une « Commission de la vérité » a été créée à cette fin; elle devra trouver un équilibre entre réconciliation et réparation, entre recherche de justice immédiate et besoin de stabilité démocratique dans le long terme. La

solution est donc dans une stratégie institutionnelle, qui rationalisera et assurera la responsabilisation et le contrôle législatif des acteurs de la sécurité. Il n'y a aucune preuve suggérant que cela est déjà le cas ; cela demeure donc une priorité de la nouvelle magistrature.¹⁰

L'importance du maintien de l'ordre civil

Bien que l'administration Obasanjo ait porté plus d'attention à la police qu'aucune administration avant elle, cette attitude concernait davantage l'augmentation des effectifs et des équipements que la culture du maintien de l'ordre.¹¹ Et en effet, des critiques ont suggéré qu'il semblait y avoir une corrélation entre l'augmentation des effectifs de police et la détérioration du maintien de l'ordre et de la prévention criminelle. Il ne fait aucun doute que la qualité des services rendus par les forces de police nigérianes à l'ensemble des citoyens sous le régime militaire a sérieusement baissé. Pourtant, la seule période pendant laquelle ces forces avaient bénéficié de l'attention du gouvernement et avaient occupé la place d'honneur, sous l'administration civile entre 1979 et 1983, a vu la gestion de la police être brouillée par les politiques partisans. Toutefois, mis à part cette politisation de la police sous la II^e République, la réputation de brutalité, de corruption et d'arbitraire de la police nigériane était à l'origine de mauvaises relations communautaires. Par conséquent, alors que la population civile est généralement opposée à l'implication des militaires dans les affaires de sécurité intérieure, des doutes persistent quant à l'efficacité des autorités policières face aux questions de maintien de l'ordre civil dans cette période de transition post-militaire. Cela explique en partie la montée des groupes d'autodéfense civils et de milices privées.

Malgré l'engagement déclaré du gouvernement civil à augmenter et consolider les forces de police et à en améliorer la situation, il y a tout lieu de penser qu'il continue à avoir de sérieuses réserves quant à l'exclusion complète de l'institution militaire des questions de sécurité intérieure, au vu notamment des situations répétées dans lesquelles la police s'est trouvée en difficulté face aux incidences de dissensions internes. Alors qu'à son entrée en fonction, le président s'était prononcé sur le retrait des militaires des patrouilles mixtes avec la police – disposition utilisée pour intimider et tromper les citoyens ordinaires au cours du régime précédent – les protestations véhémentes de la population sur l'incapacité de la police à faire face à l'augmentation dramatique de la criminalité, particulièrement dans les zones urbaines, ont encouragé le retour à ces patrouilles mixtes dans des

localités telles que Lagos, Abuja, Kaduna et Port Harcourt. Même si le gouvernement devait accorder tout le soutien voulu à la correction des erreurs du passé, cela ne peut avoir lieu que dans un contexte particulier, à la fois politique, social, économique et historique. Aussi, l'augmentation du volume de la force de police et son changement de dénomination (« service de police » à la place de « force de police ») n'ont-elles pas encore transformé son image publique. Ce que les huit dernières années ont montré, c'est bien que les réformes ad hoc n'ont pas pris en compte les conditions de sécurité interne de l'ère post-militaire dans le pays. C'est compréhensible même si, pour les raisons suivantes, ce n'est pas excusable :

- Premièrement, les graves problèmes économiques qui ont conduit à un chômage massif, y compris le taux de chômage des diplômés le plus élevé du continent, requièrent une stratégie intégrée et non pas une attention exclusive pour l'ordre législatif ;
- Deuxièmement, la nature des problèmes politiques du pays est directement liée à la montée des milices ethniques et à la campagne menée pour que la police des États et la police régionale rendent désormais compte aux gouverneurs ;
- Troisièmement, la prolifération des armes dans le pays (parfois de bien meilleure qualité que celles qui équipent la police) crée un paradoxe entre un secteur de la sécurité en décomposition et un environnement de sécurité privé de plus en plus performant ;
- Quatrièmement, la tension continue entre l'institution militaire et les autres agences de sécurité dans le cadre de la clarification de leurs rôles respectifs, encouragée par une criminalité endémique, a eu tendance à obérer les capacités de la force de police en cours de réforme ;
- Cinquièmement, le psychisme du militarisme continue d'envahir la société et décourage la résolution des problèmes par le dialogue et le consensus.

Il est certain que les facteurs ci-dessus posent d'énormes défis à la réussite de la gouvernance du secteur civil de la police au sein du programme de réforme du secteur de la sécurité. Ceci dit, la question pour la gouvernance démocratique de s'engager dans le maintien de l'ordre civil est au centre de l'exercice d'exorcisme visant à extirper le militarisme de l'État,

comme elle est cohérente avec l'idée de rendre la sécurité à la communauté tout en responsabilisant les intervenants nationaux.

A cet égard, la façon de décentraliser l'organisation, la structure et les opérations de la police figurait tout particulièrement au centre de ce débat, compte tenu notamment des problèmes rencontrés par le contrôle centralisé de la police et de la manière dont elle avait été utilisée sous les régimes précédents. Pour créer une culture de *service* et non pas un dispositif rigide de forces comme celui qu'ont imposé les militaires au pouvoir, la reconnaissance de responsabilité en matière d'ordre public vis-à-vis des citoyens ordinaires est déterminante. La force de police ne peut espérer avoir la confiance de la communauté si elle demeure une structure qui ne rend compte qu'au président et s'en tient à une culture du « coup pour coup » plutôt qu'à une stratégie de prévention de la criminalité. Si l'on choisit une stratégie de prévention de la criminalité comme objectif premier, la police devra alors mettre l'accent sur le renseignement et les enquêtes policières et non sur la brutalité et l'usage de la force. C'est bien ce qui a enhardi les citoyens dans leur campagne en faveur d'un maintien de l'ordre communautaire et des milices d'autodéfense : beaucoup d'États répondent ainsi aux attentes de leurs citoyens en employant les services de milices ethniques à des tâches de maintien de l'ordre. Dans les États d'Anambra, de Rivers, d'Emugu, d'Oyo, d'Osun et de Lagos, les Bakassi Boys et les agents du Congrès des Peuples d'Odua assurent totalement la gestion de la circulation : ils s'opposent aux bandits armés avec l'approbation des autorités de l'État et l'acquiescement tacite des autorités fédérales, avant que le gouvernement fédéral ne propose la proscription de certaines d'entre elles. La conséquence des problèmes évidents d'efficacité et de crédibilité que rencontre la police fédérale, est que le débat, peu clair, continue de faire rage dans les médias et entre politiciens.

En fait, le rôle légitime et pertinent des institutions de sécurité informelles a été en partie reconnu par le projet de maintien de l'ordre communautaire soutenu par le DFID, le programme Sécurité, Justice et Croissance, dans lequel les promoteurs individuels du maintien de l'ordre communautaire ont été identifiés au sein de la force de police et formés à agir aux côtés des groupes d'autodéfense communautaires. Ce programme a été appliqué dans six États du Nigéria, mais, faute d'être adopté par les acteurs décisionnels tels que le ministère de la Justice et l'inspecteur général de la police (faute aussi de l'implication du président), il n'a pu engendrer les effets multiplicateurs désirés.¹²

Toutefois, pour sérieux que soient les problèmes du maintien de l'ordre, on ne peut les considérer indépendamment du système de justice criminelle, du seul fait que la police est l'agent chargé de la mise en œuvre de ce système. Or, les réformes du système judiciaire ont été beaucoup plus lentes que les réformes militaires et de la police. Tant qu'il n'y aura pas une approche d'ensemble qui permette l'accès à la justice et à l'application de la loi, même l'approche ad hoc adoptée par l'administration Obasanjo, qui tente de corriger le déficit en effectifs, n'apportera pas de changement. Une approche d'ensemble impliquera nécessairement que l'on s'intéresse aux lacunes existantes en matière de responsabilisation, de surveillance, d'accès, de processus, d'efficacité et de représentativité au niveau des institutions chargées de la justice, des poursuites et du maintien de l'ordre, mais aussi que l'on s'assure des relations nécessaires au sein de la communauté judiciaire et du secteur de la sécurité (la police, les services correctionnels, les services judiciaires et de poursuite, etc.).¹³

Le second mandat d'Obasanjo a révélé l'ampleur du problème lié à la gestion et au contrôle du secteur de la sécurité. C'est d'abord l'opinion, largement admise, selon laquelle certains segments des forces étaient corrompus, qui a fait clairement surface quand l'inspecteur général de la police, M. Tafa Balogun, a été arrêté et accusé de corruption. Il est intéressant de noter que l'on a célébré dans les casernes de police à travers tout le pays la condamnation du premier policier de l'État. L'exposition à la corruption a ensuite gagné les forces armées, quand trois officiers supérieurs de la marine nationale sont passés en cour martiale après la disparition d'un bâtiment russe qui avait été saisi pour trafic illicite de pétrole. Alors que l'action menée par le gouvernement contre la corruption était acclamée par des observateurs internes et extérieurs au Nigéria, cette tentative de réforme (même non coordonnée) s'est considérablement politisée au cours des deux dernières années du régime Obasanjo, suite à sa campagne pour un troisième mandat et à la rupture des relations entre le président et le vice-président.

Réforme du secteur de la sécurité : les défis internationaux et régionaux

Alors que la réforme du secteur de la sécurité est un projet totalement interne, l'État nigérian a eu à réagir aux marques d'intérêt internationales qu'elle a suscitées. Il n'est donc pas surprenant que le vice-président se soit référé au besoin spécifique de « construire, rétablir et renforcer la relation entre l'institution militaire nigériane et le reste du monde, en particulier les

pays africains, après des années d'isolement diplomatique et de sanctions ». Il est incontestable que la communauté internationale a un rôle à y jouer. Tout le problème est de savoir comment l'impliquer dans le projet de transformation du secteur de la sécurité. Le test décisif pour cela oscillera autour de la décision d'engager des conseillers étrangers dans le programme de reprofessionnalisation de l'institution militaire.

Les conseillers étrangers et le programme de reprofessionnalisation militaire

En cherchant à comprendre l'implication de conseillers militaires étrangers dans le programme de reprofessionnalisation, il est important de souligner que le secteur de la sécurité nigériane n'en est pas à sa première expérience dans le domaine des accords de coopération militaire bilatérale. Les Britanniques ont aidé à la mise sur pied de l'armée de terre et de la marine nationale, héritières des forces coloniales ; les Allemands ont prêté main à la création d'une armée de l'air ; quant à l'Académie nigériane de défense et au Collège national de guerre, ils ont été créés avec l'aide des Indiens et des Britanniques.

Bien que plusieurs options se soient offertes à elle, l'administration Obasanjo a décidé, dès son entrée au pouvoir, d'engager les services d'une société privée étrangère composée d'officiers retraités, connue pour avoir des liens étroits avec le gouvernement des États-Unis et pour son programme de reprofessionnalisation. Cette organisation, le *Military Professional Resources Incorporated* (MPRI), s'était déjà impliquée dans la formation militaire, l'équipement et des services de conseil en Croatie, en Arabie saoudite et en Angola, avant de remporter, avec l'appui des États-Unis, le contrat du Nigéria. En 1999, le MPRI a entrepris, au nom du département de la Défense américain et de l'USAID (Bureau des initiatives de transition) une mission d'évaluation de 120 jours avec une équipe de huit personnes dans le but d'élaborer « un plan d'action pour intégrer une institution militaire réformée dans un nouveau contexte civil ». Durant cette mission d'évaluation, elle a organisé à travers le pays une série d'ateliers sur les relations civilo-militaires pour les officiers supérieurs, les civils et les diverses formations armées. Après avoir mené à bien son évaluation initiale, elle a signé un nouveau contrat, « le programme de transition civilo-militaire pour le Nigéria », qui met l'accent sur plusieurs points importants : la réforme de l'institution militaire, la création et la mise en place de

nouvelles institutions civiles pour les affaires civilo-militaires, et l'effort de démilitarisation de la société.

Il ne fait aucun doute que tout ce qui précède constitue autant de domaines dans lesquels l'aide peut être apportée à l'institution militaire nigériane, pour autant que l'appropriation locale ne soit pas compromise. Cet engagement est dans les compétences du corps législatif et des militaires de carrière, et pas seulement dans celles du chef de l'État ou du ministre de la Défense. Malheureusement, les choses ne se sont pas passées ainsi. Le MPRI a fini par faire partie des meubles au ministère de la Défense, où un bureau et des personnels avaient été mis à sa disposition. Mis à part l'opposition flagrante des militaires de carrière à l'accès sans restriction du MPRI, la conviction des membres de cette organisation, selon lesquels il était possible de transférer en bloc des modèles de relations civilo-militaires d'un contexte socio-culturel donné à un autre, était considérée comme plus problématique. Il s'agissait là d'un avatar dont les Nigériens avaient déjà fait l'expérience dans d'autres domaines du secteur de la sécurité – cette apparente dépendance à l'égard des étrangers dans le domaine de l'assistance, alors même que l'expertise locale existe. C'est pourquoi la critique publique du général Malu sur le besoin de « protéger notre nation » était compréhensible, même si c'était un acte d'insubordination. Dans une interview accordée au magazine *Tempo*, il a expliqué en détail les raisons de son opposition à l'engagement du MPRI et de l'équipe de Fort Bragg :

« Nous sommes un pays souverain et nous devons protéger nos intérêts nationaux. Je ne pense pas que ce soit la mission de quelque pays étranger que ce soit de nous dire ce que doivent être notre politique de défense, notre posture stratégique et toutes choses qui ne peuvent être déterminées que par les Nigériens...

...Une partie de l'incompréhension que nous avons eue avec les Américains qui sont venus nous former est qu'ils ont voulu le faire en se limitant aux rudiments de la formation militaire. Nous n'avons pas été d'accord avec cela, car nous sommes une armée de soldats bien entraînés et d'officiers expérimentés qui manquons de moyens... »¹⁴

Il semblait clair que l'engagement du MPRI était plus sous-tendu par l'assistanat qu'il aurait dû l'être, et il est important que les partenariats entre pays donateurs et gouvernements nationaux soient sur un pied d'égalité si l'on veut obtenir des résultats positifs. Les approches qui permettent aux pays donateurs d'aider au processus de réforme du secteur de la sécurité sans

chercher ni à le conduire, ni surtout à se l'approprier doivent être le pivot de telles relations.

Les Nigériens auraient dû donner une plus grande priorité à la définition de la mission de la nouvelle institution militaire, et mener avec toutes les parties prenantes un exercice de révision des questions de défense et de sécurité, conduisant à un plan qui aurait pu constituer la base d'une demande générale d'assistance. Plutôt que de tirer avantage de la faible capacité de l'État à clarifier ce qu'il cherche à accomplir, les institutions internationales devraient saisir l'occasion donnée par la médiocre capacité de l'État à aligner l'aide extérieure sur les besoins et les efforts locaux, et ne pas l'utiliser comme un moyen d'imposer sa propre conception des relations entre civils et militaires.

Le Nigéria au sein de la région ouest-africaine

Etant donné la nature imbriquée de beaucoup de conflits dans la sous-région, le gouvernement a pris comme point de départ le fait que toute perspective de démilitarisation et de gouvernance du secteur de la sécurité ne pouvait que s'inscrire dans un effort concerté de la CEDEAO. En conséquence, le gouvernement nigérian a été un élément central dans le renouveau de vigueur constaté au sein de cet organisme régional. Ainsi, le gouvernement nigérian associe en partie la prolifération de l'armement, qui a nourri les conflits internes latents dans le pays, au flux d'armes de petit calibre, qui a cours dans la région et qui n'est pas sans relation avec les différentes crises. De ce fait, cet engagement, qui était fondé jusqu'alors sur la générosité, est maintenant lié aux questions de politique intérieure en cours, dont certaines requièrent la transformation des modèles de gouvernance, alors que les facteurs régionaux ne sont plus considérés que comme des voies de retraite propres à contourner une crise interne. Indubitablement cependant, les facteurs régionaux occupent une place centrale dans le programme de réforme du secteur de la sécurité ; le gouvernement doit prendre cela au sérieux.

L'engagement pour le maintien de la paix internationale

D'une manière générale, l'intérêt manifesté par le gouvernement pour le maintien de la paix est aussi lié à la double stratégie, qui consiste à utiliser les occasions qui se présentent à l'extérieur pour traiter quelques problèmes internes. A cet égard, le maintien de la paix a été le principal mécanisme

permettant de maintenir le professionnalisme au sein de l'institution militaire au cours des trois décennies d'incursion militaire dans la politique. Il semble à présent que le gouvernement soit intéressé à institutionnaliser ce rôle et à créer un créneau de diplomatie préventive et de maintien de la paix pour les militaires et les autres agences de sécurité. Il en est résulté la création d'un département du maintien de la paix à l'état-major de l'armée de terre et de la défense, ainsi que le projet d'ouvrir une académie du maintien de la paix au collège d'état-major de Jaji. L'affectation d'un acteur important sur la scène du maintien de la paix internationale, comme le chef d'état-major de l'armée de terre,¹⁵ a semblé convaincre le gouvernement et les militaires de l'importance primordiale que revêtait le projet d'une division de maintien de la paix en veille, qui pourrait être activée avec un court préavis, le cas échéant.

La situation dans le golfe de Guinée

Il semble évident qu'en plus du rôle de maintien de la paix, terrain naturel pour l'institution militaire nigériane, cette dernière devrait s'intéresser plus encore à l'évolution de la situation dans le golfe de Guinée, qui se révèle de plus en plus être une nouvelle et importante source de pétrole « off shore » à la hauteur des défis du golfe persique. Ceux qui ont la charge de l'élaboration des scénarios aux ministères de la Défense et des Affaires étrangères devraient porter une attention spéciale à ce que signifie cet intérêt nouveau pour le golfe de Guinée du point de vue de la sécurité nationale. Ceci est particulièrement vrai en ce qui concerne la sécurité des gisements « off shore » et les intérêts respectifs dans les pays voisins, tels que Sao Tomé-et-Principe, le Cameroun, la Guinée équatoriale et peut-être dans un avenir proche l'Angola, qui est plus loin. Cela devrait entraîner une révision de l'estimation des menaces, qui devraient être fusionnées dans un cadre sécuritaire national, de façon à ce que toutes les possibilités puissent être étudiées et traitées.

La campagne contre la terreur

Le dernier ajout à la liste des dangers qui menacent le secteur de la sécurité au Nigéria est l'accroissement présumé de l'activité des extrémistes. Bien qu'il y ait eu quelques soucis légitimes, suite à l'incursion d'un mouvement de soi-disant Talibans dans le Nord-Est du pays et suite à la vague montante du fondamentalisme religieux, on ne sait toujours pas si la campagne contre

la terreur est fondée sur une analyse objective des menaces ou si elle est inspirée par des préoccupations imposées de l'étranger. Ce sujet figure à l'ordre du jour des grandes puissances, et pourrait bien être l'objet de toute l'attention de l'État dans les années à venir, car il apporte aux acteurs du secteur de la sécurité, et particulièrement aux services du renseignement, une responsabilité encore accrue.

Il ressort de l'analyse qui précède que, dans un pays qui émerge d'un long régime autoritaire, les défis et l'évolution des relations entre civils et militaires ainsi que de la réforme du secteur de la sécurité sont très différents de ceux que l'on observe dans des régimes politiques stabilisés. Bien que ce chapitre allègue que le gouvernement nigérian s'est quelque peu engagé dans la gouvernance du secteur de la sécurité en se concentrant sur les formes traditionnelles de la réforme de l'institution militaire avec une assistance de l'étranger, l'héritage bien affirmé de trente années de régime militaire a laissé des traces indélébiles sur la sécurité des institutions, ainsi que sur le psychisme des Nigériens ordinaires. Si une chose est certaine, c'est que le militarisme et la militarisation continueront à poser un problème majeur à l'État nigérian dans les années à venir.

Conclusion

Sur le chemin emprunté par le Nigéria vers un système démocratique, il reste plusieurs défis à relever. Tandis qu'il s'efforce de faire face à son long passé autoritaire, le Nigéria connaît encore des soubresauts dans son économie politique. Alors que la politique électorale est au centre de la consolidation du processus démocratique, on craint que les graves problèmes de sécurité, déclenchés par le manque d'accès aux ressources, ne contribuent à alourdir les défis sécuritaires. Des commentateurs ont pu considérer les diverses crises liées au « contrôle des ressources » comme des pierres d'achoppement. Alors que le régime Obasanjo semblait avoir correctement évalué la place de la sécurité et de la revitalisation de l'économie dans la croissance du pays et dans le processus de développement, ses décisions étaient souvent davantage inspirées par des considérations personnelles que par des orientations institutionnelles. Cela mettait la gouvernance démocratique à la merci des principaux intervenants politiques en l'éloignant de la sagesse collective du peuple.

La gouvernance est au cœur de toutes les préoccupations évoquées ci-dessus. Le succès des programmes de démocratisation et de décentralisation

du Nigéria, ainsi que les politiques menées en vue d'améliorer la gouvernance et les rapports entre civils et militaires, sont aussi importants pour l'action d'ensemble du gouvernement que les critères de performance socio-économiques. L'utilisation des capacités et de l'expertise disponibles à tous les niveaux sont des gages d'efficacité pour une stratégie de la gouvernance. Il est hautement prioritaire de rétablir l'expertise politique et de corriger le déséquilibre des ressources humaines, qui entravent gravement les efforts du gouvernement.

Tout ce qui précède souligne l'importance de ce véritable processus, et montre qu'il n'y a pas de lien téléologique entre le désengagement militaire et la consolidation de la démocratie. Pour autant, la construction d'un État responsable et transparent, ainsi que la conduite d'une réforme efficace du secteur de la sécurité, nécessitent l'approfondissement de la démocratie. A partir de cette analyse et de ses conclusions, il apparaît clairement que l'avenir de la consolidation démocratique dépend de la réforme autant de la base constitutionnelle et institutionnelle de la GSS que des résultats obtenus par l'administration civile.

Références

- ¹ Voir, par exemple : Nicole Ball, Pete Biesheuvel, Tom Hamilton-Bailey et 'Funmi Olonisakin, « Security and Justice Sector Reform Programming in Africa » (DFID Evaluation Working Paper 23, 2007).
- ² Pour une discussion plus approfondie de l'approche de la RSS au cours des premières années du régime Obasanjo, voir J. Kayode Fayemi, « Governing the Security Sector in a Democratising Policy, Nigeria » dans *Governing Insecurity*, dir. publ. G. Cawthra et R. Luckham (London and New York : Zed Books, 2003), 57-77.
- ³ *Daily Times*, 29 juillet 1999.
- ⁴ Voir : l'agence Pan African News, « Le Nigéria ajourne ses plans de réduction des forces militaires, » 24 décembre 2000.
- ⁵ Il faut rappeler que le président et le ministre de la Défense ont été victimes, l'un et l'autre, du coup d'État manqué de 1976, dû, en partie, à l'exercice de démobilisation post-conflit, dont ils s'étaient faits les champions.
- ⁶ Entretien avec l'ancien inspecteur général de la police, M. Musiliu Smith, 11 mai 2003.
- ⁷ Le manque de fonds demeure le sujet le plus contrariant rencontré au cours de plusieurs entretiens avec des officiers supérieurs et généraux. Alors même que tous sont d'accord avec l'orientation vers le professionnalisme, certains estiment qu'il y a tentative délibérée de réduire le financement ce secteur pour en inhiber les capacités. Bien qu'il n'y ait aucune raison de penser que ce soit le cas, le sous-financement a néanmoins été responsable, à ce stade et à coup sûr, de certains problèmes du secteur, notamment les

délais de construction des cantonnements et des logements, la catastrophe du dépôt de munitions de Lagos, la crise des pensions et les questions d'équipement.

⁸ Cette opinion a été totalement adoptée par le président et par l'équipe de sécurité nationale à l'occasion du premier séminaire présidentiel sur la sécurité nationale, auquel le président avait convié un large échantillon de participants pour discuter des questions de sécurité dans le contexte d'une société démocratique.

⁹ Voir : *The Guardian* (Lagos), 15 avril 2004. Voir aussi All Africa.com, <http://www.allafrica.com> (14 avril 2004).

¹⁰ Bien que le président Obasanjo ait présenté ses excuses à tous les Nigériens pour les excès du passé lors de la remise du rapport de la Commission Oputa en mai 2002, le gouvernement n'a toujours pas publié de Livre blanc sur ce document.

¹¹ Le gouvernement Obasanjo a recruté 240 000 hommes et femmes pour la police. Comme l'affirme le nouvel inspecteur général de la police, Alhaji Tafa Balogun, on a de bonnes raisons de croire que dans le feu de l'action, quelques unes des nouvelles recrues provenaient de gangs criminels et que plusieurs crimes atroces commis ces derniers temps l'ont été par des hommes en uniforme.

¹² Voir : Ball et al. 2007.

¹³ Le projet « Accès à la justice » du DFID, appelé plus tard « Programme Sécurité, Justice et Croissance », a commencé à agir en ce sens, mais les enquêtes faites dans le cadre de cette étude plaident pour une cohérence accrue et pour un endossement par les principales institutions concernées.

¹⁴ Général Victor Malu, Entretien, *Tempo Magazine*, 8 mars 2001.

¹⁵ Le général Martin Luther Agwai a pris les fonctions de chef d'état-major de l'armée de terre en juillet 2003. Jusqu'à sa nomination, il était le conseiller militaire adjoint pour le maintien de la paix du Secrétaire général de l'ONU, et auparavant le commandant en second de l'UNAMSIL en Sierra Leone.

Chapitre 15

Le Sénégal

Saidou Norou Tall

Introduction

Ayant accédé à la souveraineté internationale le 4 avril 1960, le Sénégal n'a pu, à l'image des autres pays africains, manquer d'être secoué par des crises régionales ou sous-régionales, assorties de leurs séquelles chroniques : la pauvreté, la maladie, la sécheresse, les réfugiés et les personnes déplacées, l'endettement extérieur, etc. Atteignant l'âge de la maturité, le Sénégal a survécu à divers bouleversements, et c'est justement à l'occasion de la résolution de ces difficultés que se sont révélés les problèmes de sécurité. Dans cette optique, on s'attachera à dégager, au-delà du foisonnement des normes et de la prolifération des institutions, les enjeux de la gouvernance sécuritaire dans un État volontairement placé sous le régime des « pays les moins avancés », mais qui est l'une des locomotives de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA) ou de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), de l'Union africaine et du Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD).

Cette étude, réalisée sous l'angle du droit public, examine l'appareil sécuritaire, son fonctionnement, sa gestion, son contrôle, les défis de sa gouvernance, les besoins et possibilités de réforme au Sénégal.

Organisation du secteur de la sécurité

Traditionnellement, la défense extérieure est confiée aux armées, et la sécurité intérieure à la police. Le Sénégal n'échappe pas à ce schéma. De plus, les agents publics de la sécurité doivent être distingués des agents privés, sans que soit pour autant négligée la possibilité de coordination et de coopération entre les deux. La partie privée du secteur de la sécurité comprend les groupes de guérilla, les compagnies de sécurité

privées, les organisations d'autodéfense, et les quelques rares milices affiliées aux partis politiques.

Les institutions légalement habilitées à faire usage de la force

Le Sénégal étant un pays en développement, on imagine aisément les nombreuses difficultés rencontrées par ses corps d'armée en matière d'équipement. Le service militaire n'est pas obligatoire et l'âge de recrutement est fixé à 18 ans, qui est également l'âge de la majorité pour les droits civiques et politiques. L'armée sénégalaise est très étoffée : elle comprend la gendarmerie et le service de protection civile ; elle regroupe sous son ombrelle l'école nationale des officiers d'active, l'école nationale des sous-officiers d'active, l'école militaire de santé, les renseignements généraux, le groupement d'intervention de la gendarmerie nationale, etc. Elle fournit souvent des contingents pour les opérations de maintien de la paix de l'ONU. Elle est présente sur tous les terrains d'opération, que ce soit au Liban, au Cambodge, au Burundi ou en Côte d'Ivoire.

En ce qui concerne la gendarmerie nationale, elle a pour mission de veiller à la sûreté publique, d'assurer le maintien de l'ordre ainsi que l'application des lois et règlements, et d'exercer une surveillance continue, préventive ou répressive. Elle assure l'exécution des missions de la police administrative, judiciaire et militaire. Sur le plan administratif, la gendarmerie est chargée du volet préventif (service d'ordre, circulation, police des étrangers, des logeurs, lieux publics, salles de spectacles, débits de boissons, police économique, police des professions ambulantes, police de la pêche, de la chasse, protection civile, organisation des secours, surveillance des personnes et des biens). Sur le plan judiciaire, elle reçoit des instructions du procureur de la République (constat des crimes et délits, recherche des preuves et des auteurs des infractions). Sur le plan militaire, elle doit prévenir le désordre, maintenir la discipline dans les corps de l'armée, rechercher les déserteurs, surveiller les permissionnaires, établir le constat des infractions militaires ou de droit commun commis par les militaires.¹

La gendarmerie constitue un maillon important de la défense opérationnelle du territoire de par sa fonction de renseignement. En temps de paix, elle participe aux manœuvres militaires. En temps de conflit armé, elle prend part aux combats (légion de gendarmerie d'intervention, réserve générale) auprès des forces aériennes, terrestres, navales, malgré son rôle de police militaire (prévôté) sur les théâtres d'opération. Elle accomplit une mission générale de défense civile par le renseignement et porte assistance aux personnes en danger. Depuis 1962, la gendarmerie assure la sécurité de

la présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du palais de justice, de la radio, et escorte les officiels ainsi que les hautes autorités. Son efficacité est constatée au quotidien, dans la mesure où les Sénégalais la considèrent comme la plus apte à assurer les missions sécuritaires, au détriment de la police.

Quant à la police sénégalaise, elle est coordonnée par le ministère de l'Intérieur et des Collectivités locales par le biais de la Direction de la sûreté publique. Ce ministère supervise les activités de nombreux services et corps, comme le Groupement national des sapeurs-pompiers, la Direction de la surveillance du territoire, la Direction de la protection civile, la Direction de la police judiciaire, l'Inspection des services de sécurité, la Direction de la police de l'air et des frontières, la Division des enquêtes criminelles, la Direction de la police des étrangers et des titres de voyage.

Depuis le début des années 90, sa refonte, avec la création d'un corps de police municipale, a favorisé un vaste mouvement d'affectation et de recrutement d'effectifs. Pour renforcer la police, un important plan de modernisation et d'équipement a été prévu sur une période s'étalant de 2004 à 2010, pour un financement de 23 milliards de FCFA, avec une dotation de la police scientifique en nouvelles technologies.² La police sénégalaise doit faire face au manque de motivation, au manque de moyens en personnels et en matériel, à la vétusté des postes, à la corruption réelle ou supposée. En 1987, à la suite d'un mouvement de mécontentement et de revendication, elle a été collectivement dissoute, et les agents de police radiés. Les différents dysfonctionnements de la police ont eu pour corollaire une certaine défiance des citoyens à son égard. De même, le faible pouvoir d'achat, conséquence d'une rémunération peu motivante, ne manque pas de rejaillir sur le moral des agents.

La douane a également un rôle fiscal et budgétaire. Elle veille à la protection de l'économie nationale en luttant contre la fraude et le dumping. Elle contribue ainsi à l'essor de l'économie. Elle combat la contrefaçon, les fausses marques de fabrique, elle lutte contre le blanchiment des revenus illicites et le trafic des stupéfiants, et protège les espèces animales ou végétales menacées d'extinction.³

Ces différents corps sont confrontés à des problèmes, à savoir la faible dotation en armes et en équipements, des salaires peu élevés et la vétusté des infrastructures. L'action de ces instances publiques est complétée, voire concurrencée, par celle d'autres institutions de sécurité, lesquelles ne sont pas statutaires.

Les institutions de sécurité non statutaires

Depuis 1982, dans la région de Ziguinchor, le Sénégal est confronté à une rébellion sécessionniste du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC), dont l'Aile politique a pour chef l'abbé Diamacoune Senghor. Miné par ses divisions, le MFDC comporte une branche militaire appelée Atika (« guerrier » en langue diola), à caractère régionaliste et ethnique. Malgré deux accords de paix signés en 2001 avec le gouvernement sénégalais grâce à la médiation de la Guinée-Bissau ou de la Gambie, cette rébellion est la source de nombreuses violations des droits de l'homme : exactions contre des civils (« populations nordistes ») par des groupes armés supposés appartenir au MFDC, homicides de civils soupçonnés par l'armée sénégalaise d'être des espions du MFDC, détention sans jugement de membres du MFDC.

En ce qui concerne la crise en Casamance, de nouveaux espoirs sont permis depuis la signature le 30 décembre 2004 à Ziguinchor de l'accord de paix entre le MFDC et le gouvernement (représenté par le ministre de l'Intérieur). L'accord stipule, entre autres dispositions :

- le renoncement définitif du MFDC à la lutte armée ;
- le déminage de la Casamance ;
- le retour des réfugiés des pays voisins (Guinée-Bissau, la Gambie) ;
- l'intégration des ex-rebelles dans les corps paramilitaires du Sénégal (suivant le principe du volontariat).

Le contrôle de la mise en œuvre est effectué par l'Agence nationale pour la relance des activités économiques en Casamance, créée en juillet 2004 avec un budget de 80 millions de FCFA, et avec la participation de la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme, du Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et d'une Association de jeunes Casamançais.

Les espoirs suscités n'ocultaient pas les dissensions entre les factions rebelles, qui devaient harmoniser les positions des branches intérieure et extérieure, du Nord et du Sud. Malgré l'enthousiasme autour de cet accord et malgré les perspectives de nouveaux investissements touristiques, agricoles ou autres avec la reprise prochaine de la desserte maritime Dakar-Ziguinchor, quelques « faucons » irréductibles semblent s'opposer à tout arrêt des hostilités. Il faut ajouter qu'en raison du discours très nuancé et des positionnements des chefs rebelles qui convoitent le siège de secrétaire général, l'accord de 2004 risque de n'être qu'un « accord de plus ».

Enfin, une autre dimension de la crise à ne pas ignorer, reste l'implication supposée ou réelle de la Guinée-Bissau et de la Gambie, naguère sanctuaires de rebelles, qui sont maintenant plus enclines à un rapprochement avec le Sénégal du fait d'intérêts politiques (médiation du président sénégalais entre les adversaires politiques bissau-guinéens depuis les élections de 2005) ou d'intérêts économiques (problème de la circulation par la voie transgambienne et taxe de passage). Accusé de tenir toute une région en otage, le MFDC disposait de bases militaires en Guinée-Bissau, prétexte à une intervention militaire sénégalaise dans ce pays voisin pendant la guerre civile bissau-guinéenne en 1999. En 2000, le président de l'époque, Kumba Yala, avait expulsé les combattants du MFDC. Toutefois, quelques poches de résistance subsistent dans ce pays confronté à un sous-développement notoire, qui laisse prospérer des accointances entre ethnies des régions frontalières avec le Sénégal.

La perspective d'une amnistie en faveur des rebelles, le décès du chef de l'Aile militaire Sidy Badji, et le nouveau discours tenu par l'abbé Diamacoune lors de son audience du 14 septembre 2002 avec le président Wade, pour une paix définitive dans la région Sud du Sénégal, augurent de la fin prochaine d'un conflit qui laissera une Casamance exsangue aux prises avec des problèmes résiduels de mines antipersonnel, de massacres de civils innocents et de personnes déplacées ou réfugiées.

Il y a également les compagnies de sécurité privées. L'existence de sociétés de gardiennage, de surveillance ou de transport de fonds traduit la « dangereuse privatisation du secteur de la sécurité avec la prolifération d'entreprises de gardiennage aux relations mafieuses ».⁴ Ainsi, à Dakar, on peut noter un foisonnement de polices parallèles, à savoir des sociétés telles que Sagam, Eagle, Phoenix Sécurité, Dakar Intérim Sécurité, etc., dont les personnels arborent toutes sortes d'uniformes multicolores et représentent des possibilités de dérapages dus aux effets psychologiques de détention d'armes que les agents seraient tentés d'utiliser. A ce propos, un représentant du Centre d'information des Nations Unies a déclaré devant le Mouvement contre les armes légères en Afrique de l'Ouest que « l'on se sentirait plus en sécurité si ces armes étaient entre les mains des militaires ».⁵

Ce problème trouve un écho dans les milices des quartiers. En effet, dans certains centres urbains, des comités d'autodéfense plus ou moins tolérés par la police se sont formés. Les dérapages de ces comités de vigilance ont d'ailleurs conduit le directeur de la sécurité à lancer, lors d'un séminaire sous-régional en janvier 2004, un appel à leurs dirigeants pour qu'ils se rapprochent « des commissariats de police et des responsables de la sécurité », afin de permettre « aux policiers de prendre connaissance

d'informations utiles pour mener à bien leurs enquêtes » et de leur éviter de travailler en solitaire, ce qui malheureusement les pousse parfois à « rendre une justice expéditive ».⁶

Il faut par ailleurs souligner l'existence sporadique de quelques milices de partis politiques mal organisées et mobilisées surtout pour les campagnes électorales (ex. : les Calots bleus du Parti démocratique sénégalais ou les groupes de lutteurs sénégalais convertis, qui servent, l'espace d'une campagne, de gardes du corps aux candidats).

La coordination et la coopération

L'armée et la gendarmerie aident également la police dans ses tâches de maintien de la sécurité intérieure. L'armée est en train de former le troisième contingent de jeunes volontaires sénégalais pour les opérations de reconstruction et de développement de la Casamance. Elle aide la police à renforcer la sécurité à l'aéroport international Léopold Sédar Senghor ou participe à des opérations « coup de poing » pour protéger les personnes et les biens des vols de bétail et des trafics transfrontaliers illicites dans les zones de recrudescence du grand banditisme.⁷

En tant que membre de la CEDEAO, le Sénégal participe au Protocole de non-agression de Lagos du 22 avril 1978 et au Protocole d'assistance mutuelle en matière de défense de Freetown du 29 mai 1981, assorti d'un mécanisme de sécurité collective régionale (ECOMOG). En tant que membre de l'Union africaine, le Sénégal a adopté le Mécanisme pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits de 1993, qui prévoit la création et le déploiement de missions civiles et militaires d'observation et de vérification. Parallèlement à ces initiatives, une volonté nouvelle de mettre en place des mécanismes opérationnels affranchis des lourdeurs de l'UA ou de la CEDEAO, s'est traduite par des programmes de coopération d'un type nouveau. Le programme Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP), élaboré lors de la Conférence diplomatico-militaire de Dakar convoquée par la France, les États-Unis et la Grande-Bretagne du 20 au 23 octobre 1997, en est un exemple. Il s'agissait de rassembler des forces africaines capables de mener des opérations de maintien de la paix. Le premier volet opérationnel s'est concrétisé par des manœuvres militaires conjointes, dites « GUIDIMAKA 98 », à l'Est du Sénégal, réunissant 1 400 soldats sénégalais, 650 mauritaniens, 900 français, 40 marines, 63 britanniques avec une logistique de 600 véhicules et 30 avions de combat.⁸

À côté du programme RECAMP qui comprend le volet humanitaire (protection des personnes civiles, des personnes déplacées ou réfugiées), il faut citer le projet Réaction aux crises africaines (*African Crisis Response Initiative*), lancé au Sénégal entre le 21 juillet et le 21 septembre 1997 sous l'égide de l'Agence des Nations Unies pour les réfugiés (UNHCR), du CICR, d'Africare, de Vision mondiale. Il consiste à mettre sur pied, organiser, équiper, et former des forces africaines pour leur permettre de mener à bien des opérations humanitaires. Il est financé à hauteur de 15 millions de dollars par les États-Unis.⁹

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Les mécanismes gouvernementaux

Le Sénégal est l'un des rares États africains à n'avoir connu aucun putsch militaire. La Constitution sénégalaise du 22 janvier 2001, adoptée par référendum le 7 janvier 2001, confère au chef de l'État le titre de chef suprême des armées, président du Conseil supérieur de la défense nationale et du Conseil national de la sécurité. Il nomme à tous les emplois militaires et dispose de la force armée (art. 45 de la Constitution).

Au niveau de chaque ministère, une Inspection générale coordonne les activités de sécurité. Le ministère de l'Intérieur abrite le siège du Comité interministériel de lutte contre la drogue. Le Conseil supérieur de la défense nationale réunit, sous l'autorité du président, différents ministres, l'inspecteur général des forces armées, les chefs d'état-major des armées, de la gendarmerie et en particulier du chef de l'État.¹⁰ On notera à cet égard que les différents corps de l'armée nationale sont coordonnés par le chef d'état-major des armées, le haut commandant de la gendarmerie et le responsable de la justice militaire. Ces corps sont placés sous l'autorité du ministère de la Défense. Outre les ministères, le président ainsi que le premier ministre disposent de bureaux de liaison chargés de coordonner les activités des différents services de sécurité.

Il ne faut pas oublier l'Agence nationale de sécurité, dont les attributions doivent encore être précisées par le chef de l'État.¹¹ Le nombre élevé des institutions rend nécessaire une coopération plus fluide et un contrôle plus étroit, ainsi que la création éventuelle d'une base de données accessible au public.

Le contrôle parlementaire

Sur le plan politique, le régime est caractérisé par l'adoption de la séparation des pouvoirs (exécutif, législatif et judiciaire) et d'un système de type présidentiel (mi-parlementaire, mi-présidentiel). Le Parlement sénégalais, monocaméral, est représenté par l'Assemblée nationale composée de 120 députés. Le travail législatif est assuré par des commissions permanentes, spéciales ou ad hoc, une Commission des délégations et une Commission de comptabilité et de contrôle. L'Assemblée nationale peut créer des commissions d'enquête.

L'assemblée interpelle souvent le gouvernement sur la situation socio-économique du pays, par le biais de questions écrites ou orales, avec ou sans débats. Mais étant donné que le gouvernement dispose d'une majorité parlementaire de 93 députés, les rares motions de censure de l'opposition sont restées sans suite. Il s'agit-là d'un inconvénient majeur. Le contrôle parlementaire est assez rarement utilisé du fait des réticences de la majorité parlementaire, soucieuse de ne pas donner aux parlementaires de la minorité des arguments électoraux, au cas où des dirigeants seraient épinglés par ces contrôles.

Le contrôle judiciaire

Le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. Il est exercé par le Conseil constitutionnel (recours en inconstitutionnalité), le Conseil d'État (recours pour excès de pouvoir), la Cour de cassation (en matière civile, criminelle, commerciale), la Cour des comptes (contrôle des comptes des ordonnateurs et comptables publics), et les cours et tribunaux (au niveau des 11 régions et 33 départements). Au sein de la présidence de la République, un ministre commissaire des droits de l'homme est chargé de centraliser les différentes missions assurées avant 2000 par le Comité sénégalais des droits de l'homme et par la Commission interministérielle des droits de l'homme et de la paix.¹²

L'un des inconvénients de la justice sénégalaise est que son indépendance a été souvent contestée en raison de nombreuses affaires touchant des dirigeants politiques. On lui a souvent reproché d'être d'avoir été instrumentalisée pour déstabiliser l'opposition ou écarter des personnalités gênantes.

La société civile

Les Sénégalais peuvent librement s'associer pour former des partis politiques, sous réserve de la délivrance d'un récépissé par le ministère de l'Intérieur. Le multipartisme, illimité depuis 1981, a favorisé la naissance de près de 75 partis politiques. Dans un autre registre, on constate l'existence d'une pléthore d'organisations non gouvernementales, sénégalaises ou d'origine étrangère, démontrant la participation active de la société civile. Par exemple, la Rencontre africaine pour la défense des droits de l'homme (observateur à l'ONU et à l'Union africaine dans les domaines économique, social, culturel et éducatif). On note toutefois qu'au Sénégal les nombreuses organisations de la société civile militent essentiellement en faveur du respect des droits de la personne humaine (enfants, femmes, handicapés). En dehors de quelques rares organisations, dont l'activité consiste à promouvoir la démocratie et la bonne gouvernance, très peu d'institutions de la société civile s'intéressent au volet sécuritaire. Heureusement, la présence d'un certain nombre d'ONG internationales permet d'obvier peu ou prou à cette carence.

Quant à la presse, elle est libre et indépendante. On compte une bonne dizaine de quotidiens, les chaînes de télévision étrangères et seulement deux chaînes de télévision nationales. Malgré les atouts du paysage journalistique, on a souvent reproché à la presse d'être le lieu de recrutement de pigistes sans qualifications ou à la déontologie lâche. A l'inverse, la presse accuse les pouvoirs publics de ne se servir d'elle que pour mieux asseoir leur propagande politique et de museler trop fréquemment des journalistes honnêtes, auteurs de rapports sur la gestion des comptes de la nation. Au Sénégal, les rapports entre la presse et le pouvoir politique ne laissent jamais indifférent. Malgré l'affirmation des droits et des libertés dans la Constitution, il faut déplorer les nombreux procès en diffamation intentés contre des journalistes qui ne vérifient pas toujours leur source d'information.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Le manque d'effectifs dans les différents corps publics de la sécurité représente un défi majeur. En février 2004, le gouvernement s'est engagé à recruter 15 000 fonctionnaires, à raison de 5 000 par an jusqu'en 2007. En revanche, le recrutement pour le service militaire est assez faible. On peut déplorer le fait qu'après le service de 24 mois, les jeunes recrues retournent à la vie civile et grossissent le rang des désœuvrés, ce qui les rend vulnérables

aux tentations de la délinquance. L'armée manque d'équipements modernes, malgré les efforts de coopération avec la France (qui dispose d'une base militaire à Dakar),¹³ les États-Unis et l'Allemagne. Les forces armées doivent renforcer une capacité spécifique et endogène pour l'entraînement de leurs cadres et de leurs troupes. Il est de plus en plus urgent qu'elles s'attachent les services de conseillers juridiques et de psychologues. Les programmes militaires de formation doivent prendre en compte le volet humanitaire.

Il y a aussi un manque de communication au sein de ces différents corps, qui sont liés par une obligation ou un devoir de réserve et trop souvent enclins à se replier derrière des arguments « secret défense » ou « confidentiel ».¹⁴ En effet, on retrouve très fréquemment cette tradition du secret dans le cas de nombreux actes administratifs, qui ne sont ni publiés dans le Journal officiel, ni accessibles aux simples citoyens. L'interminable circuit des décisions administratives et le manque d'information des citoyens, sont autant de tares de l'administration, qui expliquent l'existence de nombreuses lourdeurs administratives.

À la solution consistant à doter davantage l'armée, la police et les corps officiels de la sécurité de moyens en effectifs et en matériels, doivent s'ajouter le rétablissement moral des troupes, ainsi qu'un meilleur maillage du territoire national. On peut également regretter que les corps officiels ne recrutent pas de personnel féminin. D'autre part, s'il faut saluer la laïcité de l'armée et son apolitisme (les militaires n'ont pas le droit de vote), le danger qui doit être sans cesse conjuré est le risque (toujours présent dans les armées africaines) d'une confrérisation¹⁵ ou d'une ethnicisation.

Il est de bon ton de noter la présence des armées sénégalaises sur de nombreux terrains d'opération pour des missions de maintien de la paix conduites sous l'égide de l'ONU ou de la CEDEAO. Pour une meilleure compréhension des lois sur les conflits armés, certains aspects humanitaires ont été intégrés à la formation des troupes. En 1998, par exemple, dans le cadre du programme de formation de 1 500 officiers et soldats de quinze bases militaires, la délégation régionale du Comité international de la Croix-Rouge a rédigé avec les forces armées sénégalaises un « Manuel du soldat ».¹⁶

Les armes légères et de petit calibre proviennent de trafics à l'intérieur du pays, que ce soit au marché hebdomadaire de Diaobé, dans les villes de Mbacké et Touba (armes de fabrication artisanale) ou dans les pays limitrophes comme la Gambie (Axe Basse Santafu – Georgetown – Médina Yoroufoulah), la Guinée-Bissau (trafic alimentant la rébellion du MFDC), la Mauritanie (secteur de Bassiknou à Fassala Néré, armes des Touaregs et des Négro-africains), du Mali (trafics empruntant le chemin de fer Dakar-Bamako¹⁷). La gendarmerie, la police et la douane sont confrontées au trafic

utilisant des bateaux de pêche, des pirogues transportant armes et drogues sur les fleuves Casamance, Gambie, Sénégal et dans les criques (« bolongs ») de la Casamance ou des Iles du Saloum.

Au niveau des corps sécuritaires, il est important de dissiper les doutes sur l'éthique grâce à des programmes de moralisation et de motivation des agents afin de restaurer l'honneur et le prestige de ces corps. Comme en atteste le compte rendu du Conseil des ministres du 19 juin 2003, il est urgent d'assainir le secteur des sociétés de gardiennage, d'escorte et de surveillance des biens privés par la finalisation d'un nouveau décret visant à réorganiser les modalités d'exercice de leurs activités, et assorti de l'obligation annuelle d'un audit sécuritaire, social et fiscal.¹⁸ Ce problème devrait être réglé le plus rapidement possible, car certaines compagnies de sécurité sont mieux équipées que la police et moins enclines à respecter une quelconque déontologie.

Il est urgent de mettre en place une police de proximité. Il faut densifier le réseau des postes de police en ciblant les quartiers dangereux. Dans ce contexte, les problèmes inhérents à la vétusté du système pénitentiaire, les attaques à main armée dans les villes carrefour ou touristiques devaient suffire à alerter les décideurs. Régulièrement, la presse dénonce l'aggravation du tourisme sexuel avec son cortège de maladies transmissibles, qui devrait être enrayeré par l'adoption d'un texte punissant plus sévèrement la pédophilie.

La sensibilisation aux valeurs civiques, humanitaires et le respect des droits de l'homme devraient être mis en valeur. Pour mener à bien leurs missions républicaines, les forces de sécurité doivent collaborer avec les citoyens, encadrer les comités de vigilance des quartiers, et se rapprocher des organisations communautaires de base (villages, quartiers, mouvements de jeunes). Sur un plan plus général, on peut s'étonner du manque d'études ou de sondages dénonçant les fraudes, les gaspillages et les corruptions. Les commissions parlementaires sont souvent utilisées à des fins politiques. Il faut replacer le défi à la sécurité dans le cadre global de la bonne gouvernance et du renforcement de l'État de droit.

Il serait bon que la révision du Code pénal,¹⁹ qui devra prendre en compte les crimes de terrorisme, de guerre, de génocide, les crimes contre l'humanité et les délits informatiques, comprenne un volet préventif complétant l'effet répressif. L'année 2004 a été inscrite au Sénégal sous le signe de la lutte contre l'insécurité et le banditisme. La région Sud a été traitée en priorité dans le cadre du renforcement de la paix en Casamance. Le MFDC penche de plus en plus vers une paix définitive. En ce qui concerne les opérations de déminage dans la région et la reconstruction par des

groupes de bénévoles des villages détruits, le gouvernement entend collaborer avec la rébellion. En fait, l'alternance politique avait suscité de nombreux espoirs, vite estompés par une recrudescence de la délinquance juvénile, essentiellement due au chômage endémique.

L'alternance politique n'a certes pas éliminé la propension à concentrer le pouvoir des présidents sénégalais, tendance que le régime présidentiel favorise. La promulgation d'une nouvelle constitution en 2001, n'a pas changé cette réalité, suffisamment illustrée par les innombrables actes de violence sur la scène politique pendant les trois dernières années. Les autres changements n'ont pas non plus affecté l'architecture sécuritaire, ni introduit des mesures visant à démocratiser davantage la gestion du secteur de la sécurité (en réduisant les pouvoirs présidentiels, en augmentant ceux du législatif, et en faisant participer la société civile). De tels changements auraient pu améliorer la gestion du secteur et permis de faire face à la corruption et aux autres problèmes mentionnés plus haut. Il est vrai que la tendance fâcheuse de croire qu'aucune réforme du secteur de la sécurité n'était nécessaire a toujours prévalu.

En matière de sécurité, comme en bien d'autres domaines, le Sénégal a joué en Afrique de l'Ouest un rôle bien au-delà de son poids économique ou militaire dans la sous-région. En ce qui le concerne, les enjeux sécuritaires sont soit liés à la politique (gestion de vieux contentieux avec ses voisins immédiats), soit liés au crime organisé et à la nécessité de collaborer davantage avec lesdits voisins pour endiguer le grand banditisme transfrontalier, question très délicate du fait de son ampleur et de sa nature. Au plan sous-régional, en plus de sa participation à la force d'intervention de la CEDEAO au Libéria et en Sierra Leone, le Sénégal fournit encore aujourd'hui des contingents aux troupes déployées en ce moment en Côte d'Ivoire. Il continue de jouer un rôle majeur dans la recherche de solutions aux crises sous-régionales. Il s'était aussi impliqué (sans grand succès) dans la guerre civile en Guinée-Bissau, après avoir joué le rôle de garant de la sécurité de la Gambie avant et pendant la « défunte confédération » de la Sénégalie, dissolue en 1989. Quant à la Mauritanie, les vives tensions de la fin des années 80 et du début des années 90, qui ont failli se terminer en un affrontement armé, se sont muées en une sorte d'entente cordiale entre les gouvernements des deux pays, quelques mois après l'arrivée au pouvoir du président Wade. Ceci malgré la présence de dizaines de milliers de Mauritanais déportés, qui se sont réfugiés sur le territoire sénégalais.

Ce dossier n'a cependant pas encore été évacué et pourrait resurgir comme un défi à la sécurité, que le Sénégal devra gérer tôt ou tard, compte tenu non seulement de l'instabilité en Mauritanie, mais aussi des activités des organisations de ces réfugiés.

Avec la solution définitive de la crise en Casamance et la perspective d'une relance démocratique en Guinée-Bissau à la faveur des élections prochaines, le problème sécuritaire tout au long de la frontière entre les deux pays devrait considérablement diminuer, les contentieux concernant les frontières maritimes ayant été réglés à l'amiable. Cependant, si les élections ne permettent pas ce tournant démocratique ou si l'instabilité alimentée par les tendances putschistes des forces armées guinéennes persiste, la sécurité au Sénégal ne pourra qu'en être négativement affectée.

En ce qui concerne la Gambie, malgré l'absence d'une entente cordiale entre les dirigeants des deux pays (due entre autres au rôle que le président gambien aurait joué dans la crise casamançaise), ce sont plutôt les trafics et contrebandes en tous genres pratiqués le long des frontières entre les deux pays qui devraient être au centre des préoccupations. Ils continueront d'être un des enjeux sécuritaires majeurs auxquels le Sénégal (et la Gambie) auront à faire face dans l'avenir, non seulement en raison de leur ampleur, mais aussi parce qu'ils portent parfois sur les armes de petit calibre et les stupéfiants. Il y a aussi le fait que la situation politique en Gambie risque de dégénérer.

Sans oublier la perspective d'une succession mouvementée, voire violente lorsque le président Lassana Conté aura quitté le pouvoir (même si le Sénégal n'a jamais joué de rôle en Guinée-Conakry). Cette situation pourrait, elle aussi, compromettre la sécurité dans la sous-région en général, et au Sénégal en particulier.

Conclusion

Depuis son indépendance, le Sénégal a dû faire face à une série de défis liés à sa sécurité. Ces défis ont été et restent, de par leur nature, à la fois internes et externes. Pour ce qui est des affaires internes, il est nécessaire de mettre en place des services sécuritaires plus efficaces dans le cadre d'une GSS démocratique. Il est également primordial d'adopter une approche participative, impliquant la société civile et qui prenne en compte la sécurité de l'individu aussi bien que celle de l'État. La signature de l'accord de paix en Casamance fournit également une occasion à exploiter. Pour ce qui est des affaires externes, le Sénégal doit continuer à rechercher des solutions

spécifiquement applicables à la région concernant les armes légères, le trafic, et les exigences à satisfaire lors des opérations de maintien de la paix. Une telle approche, intégrée à la gouvernance du secteur de la sécurité, est le seul moyen d'assurer une paix durable et un processus de développement stable.

Références

- ¹ Site de la gendarmerie nationale sénégalaise, <http://www.gendarmerie.sn>.
- ² Intervention du ministre de l'Intérieur, Macky Sall, en décembre 2003 à l'occasion du vote du budget 2004 de son ministère à l'Assemblée nationale.
- ³ Voir *Le quotidien de la République*, 9 décembre 2003.
- ⁴ Cité par M. Bocoum, « Circulation des armes légères : les ONG sonnent l'alerte, » *Sud Quotidien*, 2 juillet 2001 (n° 2741), p. 6.
- ⁵ Voir le site web du gouvernement du Sénégal, http://www.gouv.sn/Conseil_ministres/index.cfm.
- ⁶ Voir le site Institut Panos de l'Afrique de l'Ouest, <http://www.panos.sn>.
- ⁷ *Le Quotidien de la République*, 21 janvier 2004 (n° 251).
- ⁸ Pour les détails, voir *Le Soleil*, 25 février 1998, p. 2, et 2 mars 1992, p. 7-8 ; *Jeune Afrique*, n° 1939 (10-16 mars 1998), p. 34-37.
- ⁹ Voir *Revue Armée-Nation*, n° 19 (octobre 1997), p. 32.
- ¹⁰ Décret n° 2001-753 relatif à l'organisation et aux attributions du Conseil supérieur de la défense nationale.
- ¹¹ Décret n° 2001-768 du 5 octobre 2001 portant création de l'Agence nationale de sécurité, JORS, n° 6011 (13 octobre 2001), 619.
- ¹² Décret n° 2001-275 du 10 avril 2001 portant création de la Commission interministérielle des droits de l'homme et de la paix, JORS, n° 5983 (28 avril 2001), 302.
- ¹³ Voir *Sud-Quotidien*, 12 mai 2000.
- ¹⁴ Dans cette étude, l'auteur s'est uniquement attaché à citer des sources officielles, facilement vérifiables et accessibles à tous. Il s'est souvent heurté aux arguments précités.
- ¹⁵ Ce manuel a été traduit en anglais (pour les militaires de Gambie) et en portugais (pour les forces armées de la Guinée-Bissau) : CICR-INFO, n° 10 (Dakar : avril 1999).
- ¹⁶ CICR-INFO.
- ¹⁷ *Revue Armée-Nation*, n° 27, (28 avril 2000 : publiée par la DIRPA).
- ¹⁸ Propos rapportés par M.T. Diatta, « Prévention de la délinquance et de la sécurité urbaine : la police de proximité comme outil de persuasion, » dans *Le quotidien* (journal privé), 23 janvier 2004 (n° 319) : <http://www.lequotidien.sn>.
- ¹⁹ Décret n° 2002-1142 du 27 novembre 2002 portant création d'une Commission de révision du Code pénal et du Code de procédure pénale, JORS, n° 6099 (3 mai 2003), p. 456.

Chapitre 16

La Sierra Leone

Al-Hassan Kondeh

Introduction

L'originalité de l'histoire politique de la Sierra Leone réside dans le fait que ce pays a été l'un des premiers de l'Afrique sub-saharienne à avoir établi une gouvernance démocratique. Jusqu'à la mort du premier ministre, en 1964, le pays connaissait un équilibre ethnique relativement stable. Cette situation a changé avec l'arrivée au pouvoir de Sir Albert Margai, qui a succédé à son frère Sir Milton Margai, et par la suite, avec l'avènement de Siaka Stevens en sa qualité de chef du parti Congrès de tout le peuple (*All People's Congress – APC*). Ces deux ères administratives ont été qualifiées de fossé « Nord-Sud » ou « Mendé-Temnè ». ¹ Le meilleur terme que l'on puisse utiliser pour définir les rôles clés que ces deux principaux groupes ethniques, Mendé et Temné, ont joué dans l'arène politique et culturelle est celui de « sous-impérialismes d'Africains au milieu d'Africains », décrivant une situation qui a contribué à accroître le fossé. Ainsi, sous les régimes d'Albert Margai et de Siaka Stevens, les forces de sécurité ont connu un haut degré de politisation en ce qui concerne le recrutement, les affectations et les promotions. En fait, c'est sous le régime d'Albert Margai que les titulaires des plus hauts postes de la police et des forces armées ont été encouragés à occuper des fonctions publiques et politiques de façon à affaiblir l'influence du Parti du peuple de Sierra Leone (*Sierra Leone People's Party – SLPP*) dans le pouvoir. ² Il n'est donc pas étonnant qu'une fois l'opposition au pouvoir, sous Siatka Stevens, une campagne ait été lancée pour éliminer les « mauvais » éléments des postes publics de haut niveau et les remplacer par des « loyalistes du Nord ». ³

Le régime Siaka Stevens représente un triste chapitre pour la Sierra Leone, car le pays a connu une forte instabilité politique et une politisation flagrante des forces de sécurité. Le système judiciaire a été manipulé, la presse muselée et toutes les initiatives en faveur de la démocratie réprimées. ⁴ Pis encore, le parti unique a été instauré en 1978 en tant que système de

gouvernement. Mais avant cela, Stevens avait déjà intégré les principaux responsables de la police et des forces armées au sein des instances principales de son administration en les nommant membres du parlement et ministres d'État. C'était là une institutionnalisation en règle de nos forces de sécurité dans la sphère politique, qui mettait à mal la neutralité politique, l'indépendance et le professionnalisme des services de sécurité.

La position compromettante de la direction des forces de sécurité pendant cette période a mis la Sierra Leone dans une situation délicate. L'ère républicaine de post-indépendance avait été menacée, non seulement par les facteurs sociaux, économiques et politiques, mais aussi par des relations civilo-militaires déséquilibrées et plus particulièrement par l'absence d'un contrôle civil effectif du secteur sécuritaire.⁵

Cette situation a perduré jusqu'à ce qu'éclate la rébellion du Front uni de la Révolution (*Revolutionary United Front* – RUF) en mars 1991. A ce moment-là l'appareil sécuritaire se montrait incapable de maîtriser la rébellion, car la formation des troupes ainsi que la logistique étaient insuffisantes et leur moral défaillant. Dans le contexte d'allégations selon lesquelles les fonds prévus pour la logistique et l'entraînement de l'armée avaient été utilisés à d'autres fins par les officiers supérieurs, un groupe de jeunes officiers s'est emparé du pouvoir détenu par l'APC, en avril 1992, et a instauré un régime militaire, dans lequel des officiers très subalternes ont pris les rênes du gouvernement. En est résulté « un effondrement complet de la discipline parmi les jeunes officiers comme dans la troupe ». ⁶ La junte s'est efforcée de faire avorter le retour à la règle civile en entravant le processus électoral. Les militaires ont ainsi pu conserver le pouvoir pendant quatre années avant d'organiser une élection, qui a réinstitué un gouvernement démocratique en mars 1996.

Seulement 14 mois après le rétablissement de la gouvernance démocratique, de très jeunes officiers ont déclenché un nouveau coup d'État, lequel a évincé le gouvernement civil élu pour mettre en place la junte militaire du Conseil de gouvernement des forces armées (*Armed Forces Revolutionary Council* – AFRC). Les raisons invoquées pour ce coup étaient que le gouvernement favorisait les Kamajors⁷ par rapport à l'armée et que les efforts de restructuration et de réforme entrepris par le gouvernement n'étaient qu'une stratégie visant à la dissolution des forces. Nonobstant ces allégations, le coup a rencontré une vive opposition de la part de l'ensemble de la population ; ce n'était qu'un écran de fumée derrière lequel se cachait l'intention de destituer un gouvernement élu et populaire. La désobéissance civile à la junte a permis au Groupe d'observateurs de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest

(CEDEAO/ECOMOG) d'évincer la junte de l'AFRC en février 1998 avec le soutien des forces de défense civiles.

Le gouvernement démocratique a été rétabli dix mois après avoir été renversé par la junte. S'appuyant sur le soutien populaire de la communauté internationale, ce nouveau gouvernement s'est investi dans une révision complète du secteur de la sécurité. L'objectif était de restructurer les armées, la police, le système judiciaire et les services du renseignement, afin de les rendre démocratiquement responsables et de s'assurer que les ressources étaient utilisées avec discernement pour la promotion des valeurs démocratiques. La participation d'intervenants extérieurs, notamment le gouvernement britannique, dans le processus de réforme du secteur de la sécurité, tombait à point nommé après la signature de l'accord de paix de Lomé.⁸ Les Britanniques se sont engagés à maintenir un gouvernement stable et démocratique et à rétablir des mécanismes fonctionnels ainsi que des institutions sociales, en s'attachant tout particulièrement au secteur de la sécurité. Ce gouvernement a reçu quitus du peuple pour s'être efforcé d'instaurer un contrôle civil et de promouvoir la responsabilisation dans une force armée qui s'était détachée des citoyens et qui, de ce fait, était considérée comme hostile et répressive.

Organisation du secteur de la sécurité

L'appareil sécuritaire de la Sierra Leone a été conçu de façon simple pour lui permettre de faire face aux défis actuels et futurs.⁹ Le processus de démocratisation a mis en exergue la nécessité d'une réforme du secteur de la sécurité faisant suite au rétablissement d'un gouvernement démocratique.¹⁰

Les forces armées de la République de la Sierra Leone (*Republic of Sierra Leone Armed Forces – RSLAF*), dirigées par le chef d'état-major de la défense, comprennent une armée composée de trois brigades et la garnison de Freetown¹¹ avec 12 bataillons, une escadrille aérienne et une unité navale, ainsi qu'un bataillon du génie et une unité médicale. Il y a également une unité de reconnaissance, ainsi qu'une unité chargée du renseignement et de la sécurité des forces. C'est à Freetown que se trouve le quartier général des forces de police, qui disposent par ailleurs de trois quartiers généraux régionaux et de 12 directions de districts, ainsi que d'une division armée chargée du contrôle et de la dispersion des grandes manifestations pendant les périodes de désobéissance civile. La police, sous l'autorité d'un inspecteur général, a elle aussi une branche spécifiquement consacrée au renseignement et qui reste en liaison avec d'autres services du renseignement. Il

y a également les forces de police rurales connues sous le nom de « Chiefdom police » et qui est administrée par les chefs traditionnels dans tout le pays.

Aujourd'hui, la sécurité nationale comprend le Conseil national de sécurité (*National Security Council – NSC*) placé sous l'autorité d'un coordinateur qui dirige aussi le Bureau de la sécurité nationale (*Office of National Security – ONS*). Celui-ci est composé du Comité conjoint de renseignement (*Joint Intelligence Committee – JIC*), de l'Equipe mixte d'évaluation, ainsi que du Département de surveillance et de contrôle. Il y a aussi les Comités de sécurité des provinces et des districts, de même que le Service central du renseignement et de la sécurité, dirigés par un directeur général. La Commission anti-corruption dispose en son sein d'un bureau du renseignement chargé de collecter des informations sur diverses questions allant de la corruption aux crimes économiques.

Le ministère de la Défense

Le nouveau ministère de la Défense, instauré en 2000 a pour mission de « formuler, mettre en œuvre, contrôler et évaluer une politique stratégique de défense des forces armées de la République de Sierra Leone qui soit efficace et qui évolue dans un cadre de gouvernance démocratique ». ¹² Son personnel étant à prédominance civile, le ministère faisait figure de précurseur du Département mixte civilo-militaire, qui était censé voir le jour aussitôt que les RSLAF auraient identifié les personnels capables d'assumer les fonctions inhérentes à ce nouveau contexte. Lorsque le moment est venu en janvier 2001, les Sierra Léonais et la communauté internationale ont eu la preuve des progrès que les relations civilo-militaires avaient accomplis. Selon le Livre blanc sur la défense de la Sierra Leone, le ministère de la Défense « joue un rôle vital dans le maintien et la consolidation des relations démocratiques entre civils et militaires ». ¹³

Parallèlement à la réorganisation des forces armées et du ministère de la Défense (RSLAF/MoD), une commission a été mise en place pour traiter les questions budgétaires. Le budget actuel comporte neuf sections. Chacune d'elles dépend d'un directeur responsable devant le contrôleur financier. Ces directeurs sont responsables de la gestion de leurs ressources respectives, les orientations et le contrôle étant assurés par la Direction du budget et des finances. La majeure partie du budget des RSLAF/MoD est fixe et non discrétionnaire. Les fonds disponibles pour des domaines discrétionnaires, tels que l'infrastructure, l'équipement et les tenues, sont limités, ce qui représente un souci majeur pour le budget actuel et est plutôt

inquiétant.¹⁴ Le gouvernement britannique, par le biais du Service de développement international (DfID), a apporté une aide financière active au ministère pour lui permettre d'améliorer la situation militaire.

La police

La Sierra Leone a entrepris une refonte de sa police en vue d'améliorer son efficacité et sa transparence, et de la rendre plus démocratiquement responsable. De par ses fonctions, la police oblige le gouvernement à concentrer toute son attention sur cette réforme, afin d'asseoir la paix dans le pays. Jusqu'à présent, la police avait été utilisée par les gouvernements successifs comme un instrument pour faire la chasse aux opposants politiques ou pour réprimer les manifestations organisées par une population désabusée. Cela a fait naître chez elle le profond désir de voir la dépolitisation des forces de police aboutir à une police « pour le peuple ». Le gouvernement a promulgué la « Charte de la police » qui prescrit les nouveaux objectifs : aider au retour de la paix dans les communautés en réservant à la police le premier rôle dans la sécurité intérieure ; garantir le respect des droits humains ; détecter et prévenir la criminalité ; et surtout, éradiquer la corruption à tous les niveaux.¹⁵

La nouvelle organisation de la police de la Sierra Leone fait partie de cette stratégie, qui vise à gagner la confiance du public et à responsabiliser la police. Les hauts gradés sont à présent joignables même lorsque les prises de décisions ont été déléguées, dans la mesure du possible, à la région. Il va de soi que ce processus simplifie le commandement et les opérations, ce qui est essentiel pour améliorer l'efficacité.

En matière de bienséance financière, un service responsable de la passation des marchés publics et un bureau de vérification interne ont été créés par la police, tandis que le système de dépense à moyen terme établi par le ministère des Finances oriente la préparation du budget et le suivi des dépenses publiques. Un Bureau des relations communautaires (CRD) a été mis en place afin de sensibiliser le public aux activités de la police. Au niveau du commandement divisionnaire, le CRD a établi des comités locaux pour le partenariat dans le cadre du nouveau concept de maintien d'ordre en communauté. Il existe également dans chaque commissariat un service de soutien familial chargé du traitement des cas de violence domestique.

Le Bureau de la sécurité nationale et le Service central de renseignement et de sécurité

L'ONS est responsable devant le NSC. Avec l'appui d'autres agences de renseignement et de sécurité (notamment le *Central Intelligence and Security Unit* – CISU), il est chargé de coordonner la collecte du renseignement et d'analyser les informations recueillies relatives à la sécurité nationale, susceptibles d'intéresser le gouvernement. D'immenses progrès ont été réalisés au sein de l'ONS pour atteindre ses objectifs. Ces progrès peuvent être attribués à la toute nouvelle organisation, dont le personnel local a très à cœur de montrer ses compétences. Les personnels sierra léonais sont, semble-t-il, compétents, motivés et ils ont le souci de s'impliquer dans une institution qu'ils veulent faire leur, ce qui augure bien de la longévité de l'entreprise. Il y a néanmoins quelques défis à relever si le financement se révèle insuffisant : la démotivation des personnels, ainsi que l'attrition et la corruption, que pourrait encore aggraver l'absence d'une stratégie de renforcement des compétences, propre à les professionnaliser afin qu'ils puissent se montrer pleinement à la hauteur de leurs tâches.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

La notion et le concept de la gestion et du contrôle civils remontent à la Constitution de la Sierra Leone (1991), ainsi qu'à d'autres instruments juridiques et réglementaires en vigueur dans ce pays. Ils contiennent les dispositions relatives aux fonctions, aux rôles et aux responsabilités du secteur de la sécurité, à la surveillance et au contrôle civils, à l'autorité politique et aux relations entre les militaires, l'exécutif et le corps législatif, qui y sont décrits en détail.

Le cadre constitutionnel et légal

La section 73 (1) de la Constitution établit un corps législatif « composé du président de la République, du président et des membres du parlement ». ¹⁶ Aux termes de la section 73 (3), « le parlement peut légiférer en matière de paix, de sécurité, d'ordre et de bonne gouvernance en Sierra Leone ». ¹⁷ Il est intéressant de noter qu'en tant que chef de l'exécutif de l'État, le président fait constitutionnellement partie du corps législatif du pays, tout en étant également le président du Conseil de défense. ¹⁸

En même temps qu'elle reconnaît la nécessité d'une séparation claire entre la police et la politique, la section 155 (3) de la Constitution interdit à tout membre de la force d'avoir des activités politiques, que ce soit une simple responsabilité au sein de l'exécutif ou une députation.¹⁹ Au titre de la section 165 (3), cette même disposition s'applique aux membres des forces armées sous la section 165 (3). Toutefois, la section 165 (2) décrit les fonctions des forces armées comme étant « d'assurer la garde et la sécurité de la République de Sierra Leone, de préserver la sécurité et l'intégrité territoriale de l'État, de participer à son développement, de sauvegarder les acquis populaires et de protéger cette Constitution ». ²⁰ Cette section a été un véritable rideau de fumée à l'abri duquel les militaires ont exercé le pouvoir dans le passé, s'appuyant sur les termes « sauvegarder les acquis populaires et protéger cette Constitution ». Son ambiguïté appelle une révision si nous voulons, à l'avenir, éviter toute interprétation subjective et circonstancielle.

Les lois sur la sécurité nationale et sur le renseignement, sur le médiateur et sur la lutte contre la corruption, toutes votées en 2000, ont été promulguées pour donner un cadre législatif et constitutionnel à la gestion effective et au contrôle civil des services de sécurité, et témoignent de la détermination du gouvernement à renforcer le secteur de la sécurité. La structure, la composition, le rôle, les pouvoirs et les processus de contrôle sont décrits ci-dessous.

La gestion et le contrôle civils

Le contrôle, la surveillance et la gestion du secteur de la sécurité sont au centre des préoccupations du gouvernement et de ses partenaires. Il importe que le secteur de la sécurité, comme tous les autres secteurs gouvernementaux, demeure sous l'autorité d'un gouvernement élu et respectueux du principe de la primauté du civil. L'institution d'un contrôle civil est mentionnée à la fois dans la Constitution nationale et dans les différentes lois du parlement. Des mécanismes de contrôle et de surveillance ont été mis en place avec l'encouragement de groupes de la société civile pour garantir la transparence de la gestion des services de sécurité et assurer que des comptes seront présentés au peuple par le biais de ses représentants élus.

Nonobstant le cadre légal et institutionnel, on peut avancer qu'il est impossible d'assurer la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité tant que les structures destinées à les superviser et à les contrôler n'auront pas été mises en place. Il faut d'abord qu'un nombre suffisant d'intervenants et d'interlocuteurs montrent leur intérêt pour ce secteur. Il faut ensuite que le budget soit augmenté pour permettre de combler les

déficits, et que la classe politique s'engage à tenir les membres des forces de sécurité en dehors de la politique.

Reconnaissant l'importance du contrôle civil sur le secteur de la sécurité, le gouvernement s'est engagé, dans son Livre blanc sur la défense, à mettre en place un Comité indépendant, composé des représentants de tous les partis et des institutions publiques.²¹ Il sera « chargé de contrôler les décisions prises par les autorités au nom du gouvernement et entérinées par lui. Les conclusions seront publiées, soumises au public et à la critique. Le comité veillera à protéger les intérêts du peuple ; il sera à la fois ses yeux, ses oreilles et sa voix, en le tenant au courant et organisant un forum où pourront se dérouler des débats populaires, mais informés ». ²² Il reste encore à mettre ce comité sur pied, bien que le gouvernement ait déjà fait un pas en ce sens en créant un groupe de travail dans le cadre du Comité de révision du secteur de la sécurité, composé de membres des principaux ministères et des services concernés, ainsi que de la société civile, et dont la mission est d'établir un bilan complet de la situation sécuritaire en Sierra Leone et d'élaborer une politique de sécurité nationale.

La Constitution et le contrôle civil des forces de sécurité

La Constitution de 1991 et les autres textes législatifs du parlement sont clairs quant à l'assujettissement du secteur de la sécurité à l'autorité du contrôle civil. Les divers corps de surveillance prévus par la Constitution de 1991 et par les lois promulguées ultérieurement par le parlement sont décrits ci-dessous.

La présidence

La Constitution de 1991 octroie des pouvoirs importants au président de la République de Sierra Leone en tant que commandant en chef. Ces pouvoirs vont de la nomination aux postes de dirigeants des principales institutions de sécurité à la déclaration de la guerre.²³ En accumulant autant de pouvoirs constitutionnels entre les mains du président, l'intention était d'assurer le contrôle et la surveillance civile des forces de sécurité au plus haut niveau politique possible. Toutefois, ces dispositions ne font aucune référence à des procédures de révocation, laissant ainsi la voie ouverte à un président autocratique et despotique, qui nommerait les personnels non pas selon leur mérite professionnel, mais selon leur loyauté personnelle et politique en favorisant, de ce fait, la sécurité du régime au détriment de la sécurité nationale.

La vice-présidence

En vertu de la section 156 (1) (a) de la Constitution de 1991, le vice-président préside le Conseil de la police ; il est aussi vice-président du Conseil national de sécurité²⁴ et membre du Conseil de défense.²⁵ Le fait que le vice-président préside tous les comités qui exercent des fonctions de contrôle sur le secteur de la sécurité en Sierra Leone montre la volonté des législateurs d'impliquer les autorités les plus hautes à la gestion de ces institutions afin de parvenir à une pleine participation et à un engagement de la classe politique. Le rôle du vice-président, pendant les étapes de restructuration de la police, a sans doute été l'une des raisons pour lesquelles les changements dans les forces de police ont eu lieu aussi rapidement.

Le Conseil national de sécurité

Le NSC a été créé en vertu de la section 2 (1) de la loi sur la sécurité et le renseignement central de 2002. Il est considéré comme le forum de plus haut niveau, dans lequel sont définies et examinées les questions relatives à la sécurité de la Sierra Leone. Il est important de noter qu'en temps de guerre, le NSC fonctionnerait, si besoin était, comme un cabinet de guerre.²⁶ Sa composition donne l'image d'un bon mélange d'autorités civiles avec, comme seuls représentants professionnels du secteur de la sécurité, les chefs des forces armées et de la police. Etant donné l'absence de représentants du CISU, des prisons, et même du ministère de l'Intérieur, on se demande comment les réalités pratiques recueillies par ces instances peuvent être exprimées au cours des délibérations du NSC, ces deux institutions ayant un rôle stratégique au sein de la famille du secteur de la sécurité. Ceux qui font l'apologie de la composition actuelle du NSC diront que ces personnalités peuvent prendre part aux réunions du conseil à n'importe quel moment, conformément à l'article 3 (2) de la loi de 2002 sur la sécurité nationale et le renseignement central (en oubliant toutefois de mentionner que l'article 3 (3) de la même loi interdit à des participants ainsi invités de voter sur des questions décisionnelles devant le conseil !). Ce sont là des zones grises qui demandent à être révisées, afin d'améliorer la gouvernance du secteur de sécurité en Sierra Leone.

Malgré sa composition, le NSC joue un rôle très important dans la gestion et le contrôle du secteur de sécurité du pays. Il lui revient entre autres tâches : (1) d'envisager et de prendre toutes les mesures appropriées pour sauvegarder la sécurité interne et externe de la Sierra Leone ; (2) d'assurer la collecte de l'information relative à la sécurité du pays ; et (3) de mener à

bien l'application des mesures de sécurité nationales et internationales, afin de permettre aux services de sécurité et aux autres ministères et agences du gouvernement de coopérer plus efficacement dans les domaines relevant de la sécurité nationale.²⁷

Conformément aux alinéas (1) et (2) de la section 154 de la Constitution de 1991, l'ONS assume le secrétariat du NSC ; il est dirigé par le coordinateur de la sécurité nationale, nommé par le président de la République. L'ONS comporte cinq services distincts : le secrétariat du NSC, le comité conjoint du renseignement, l'état-major conjoint d'évaluation, la division « surveillance et contrôle » et la division « coordination de la sécurité ». Tous ces services exercent un contrôle sur l'ensemble du pays.

Le Groupe de coordination du NSC étudie les questions relatives à la sécurité du pays et conseille le NSC sur les mesures à prendre pour sauvegarder la sécurité intérieure et extérieure de l'État. Il exerce en outre une surveillance sur les questions sécuritaires, rédige des rapports de situation et s'efforce de trouver des solutions politiques aux principaux thèmes traités par le NSC.

Afin d'assurer la décentralisation du travail du NSC dans ses tâches de coordination des diverses agences de renseignement, la loi de 2002 sur la sécurité nationale et le renseignement central prévoit la création de Comités de sécurité provinciaux, de Comités de sécurité de districts²⁸ et le JIC. Le JIC est composé de tous les chefs d'agence de renseignement et présidé par le coordinateur du NSC. Il lui revient d'approuver les évaluations et autres synthèses préparées par les services de sécurité, puis mises en forme et présentées par l'Equipe conjointe d'évaluation à l'attention du NSC, des autres ministères et des autorités, si besoin en est.²⁹

Le Conseil de défense

Le Conseil de défense (*Defence Council – DC*) a été créé en application de l'article 167 (1) de la Constitution de 1991 ; il comprend des membres civils et des membres militaires. Parmi de nombreuses autres fonctions, le DC donne son avis au président sur les principales questions de politique relatives à la défense et à la stratégie, notamment sur le rôle des forces armées, sur le budget et les finances militaires, sur l'administration et la promotion des officiers au-dessus du grade de lieutenant ou équivalent. Le DC peut aussi, après accord du président, élaborer de nouveaux projets de loi visant à une meilleure gestion des forces armées.³⁰

Le DC s'est montré très efficace en ce qui concerne la restructuration en cours des RSLAF. Il apparaît comme le pivot de la volonté du

gouvernement de démocratiser ces forces. Bien que la Constitution ne fasse aucune référence au rôle spécifique des civils dans l'exercice d'un contrôle démocratique, elle concentre néanmoins entre les mains du président des pouvoirs importants. On a pu dire qu'il n'y avait pas lieu d'élaborer plus avant sur le rôle du ministère de la Défense quand le président en assumait les fonctions. Pourtant, la Constitution n'indique nulle part que le président doive être aussi ministre de la Défense. Toutes les orientations stratégiques visant à renforcer le MoD/RSLAF ont été entérinées par le DC pour que la direction politique soit bien en accord avec les procédures normales bien que, la plupart du temps, le DC ait donné l'impression de n'être que la chambre d'enregistrement des principales questions dont il était saisi. Ceci ne peut pas être attribué à un surcroît de confiance dans les RSLAF, mais plutôt à un manque de compétence et d'expérience de la composante civile au sein du Conseil.

Le Conseil de la police

L'article 155 (1) de la Constitution de 1991 institue un Conseil de la police, qui a pour mission de conseiller le président « sur les questions importantes de politique relatives à la sécurité intérieure, y compris le rôle des forces de police, leur budget et leur financement, leur administration et tout autre sujet s'y rapportant ». Il faut noter qu'aucun rôle spécifique n'est confié au ministre des Affaires intérieures, dont le ministère supervise la police. Cette situation est une source perpétuelle de conflit entre l'inspecteur général de la police et le secrétaire permanent du ministère, particulièrement quand on en vient au contrôle financier.

A la différence des années de l'histoire du pays, au cours desquelles la promotion, la nomination, la dégradation et la révocation des officiers supérieurs – depuis le grade de superintendant adjoint de la police et au-delà – étaient la prérogative de la classe politique, aujourd'hui conformément à la Constitution, c'est le Conseil de la police qui en a la charge (à l'exception toutefois de la nomination de l'inspecteur général, qui relève directement de l'autorité du président, tout en restant soumise à l'approbation du parlement). Néanmoins, le comité exécutif disposant de peu de moyens d'information, le Conseil de la police n'est pas en mesure d'exercer un contrôle civil réel sur les services de police, pas plus qu'il ne constitue un mécanisme de responsabilisation suffisamment robuste.

Le contrôle parlementaire

Cette partie de l'étude est consacrée au rôle du Parlement sierra léonais dans la mise en œuvre du contrôle et de la responsabilité démocratique du secteur de la sécurité, et cherche à déterminer dans quelle mesure il est parvenu à réaliser son objectif. La Constitution de la Sierra Leone fait du parlement l'agent principalement chargé de l'application des mesures de responsabilisation démocratique, du fait que toutes les mesures gouvernementales prises ou à prendre doivent être approuvées et ratifiées par le parlement, dont l'appui est nécessaire avant que toute proposition de législation ne devienne une loi.³¹ Ceci est capital pour assurer la bonne gouvernance.

En Sierra Leone, le contrôle des services sécuritaires est assuré par différentes commissions responsables du suivi des activités exercées dans le cadre de l'appareil sécuritaire. Parmi elles : la Commission sur les affaires de la présidence et de la défense, responsable du contrôle des questions de défense et de sécurité nationale ; la Commission pour les affaires intérieures et le gouvernement local, responsable de la police et des prisons entre autres institutions gouvernementales ; une Commission législative, qui a autorité sur le ministère de la Justice ; la Commission sur la transparence, qui examine des questions telles que les conflits d'intérêt, les comportements et actes irréguliers, et les abus de pouvoir reprochés aux autorités publiques ; et la Commission des finances, qui surveille l'évolution de la réglementation émanant du ministère des Finances en matière d'impôts et de dépenses, notamment au regard des allocations budgétaires du secteur de la sécurité.

Ces comités stratégiques ont été instaurés pour permettre une représentation juste des différents partis représentés au parlement. Dans la plupart des cas, cependant, les membres de ces commissions sont choisis sur la base de leurs compétences et de leur expérience, bien que cela ne garantisse pas leur efficacité ; il semble en effet que « la perception qu'ont le gouvernement et le grand public du statut des parlementaires est qu'il est inférieur à celui des ministres »,³² ce qui d'une certaine façon affaiblit l'efficacité du contrôle parlementaire.

Le contrôle judiciaire

Le système des cours de justice de la Sierra Leone comporte deux parties : les Cours de justice supérieures et inférieures. Toutes les affectations aux premières, y compris la nomination du président de la Haute Cour de justice, sont prononcées par le président de la République sur recommandation de la Commission des services judiciaires et légaux. Pour s'assurer que les cours

sont exemptes de manipulation politique, l'article 137 (7) stipule qu'aucun membre d'un tribunal « supérieur » ne peut être révoqué sans que l'affaire soit présentée devant un tribunal convoqué spécialement et sans que le parlement ait donné son accord par une majorité des deux tiers. Les cours de justice supérieures ont juridiction, en termes de contrôle, sur les cours inférieures. Existe aussi la doctrine de jurisprudence, qui assure qu'une cour inférieure se conforme bien aux arrêts rendus par une cour supérieure.

En ce qui concerne les prisons, vues comme une institution de sécurité en Sierra Leone, la seule prison centrale se trouve au cœur de Freetown, la capitale. Elle est totalement surpeuplée et dans un état effrayant. Les centres de détention provinciaux sont, eux aussi, tout à fait inadaptés. Il y a deux centres de correction pour l'enfance délinquante, tous deux à Freetown.

Il n'existait aucune loi sur les droits de l'Homme en Sierra Leone, sauf les droits protégés par la Constitution de 1991. Cependant la Commission de la vérité et de la réconciliation a pris note de cette carence et a proposé au gouvernement d'instaurer une Commission nationale des droits de l'homme pour aborder les problèmes posés par la culture de l'impunité et des abus de droits humain dans le pays. En conformité avec cette recommandation, le gouvernement a établi la Commission nationale des droits de l'homme en 2006. Auparavant, la Commission nationale pour la démocratie et les droits humains remplissait quelques unes des fonctions généralement assurées par un Comité des droits de l'homme. Il recevait les plaintes pour violation, mais ne prenait pas nécessairement d'actions légales. Il y a pourtant un médiateur, mis en place par la loi de 2000 relative au médiateur, qui est habilité à recevoir des plaintes et qui vérifie les excès administratifs qu'ont pu commettre les ministres du gouvernement, ainsi que d'autres fonctionnaires. Il instruit ces plaintes et recommande des mesures au gouvernement.

La société civile

En Sierra Leone, les groupes de la société civile ont représenté le « peuple sans voix » quand le gouvernement central a perdu la confiance de la population. Pourtant les membres de la société civile étaient surtout de jeunes diplômés sans travail qui cherchaient à se faire reconnaître dans la poursuite de leurs ambitions personnelles. Ils opéraient sous le prétexte de représenter le peuple, mais dès lors qu'ils avaient atteint le degré de reconnaissance convoité, leur plaidoyer tiédissait. Cette situation historique a mis la Sierra Leone dans une posture difficile, caractérisée par le manque de capacité de la société civile à relever les défis posés par une mauvaise politique.

La situation décrite ci-dessus s'est étendue à l'ensemble de l'appareil de gouvernance du pays. Aucun groupe de la société civile n'a montré d'intérêt pour le secteur de la sécurité jusqu'au lancement et au financement de la Campagne pour une bonne gouvernance (*Campaign for Good Governance – CGG*) par le DfID. Hormis les autres sujets de gouvernance traités, la CGG a manifesté son intérêt pour l'amélioration des relations entre civils et militaires en Sierra Leone. A cette fin, elle a focalisé son attention sur la bonne gouvernance du secteur de la sécurité. La CGG a organisé des séminaires pour la police, les forces armées, les parlementaires, et même le secteur judiciaire, tous axés sur l'instauration d'une responsabilisation et le contrôle démocratique des forces de sécurité. L'implication de la CGG dans l'amélioration des relations entre civils et militaires a payé des dividendes en ce qu'elle a permis de réduire l'écart entre les militaires et le public, notamment dans les zones où la plupart des atrocités ont été commises au cours des années de guerre. De plus, une série de séminaires régionaux a été organisée avec le soutien de l'Institut démocratique national, au terme de laquelle des groupes civilo-militaires ont été constitués pour superviser et contrôler les activités des militaires déployés dans ces zones-là.

En plus de la CGG, un autre groupe de la société civile a récemment été créé. Baptisé Centre de juristes pour une assistance juridique (*Lawyers Centre for Legal Assistance – LAWCLA*), il s'est engagé à assurer la surveillance du secteur judiciaire, de la police, des prisons et des tribunaux. Ce groupe a été formé par des jeunes juristes et fait du très bon travail dans le domaine de la surveillance et du contrôle. Leur succès se mesure à l'aune du nombre de personnes, injustement détenues et dont ils ont facilité la libération ou de celles qu'ils ont représentées devant les tribunaux, car elles ne disposaient pas de l'argent nécessaire pour s'assurer les services d'un avocat.

Malheureusement, l'enthousiasme et l'activisme actuels constatés au sein de la société civile ne reposent pas sur la base de connaissances nécessaire pour parvenir à exercer un contrôle efficace du secteur de la sécurité. Alors que quelques groupes ont bien saisi le besoin d'améliorer les relations entre civils et militaires, on trouve peu d'expertise technique dans la société civile, capable d'assurer le fonctionnement du secteur de la sécurité. Il faudrait un vivier de capacités en mesure d'apporter un soutien aux parlementaires et aux autres institutions responsables du contrôle, par exemple en recrutant des attachés parlementaires et des chercheurs. Il convient également de noter que la surveillance publique du secteur de la sécurité est limitée au niveau de connaissance qu'en a la société civile.

Cependant, le travail sur le document de révision du secteur de la sécurité a commencé ; c'est un nouveau début prometteur, et dont l'objectif

est d'améliorer le niveau de perception des réalités du secteur de la sécurité par la société civile, ainsi que sa participation. D'ailleurs, le gouvernement, par le biais de l'ONS, a mis en place un programme sur « l'enseignement de la sécurité », destiné à créer un espace pour la participation active de la société civile dans tous les aspects de la GSS.

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Ces dernières décennies, la gouvernance du secteur de la sécurité a connu beaucoup de vicissitudes en Sierra Leone ; elle a été menacée non seulement par des facteurs socio-économiques et culturels, mais aussi par le dysfonctionnement de ses propres institutions. Reconnaisant le fait que dans tout État, la bonne gouvernance et la démocratie ne peuvent être réalisées que si le secteur de la sécurité y est réformé, le gouvernement s'est lancé dans un processus de réformes holistique. Ces réformes paraissent bonnes à prime abord, mais la réalité du terrain montre qu'il y a de sérieux défis à relever si l'on veut parvenir au résultat souhaité. Parmi les sujets à aborder, l'on peut citer :

Le cadre législatif : Les dispositions de la Constitution de 1991 régissent d'une certaine manière les mécanismes de contrôle civil sur le secteur de la sécurité. Il y a pourtant des incohérences, parmi lesquelles : la limitation constitutionnelle des membres du parlement à voter pour un autre parti que le leur, indépendamment de leurs convictions personnelles ;³³ l'absence de description des rôles respectifs des ministères de la Défense et de l'Intérieur dans leurs responsabilités de gestion et de contrôle du secteur de la sécurité ; la nécessité d'amender la Constitution pour relever les défis de sécurité, qui pèsent actuellement sur le secteur ; et enfin l'importance de convaincre le président de la République d'abandonner le portefeuille de la défense en nommant un titulaire de droit.

Un contrôle et une gestion civils efficaces : L'idée que l'on dispose en Sierra Leone de mécanismes efficaces de gestion et de contrôle civils est bien présente, même si leur mise en œuvre se fait désirer ; il est à noter que le ministère de la Défense et le Conseil national de sécurité sont très en avance sur les autres services de sécurité en termes de capacités de contrôle sur le secteur.³⁴

La société civile : C'est un maillon faible dans l'établissement d'un contrôle sur les forces de sécurité, bien que plusieurs groupes de la société civile se soient impliqués afin d'assurer une responsabilisation démocratique. En encourageant la société civile à participer pleinement au contrôle du secteur de la sécurité, le gouvernement et la communauté internationale des donateurs devraient s'engager à créer des capacités et à assurer la formation, en se fondant sur les principes de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité.

La transparence contre la confidentialité : Elle est progressivement de mise, car la police, le ministère de la Défense et l'administration présidentielle ont lancé des campagnes visant à divulguer et à expliciter leurs activités. Cela a accru le niveau de confiance du public dans le secteur de la sécurité, d'une manière qui contraste nettement avec le statu quo précédant la restructuration de ce secteur.

La protection des droits humains : La révision du secteur de la sécurité vise non seulement à assurer la sécurité physique de l'État, mais aussi celle de ses citoyens. Ce principe est inscrit dans la charte de la police, tandis que les militaires ont, pour leur part, entrepris de donner à leurs personnels une série de cours sur les droits humains et la législation relative aux conflits armés. Toutefois, si l'on veut faire en sorte que la gouvernance protège correctement les droits des individus contre l'arbitraire, il faudrait renforcer la compétence parlementaire en matière de contrôle.

Les menaces qui pèsent sur le secteur de la sécurité : Compte tenu des problèmes que le pays et son gouvernement ont connus, la réforme du secteur de la sécurité a eu pour objectif : la sécurité intérieure, le rétablissement de l'ordre public et la limitation du rôle des forces armées à la stricte exécution de leur mission de protection de l'intégrité territoriale de l'État contre toute agression. Ces questions ont été traitées en grande partie grâce à l'appui de la communauté internationale. La police assume désormais ses fonctions de gardien de la sécurité intérieure avec le réel souci de rétablir l'ordre public ; le rôle des forces armées a été, de fait, limité à la défense extérieure, mais il peut être étendu aux opérations de police, lorsque la situation échappe à son contrôle. Les réformes du système judiciaire et des tribunaux de justice sont en cours ; il reste cependant beaucoup à faire. Cela nous donne à penser que tous les succès enregistrés jusqu'à présent dans les réformes entreprises par la police pourraient être remis en cause si un soutien comparable n'était pas accordé au système judiciaire.

La sécurité intérieure contre la sécurité extérieure : En Sierra Leone, la sécurité est inextricablement liée à la stabilité dans la sous-région, et la paix relative dont jouit le pays ne saurait être maintenue dans le contexte d'une instabilité régionale. Aussi, tous les efforts possibles doivent-ils être déployés en vue de ressusciter l'Union de la rivière Mano³⁵ (URM) et disposer ainsi d'un tronc commun pour la résolution des conflits intérieurs et extérieurs. Cela permettrait de revenir à une paix durable. Les organisations sous-régionales, telles que l'URM, et plus connue encore la CEDEAO, permettent une application ciblée de pression politique sur des États qui seraient autrement fermés à la transformation démocratique. Etant donné la porosité et la longueur des frontières de ce pays, l'URM pourrait offrir un cadre important pour une initiative de patrouilles frontalières conjointes, destinées à juguler la migration clandestine, le trafic illicite des drogues et des armes, et la traite des êtres humains.

Les conventions, les accords et les organisations internationales : Le fait d'être membre d'organisations internationales, régionales et sous-régionales et d'être signataire de nombreux accords et traités, ayant joué un rôle certain en ramenant le pays vers la bonne gouvernance et la démocratie, a donc bien profité à la Sierra Leone. Le gouvernement a été l'instigateur de la campagne visant à mettre en place des forums de sécurité et de défense des organisations régionales et sous-régionales. Dans ce contexte, une patrouille frontalière mixte a été créée, qui organise des missions conjointes entre membres de l'URM. C'est un pas dans la bonne direction, même s'il demeure sans grand effet pour le moment.

L'aide des donateurs au profit de la GSS : On ne peut mentionner les progrès accomplis en matière de bonne gouvernance aujourd'hui en Sierra Leone, sans évoquer le rôle de la Grande-Bretagne. A l'origine, le Royaume-Uni s'était impliqué afin de rétablir la paix, mais le gouvernement sierra léonais a sollicité son aide par la suite pour réformer son secteur de la sécurité, en particulier les forces militaires et celles de la police. L'approche adoptée a été holistique, et les bienfaits d'une implication étrangère dans la réforme du secteur de la sécurité ont de loin compensé ses inconvénients, puisque le gouvernement de la Sierra Leone n'aurait jamais pu entreprendre de telles réformes par ses propres moyens, ses revenus s'étant grandement amenuisés suite à la guerre. Il en est résulté non seulement une modernisation de l'infrastructure, mais également un renforcement des compétences professionnelles des cadres, dans la mesure où beaucoup d'entre eux ont pu bénéficier des nombreux stages de formation offerts par la Grande-

Bretagne. Leur moral s'est considérablement amélioré, et l'indice de confiance parmi la population en général est remonté. Il a cependant subsisté quelques problèmes, inhérents à l'implication étrangère dans le secteur de la sécurité de la Sierra Leone. Le premier était dû au fait que les réformes initiales n'avaient pratiquement pas tenu compte des valeurs socio-culturelles nationales, ce qui s'est traduit par une structure trop complexe pour le pays. Cela a été le cas pour les forces armées et pour beaucoup de nationaux qui se sont sentis marginalisés. Un problème interne a fait surface, donnant lieu à des poches de résistance de la part des individus qui pensaient que les réformes n'avaient pas d'autre but que de les évincer. À part ces problèmes structurels, il y avait aussi celui du rôle dominant que se réservaient les étrangers au lieu de se cantonner à un rôle de conseiller. Dans la police, l'inspecteur général était britannique, laissant aux Sierra Léonais les seconds rôles en matière de prise de décision. Toutefois cette situation est en train d'évoluer, car l'on voit de plus en plus de nationaux occuper des postes de décision, même s'ils sont parfois télécommandés par les étrangers.

Alors que s'accroît la confiance dans la gestion du secteur de la sécurité, le gouvernement, reconnaissant l'impératif d'appropriation nationale de ces réformes, a nommé un groupe de travail chargé de la révision du secteur de la sécurité. Il devra entreprendre une évaluation stratégique de l'appareil sécuritaire du pays. L'initiative est enclenchée ; des séminaires ont été organisés dans toutes les villes de garnison, ce qui a contribué à accroître la confiance du public, dans la mesure où il se sent de plus en plus partie au processus de redéfinition de la sécurité future du pays.

Conclusion

Nonobstant les défis à relever, le projet de mettre en place une gestion et un contrôle civil efficace est prometteur. Si l'on veut en assurer le succès, il faut régler les questions suivantes :

- Tout d'abord le gouvernement doit continuer à s'engager sur les principes et les pratiques de la gouvernance démocratique, en s'assurant que le secteur de la sécurité n'est pas utilisé comme un outil de répression et de protection du régime ou des membres du parti au pouvoir. Il doit demeurer une force pour la protection des droits fondamentaux du citoyen, et aussi un outil pour la protection de l'État contre toute agression extérieure ;

- Deuxièmement, même si de toute évidence, le gouvernement n'est pas pour l'heure en mesure de dégager les ressources suffisantes pour faire face à tous les besoins du pays, le financement du secteur de la sécurité ne doit pas pour autant être laissé entre les mains de bailleurs de fonds ; cela serait préjudiciable à la stature de l'État ;
- Troisièmement, le gouvernement et la communauté internationale, concernés par la démocratisation du secteur de la sécurité de la Sierra Leone, doivent s'engager à prendre quatre séries de mesures, visant à réformer le secteur de la sécurité : renforcer le contrôle démocratique par l'État et la société civile sur les institutions de sécurité ; améliorer la capacité professionnelle des forces de sécurité ; démilitariser, et construire la paix ; renforcer le pouvoir de la loi.³⁶ La Sierra Leone est entrain de s'y employer, exception faite pour les domaines du pouvoir de la loi et de l'amélioration des capacités de contrôle des institutions civiles, mais ses efforts ont besoin d'être soutenus.

La Sierra Leone a atteint un seuil critique. Il est urgent de mettre en place une réforme institutionnelle multi-facettes, menée sur plusieurs fronts. Il faudrait accélérer quelques unes de ces réformes, voire même toutes. La réforme du secteur de la sécurité doit être traitée en priorité, au moment où il est plus nécessaire que jamais pour les institutions de sécurité nationale d'assumer leurs mandats et leurs responsabilités traditionnelles. La dépendance vis-à-vis du financement et des instances dirigeantes des pays donateurs demandera une analyse rapide et soutenue, avec l'objectif plus ambitieux d'assurer localement la direction des affaires, le contrôle et la continuité. Les progrès réalisés à ce jour n'auront un impact positif à long terme que si le secteur de la sécurité est démocratisé, professionnalisé, et s'il met l'accent sur les services à rendre au public, d'une façon professionnelle, apolitique et constitutionnelle.

Références

¹ La division ethnico-culturelle de la Sierra Leone maintenait les Temnes, Korankos, Lokos, Yalunkas, Fullahs et Limbas basés au Nord, avec les Temnes comme tribu majoritaire, d'où son influence sur les tribus de moindre importance. Dans les secteurs méridionaux et orientaux du pays, les Mendès constituent le groupe le plus important, avec les Sherbros, Konos, Kissis comme groupes minoritaires, mais avec des affinités marquées pour les Mendès. E. Turay, et A. Abraham. *The Sierra Leone Army: A Century of History* (Macmillan : Londres, 1987), 102.

- ² Turay et Abraham, 102.
- ³ Ibid., 106.
- ⁴ Cette opinion a été exprimée en 2000 dans le résumé-synthèse du projet d'étude sur la sécurité nationale de la Sierra Leone.
- ⁵ Une perspective exprimée par A.K. Kondeh dans son article « How the Military is Governed in Sierra Leone » (présentation, atelier sur la gouvernance du secteur sécuritaire en Afrique, ASDR, Elmina, Ghana, 24-27 novembre 2003).
- ⁶ Kondeh.
- ⁷ Le terme Kamajor était utilisé pour désigner un des groupes locaux de chasseurs qui se sont opposés au RUF, et plus tard à l'armée de la Sierra Leone, pour défendre leur territoire. Ils provenaient essentiellement des régions Sud et Est du pays, et constituaient une partie de ce qui a été appelé « Forces de défense civile ».
- ⁸ Accord de paix entre le gouvernement et le RUF, signé à Lomé, Togo, le 7 juillet 1999.
- ⁹ Les menaces, auxquelles les militaires seraient appelés à faire face, vont de légères à moyennes et, par conséquent, il n'y a aucun besoin pressant pour mettre en place une infrastructure militaire complexe.
- ¹⁰ Les militaires étaient laissés à eux-mêmes, leurs allocations n'avaient pas fait l'objet de surveillance et étaient sujettes à manipulation par le corps des officiers.
- ¹¹ La caserne constitue l'équivalent d'une brigade, bien qu'elle soit responsable de l'aéroport international de Lungi (Freetown) et de ses environs.
- ¹² Ministère de la Défense de Sierra Leone (SLMoD), « Texte de la mission du ministère de la Défense de la Sierra Leone, » dans *Informing the People* (Livre blanc sur la défense de la Sierra Leone, 2000).
- ¹³ SLMoD.
- ¹⁴ Cela tient principalement à l'état actuel du budget national, dont 60% du portefeuille budgétaire total est pourvu par des donateurs qui mettent des conditions strictes, quant aux domaines de dépense et aux limites discrétionnaires des contrôleurs financiers.
- ¹⁵ Se référer à la Charte sur la police du gouvernement de la Sierra Leone, publiée en 2000.
- ¹⁶ Voir : National Constitution of Sierra Leone, Act n^o.6 1991, The Republic of Sierra Leone Statehouse Online, <http://www.statehouse-sl.org/constitution>.
- ¹⁷ La Constitution.
- ¹⁸ Ibid., section 167(1)(a).
- ¹⁹ Ibid., section 155.
- ²⁰ Ibid.
- ²¹ SLMoD, « Livre blanc », chapitre 3.
- ²² Ibid.
- ²³ Voir la Constitution, chapitres 5 et 10.
- ²⁴ En fait, en plus d'être le vice-président du NSC, le vice-président est aussi président du Groupe de coordination du Conseil de sécurité nationale. Loi sur la Sécurité nationale et le renseignement central (sécurité et renseignement), art. 2(2)(b) (2002).
- ²⁵ La Constitution, art. 167(1)(b).
- ²⁶ Sécurité et renseignement, art. 4 (2)(f).
- ²⁷ Ibid., art. 4 (2)(a) et (b).
- ²⁸ Le travail au sein de ces PROSEC et DISEC a démarré lentement en raison de contraintes financières, notamment en ce qui concerne l'installation des bureaux à tous les niveaux. Des efforts frénétiques sont actuellement déployés par le coordinateur du NSC pour rendre ces comités opérationnels aussi tôt que possible.

²⁹ Sécurité et renseignement, art. 5(2) et (3).

³⁰ La Constitution, art. 169(2).

³¹ Voir l'étude d'Ahmed Ramadan Dumbuya : « Le parlement et la mise en œuvre de la responsabilité démocratique en Sierra Leone ».

³² Une notion exposée par Dumbuya dans son étude.

³³ Voir la Constitution, art. 77 (1)(L).

³⁴ Ceci pourrait être attribué au soutien spécial apporté à ces deux institutions par le ministère de la Défense du Royaume-Uni et par le DfID, dans la mesure où l'objectif était d'instaurer une gouvernance démocratique au sein des services militaires et de renseignement.

³⁵ C'est une union économique et politique entre les trois Etats de la Sierra Leone, du Libéria et de la Guinée, qui forment le bassin de la rivière Mano.

³⁶ Heiner Hänggi, « Making Sense of Security Sector Governance, » dans *Challenges of Security Governance*, dir. pub. Heiner Hänggi, et Theodore Winkler (Munster, éditions Lit Verlag, 2003), 18.

Chapitre 17

Le Togo

Comi M. Toulabor

Introduction

C'est un truisme que de dire que tout État légitime doit protéger ses citoyens et leurs biens au terme de l'accord qui garantit au pouvoir sa propre sécurité. Dans les pays du Sud, l'État cherche à se protéger contre sa propre population érigée en un « ennemi intérieur ». Le Togo du général Eyadéma n'échappe pas à cette règle, au regard de l'insécurité que les forces de l'ordre font régner sur l'ensemble du pays, et à Lomé, la capitale, en particulier.¹ A sa disparition, le 5 février 2005, la crise successorale a donné à cette insécurité une dimension plus préoccupante, faisant près d'un millier de morts et 40 000 réfugiés dans les pays voisins.²

Le général Eyadéma a pris le pouvoir à la suite de l'assassinat de Sylvanus Olympio en janvier 1963, et du coup d'État qu'il a perpétré contre Nicolas Grunitzky en janvier 1967. En 1969, il a créé un parti-État, le Rassemblement du peuple togolais, qui est un paravent civil à la junte militaire, véritable détentrice du pouvoir.³ Les Togolais ont vécu sous la chape de plomb du système militaro-monopartiste, qui régente leur conscience politique jusqu'aux premières revendications démocratiques en octobre 1990. Si le général Eyadéma a consenti à la tenue d'une conférence nationale en juillet-août 1991, il est clair qu'à la fin de l'année 1992, il avait repris l'essentiel des pouvoirs, au prix d'une violence inouïe exercée sur tout le territoire, dont il avait été dépouillé au profit des institutions de transition. Ainsi, le processus démocratique s'arrêta-t-il très tôt, renvoyant les Togolais à la case départ.⁴

Il est bon de rappeler que le général Eyadéma a toujours exercé un pouvoir personnel sans limites constitutionnelles, même lorsque celles-ci existent. A la suite de l'accident d'avion de Sarakawa en janvier 1974, dont il est sorti indemne, ce pouvoir personnel s'est doublé d'un culte excessif de la personnalité, confinant à la divinisation du chef de l'État. Cette sacralisation a fait basculer le régime dans l'arbitraire et la violence

extrême,⁵ créant une articulation pyramidale entre violence et sacré, pour reprendre l'association frappante de René Girard.⁶ Ceci a permis au détenteur du pouvoir de se mettre plus que jamais au-dessus des normes et des institutions.

Par ailleurs, le pouvoir Eyadéma a mis au point, durant près de quarante ans de règne, une géopolitique ethnique fondée sur une division assez simpliste du pays entre un Nord « arriéré » et un Sud « développé ». En effet, le discours d'union nationale prévalant au sein du parti unique coexistait avec un autre discours et des pratiques communautaristes privilégiant la région natale du chef de l'État. Au nom d'une « revanche » des populations du Nord sur celles du Sud du pays, considérées comme étant les « bénéficiaires » de la colonisation,⁷ le général Eyadéma a focalisé l'essentiel de sa « politique de développement économique » sur son groupe ethnique, les Kabyès, et accessoirement sur les autres ethnies septentrionales, qui en attendent toujours des retombées tangibles, tout comme l'ensemble des populations togolaises d'ailleurs. Aussi, confronté aux revendications démocratiques des années 90, c'est tout naturellement que le général Eyadéma s'est reposé sur l'armée largement dominée par son groupe ethnique, dénonçant ces attentes démocratiques comme une manœuvre des populations du Sud pour ravir le pouvoir détenu par lui-même et les « siens ». ⁸ L'idéologie de la revanche a entraîné une « kabyésisation », sournoise au départ, des directions de la haute administration, devenue très visible dans les années 90, et qui était elle-même précédée par la « kabyésisation » de l'armée dans les années 70, comme nous allons le voir.

Organisation du secteur de la sécurité

L'essentiel de l'appareil sécuritaire de contrôle de la population est centré sur les forces armées togolaises, libérées de leurs fonctions régaliennes classiques de défense du territoire au profit des tâches de police intérieure. Il existe aussi des milices paramilitaires, ainsi que des sociétés de gardiennage.

Les forces armées togolaises au cœur du dispositif sécuritaire

Les forces armées togolaises comptent au total 13 074 hommes, dont 12 212 pour l'armée de terre (y compris 2 710 pour la gendarmerie nationale), 636 pour les forces aériennes, et 226 pour la marine.⁹ Le service de police est composé de 2 280 hommes. Il y a aussi 403 gardes préfectoraux, 126 gardes forestiers¹⁰ et 4 800 anciens combattants.¹¹ Il faut noter qu'avec une

proportion de 1 militaire pour 300 habitants environ, le Togo est l'un des pays les plus militarisés d'Afrique. Alors que les effectifs sont passés de quelque 300 hommes, dans les années 60, à plus de 13 000 aujourd'hui, les dépenses militaires ont régulièrement augmenté depuis l'accession du général Eyadéma au pouvoir. En 2001, il se situe à 2,2 pour cent de PIB.¹²

Par ailleurs, aucune armée africaine n'est aussi ethnicisée que celle du Togo. Le général Eyadéma a essentiellement bâti les forces armées, axe central de son pouvoir, autour de son groupe ethnique. Sur les 13 000 hommes qu'elles comptent, 10 000 viennent de la partie septentrionale du pays, et les 3 000 restants du Sud. Parmi ces 10 000 hommes du Nord, 7 000 sont kabyès, et parmi ceux-ci 3 000 sont originaires de Pya, le village natal du président. Alors que les Kabyès comptent pour 10 à 12 pour cent de la population, ils représentent en revanche à eux seuls 54 pour cent des effectifs des forces armées, dont 23 pour cent de Pya, pendant que le Nord dans son ensemble accumule 77 pour cent des effectifs globaux.¹³

En outre, l'encadrement des forces armées togolaises, est lui aussi presque entièrement entre les mains des Kabyès. En effet, sur ses 300 officiers, 50 sont du Sud, alors qu'ils sont 250 pour le Nord, parmi lesquels 200 Kabyès, dont 50 pour le seul village de Pya. Par ailleurs, aucune des 26 unités de commandement qui composent l'ossature des forces armées togolaises, n'est confiée à un ressortissant du Sud. Sur les 17 unités commandées par des Kabyès, 10 le sont par des officiers de Pya, tandis que 7 appartiennent aux autres groupes ethniques du Nord. C'est logiquement que les établissements de formation, tels que l'École de formation des officiers des forces armées togolaises de Kara et l'École de formation des sous-officiers des forces armées togolaises de Témédja, recrutent essentiellement parmi les ressortissants du Nord, à l'instar du Collège militaire de Tchitchao, situé en pays kabyè, dont les 80 pour cent des recrues proviennent de l'ethnie du général Eyadéma.¹⁴ Dans cette configuration, il va sans dire qu'on trouve souvent des Kabyès à la tête des différents camps et unités de commandement de ces armées quasi monoethniques,¹⁵ auxquelles des milices apportent leur soutien.

Les milices paramilitaires

Parallèlement aux forces armées togolaises, il existe des milices paramilitaires proches du pouvoir. Elles se présentent comme des associations étudiantes et sont cantonnées sur le campus universitaire de Lomé. On en compte essentiellement quatre : le Haut Conseil des associations et mouvements étudiants (HACAME), la plus ancienne des

milices, créée au début des années 90, la Ligue togolaise des étudiants et stagiaires, l'Union des étudiants du Togo et la Fédération des étudiants et scolaires du Togo, qui sont de création récente. Elles sont la forme actuelle des anciens groupements comme le Mouvement national des étudiants et stagiaires du Togo, l'Amicale des étudiants du Nord-Togo ou l'Association des étudiants togolais du Bénin,¹⁶ branches de la Jeunesse du rassemblement du peuple togolais dans les années 70 et 80.

Des milices d'autodéfense existent au Togo. Ce sont par exemple les *abrafos* ou les *zangbetos*, gardiens de nuit dans les régions méridionales du pays et qu'on retrouve aussi en pays fon au Bénin.¹⁷ En revanche, entre 1950 et 1960, les *ablode sodja* (littéralement : soldats de l'indépendance), qui regroupaient des jeunes extrémistes proches du parti de Sylvanus Olympio fonctionnaient comme des milices politiques. Plus tard, dans des années 90, sont apparus les *Ekpemogs*, rassemblant des jeunes contestataires de l'ordre dictatorial. N'ayant pu faire le poids dans leur confrontation avec le Haut Conseil des associations et mouvements étudiants, soutenu par la soldatesque du pouvoir, les *Ekpemogs* ont fini par disparaître autour de 1992. Lors des présidentielles du 24 avril 2005, d'autres milices ont été créées par les enfants du président défunt ou par des proches de la famille Eyadéma. Si le milicianisme a donc fait partie de la culture et de l'histoire politique du Togo, le phénomène auquel l'on assiste actuellement se caractérise essentiellement par son extrême militarisation.

Les sociétés de gardiennage et de surveillance

Une douzaine de sociétés de gardiennage et de surveillance, toutes installées à Lomé, se partagent actuellement le marché sécuritaire. Les principales sont l'Agence pour le développement et la sécurité, l'Intercom Security, l'American Eagle Security, l'Optimal Protection Services, la Société togolaise de surveillance et la Togo Metropolitan Security Service, dont les détails sont présentés dans le tableau synoptique ci-dessous.

Les trois volets du dispositif (armée, milices, sociétés de gardiennage) fonctionnent en synergie, bien qu'ils constituent des corps statutairement séparés. Cela se traduit essentiellement par une extraordinaire fluidité dans la circulation des agents des forces armées vers les milices et les agences de gardiennage.

Figure 1 : Sociétés de gardiennage et de surveillance privées au Togo.

Sociétés de gardiennage	Date de création	Effectifs
Agence pour le développement et la sécurité	NC	plus de 300
American Eagle Security	2000	1 000
Togo Metropolitan Security Service	2000	plus de 250
Intercom Security	1998	1 500
Optimal Protection Services	juillet 1994	1 000
Société togolaise de surveillance	1997	800
L'Assaut Veille	2002	100
Société africaine de sécurité Togo International (SAS-Togo)	début 1990	400
Eurafric Corporation	NC	NC

Des chômeurs, des petits délinquants et des militaires en civil venus des rangs de l'armée régulière, et des anciens combattants,¹⁸ cohabitent en bonne intelligence au sein des milices ; notamment au Haut Conseil des associations et mouvements étudiants, qui est la milice-mère sur laquelle les autres ont calqué leur mode de fonctionnement. Censé être en sommeil, le Haut Conseil des associations et mouvements étudiants ne continue pas moins de semer le trouble sur le campus de Lomé, empêchant la tenue des meetings ou cassant des mouvements de grève d'étudiants majoritairement syndiqués au Conseil des étudiants de l'université de Lomé, pour sa part attaché à son autonomie.¹⁹ Le campus jouxte le quartier Doumasséssé (appelé aussi Adewikomé), supposé abriter majoritairement des ressortissants du Nord, notamment kabyès, à qui le pouvoir avait distribué des armes et des gourdins au début des années 90. L'on pense qu'il existe des caches d'armes sur le campus et que certains étudiants extrémistes sont armés. Les milices organisent des séances de lecture de motions laudatives et des marches de soutien rémunérées très médiatisées en l'honneur du chef de l'État.

Par ailleurs, les sociétés de gardiennage et de surveillance sont des entreprises en contact étroit avec le pouvoir politique. Elles recrutent essentiellement des militaires retraités, d'anciens combattants et parfois des

para-miliciens. A cause de l'explosion de la délinquance et de la criminalité, et suite à une forte demande de la part des entreprises de la place (presque toutes françaises), qui se sont regroupées au sein du Conseil des investisseurs en Afrique noire ou du Mouvement des entreprises de France-International, car elles sont en train de faire face à la concurrence des entreprises asiatiques et levantines, l'offre de services sécuritaires s'est considérablement accrue, faisant exploser ce marché juteux. Une part importante de ce marché a été attribuée au général français Jeannou Lacaze (décédé le 4 août 2005), ancien conseiller militaire de François Mitterrand et conseiller sécuritaire du général Eyadéma, ainsi qu'à Robert Montoya avec lequel il collaborait. Son groupe SAS International, emploie plus de 2 500 personnes dans sept pays africains francophones, dont les dirigeants étaient des familiers. SAS International a eu des liens très étroits avec Executive Outcomes, la puissante société sud-africaine spécialisée dans le recrutement de mercenaires. La succursale locale de SAS International, SAS-Togo, emploie 400 agents et est supposée avoir réussi à enlever en 1996 le marché de la mise sur écoutes téléphoniques de quelque 300 opposants.²⁰

Pendant que le Service de coopération internationale et technique de police (dépendant du ministère de l'Intérieur) forme la police togolaise, la coopération sécuritaire est renforcée par la coopération militaire entre le Togo et la France. Elle comporte les deux volets traditionnels : une assistance militaire technique et des accords de défense. Au titre de l'assistance signée en 1963, des coopérants militaires techniques français sont présents au Togo pour instruire l'armée togolaise : ils étaient, par exemple, une vingtaine en 2001 et 2002. La France forme des officiers supérieurs togolais dans ses écoles de guerre. En 2001, le Togo a reçu 760 000 euros d'aide directe en matériel et 180 000 euros d'aide en équipement des forces de sécurité intérieure,²¹ dont bénéficient aussi en partie les milices.

Quant aux accords de défense, signés dans les années 70, leurs clauses sont restées secrètes, permettant à la France d'intervenir pour protéger ou soutenir son partenaire, lorsqu'il fait appel à elle. Les deux armées font régulièrement des manœuvres conjointes, et l'armée française dispose d'une base de ravitaillement à Niamtougou dans le Nord du pays. Le Togo participe, avec six pays de la sous-région, au Renfort des capacités africaines de maintien de la paix, programme lancé par la France en 1997. S'il est présenté comme un outil de prévention de crise, il est difficile de ne pas y voir aussi un soutien au régime Eyadéma. Il y a une osmose, non seulement fonctionnelle, mais aussi structurelle, entre les armées togolaise et française, qui a permis l'exportation et la diffusion de sa doctrine et de sa pratique de

lutte contre la subversion et l'ennemi intérieur vers les dictatures latino-américaines, en Indochine et en Algérie dans les années 50 et 60.²²

Au Togo, il est difficile de parler d'une véritable armée, puisqu'il n'existe pas vraiment de statut militaire, ni de tableau d'avancement de carrière, et que la discipline verticale y est aléatoire. Dans cette armée, un homme de rang peut à tout moment, non seulement désobéir à son supérieur hiérarchique s'il n'est pas de son groupe ethnique, mais encore lui faire infliger une sanction disciplinaire, pourvu qu'il dispose de la couverture et de la protection nécessaires dans la hiérarchie supérieure, et mieux encore, auprès du général Eyadéma, véritable chef suprême de l'armée. N'étant pas issu des rangs de l'armée, Faure Gnassingbé semble perpétuer la tradition paternelle en la matière, en maintenant le statu quo.

Verticalement, le chef de l'État est au sommet du secteur sécuritaire. Il est assisté des ministres de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité, qui depuis le début des années 90 sont trop souvent des militaires. Au niveau intermédiaire, des préfectures présumées politiquement rebelles, comme Bassar, sont placées sous le commandement de militaires. Au niveau plus local, c'est aux chefs traditionnels (des cantons, villages et quartiers), ainsi qu'aux maires (souvent nommés par le pouvoir), aux milices et aux sociétés de gardiennage, que revient le travail de surveillance et de contrôle de proximité.

Horizontalement, une surveillance panoptique et invisible où l'on trouve une nuée d'individus, nommés par le pouvoir, qui font remonter « l'information ». Ainsi a-t-on un maillage sécuritaire serré à la fois horizontal et vertical du territoire, qui participe à la pérennisation et au maintien de l'ordre autoritaire au Togo.

Gestion civile et contrôle du secteur de la sécurité

Parler d'organisation de la gestion civile et du contrôle de la sécurité revient à parler de quelque chose qui n'existe pratiquement pas. Ceci s'explique par le fait que la Constitution de la IV^e République d'octobre 1992, ainsi que celle modifiée en décembre 2002,²³ qui organisent la séparation et l'équilibre des pouvoirs en les répartissant entre les différents organes (gouvernement, Assemblée nationale, justice, médias), et le *habeas corpus* ne sont guère appliqués. Cette situation pose une question essentielle, celle de savoir « comment contrôler l'État par le biais d'une autorité constitutionnelle, qui indique comment lui imposer des limites dans l'exercice du pouvoir et le rendre démocratiquement responsable ».²⁴

Un contrôle judiciaire et parlementaire du secteur de la sécurité difficile

La sécurité a toujours été un thème récurrent dans le discours politique, amplifié par différents coups d'État réels ou imaginaires, dont le plus sérieux a été celui de septembre 1986, où une force commando venue de l'extérieur a tenté d'assassiner le général Eyadéma.²⁵ C'est à la suite de cet événement que la Force d'intervention rapide (tristement célèbre et composée d'un peu plus de 750 hommes) a été créée au cours de cette même année. Ces coups d'État ont été l'occasion pour le régime de resserrer un peu plus le boulon sécuritaire, en surexploitant par ailleurs pour sa cause les attentats du 11 septembre 2001 aux États-Unis et la politique antiterroriste du président George W. Bush. Ainsi par exemple, l'ancien premier ministre Agbeyome Kodjo note que :

« 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. »²⁶

Dans son rapport de juin 2004, la Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH) corrobore cette analyse en présentant la justice togolaise comme « un instrument du pouvoir », « soumise à l'exécutif » et frappée de « corruption endémique ». Elle tire la conclusion suivante :

« En réalité, il ressort de ces multiples entretiens que le régime togolais n'a aucune envie de voir sa justice voler de ses propres ailes. Cette justice n'est en réalité que l'un des instruments du pouvoir, destinée à n'être, en fonction des circonstances, qu'un bras armé ou un complice docile. »²⁷

Par ailleurs, s'il existe une Commission nationale des droits de l'homme, créée en juin 1987 par le chef de l'État et restructurée en décembre 1996 (loi du 11 décembre 1996), elle ne dispose d'aucune autonomie réelle. Ces remarques valent aussi pour la Cour suprême et la Cour constitutionnelle, les plus hautes juridictions du pays censées dire le droit (cette dernière a validé toutes les élections organisées depuis 1993, qui ont souffert d'accusations largement répandues de fraude électorale), pour le Conseil de la magistrature qui sait mettre les magistrats aux pas, pour la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication prompte à éteindre les fragiles lumières des médias privés au lieu de les protéger,²⁸ pour la Commission nationale contre la

corruption et le sabotage économique, instrumentalisée pour régler des comptes aux « ennemis intérieurs » plutôt que de travailler dans l'idée de la bonne gouvernance.²⁹ S'il existe une police judiciaire (80 hommes environ), basée exclusivement à Lomé, elle manque cruellement de moyens, et apparaît plutôt comme un décor supplémentaire dans l'architecture juridico-sécuritaire du régime.

D'une manière générale, la division du travail en matière sécuritaire est défavorable aux institutions judiciaires. Les hommes en uniforme s'estiment nettement au-dessus des lois et de la justice. La Ligue togolaise des droits de l'homme relève ce dysfonctionnement dans son récent rapport. En clair, un civil, fut-il magistrat, avocat ou même député, pèse moins lourd devant un homme en uniforme, surtout s'il est gradé. On est dans un système politique où la politique sécuritaire a fini par saper les bases d'une légalité minimale. D'autant que le législateur, monocolore, produit de plus en plus de lois liberticides, allant parfois par pur zèle au-delà des attentes-mêmes de l'exécutif.

L'improbable contrôle politique et citoyen du secteur sécuritaire

Pour donner un aperçu de la société civile togolaise, il faut dire que jusqu'en 1966, on dénombrait seulement quatre ONG, toutes à caractère religieux. Dix ans plus tard, en 1976, est né le Conseil des ONG en activité au Togo, regroupant une vingtaine d'entre elles. Au cours des années 80, leur nombre n'a cessé de croître pour atteindre la quarantaine, le Conseil se restructurant pour devenir alors une ONG décentralisée en 1986. En 1989, il y avait près de soixante ONG ; en 2001, leur nombre est passé à environ 400. Parmi elles, il faut signaler des antennes d'ONG internationales ou étrangères, dont l'assise financière et le savoir-faire ne sont plus à démontrer : Inades, Croix-Rouge, Care, Amis de la terre, etc. Se réclamant du « développement durable » et de la « bonne gouvernance », elles se répartissent en deux grandes fédérations : d'une part, la Fédération des ONG au Togo, qui serait proche de l'opposition, et d'autre part, l'Union des ONG au Togo, proche du pouvoir. La première, plus dynamique que la seconde, regroupe environ 200 ONG, qui ne sont pas toutes actives.³⁰ On trouve d'autres sous-regroupements, tels que le collectif des ONG de la région maritime, le consortium Alafia qui est un réseau de promotion de la microfinance, le collectif des ONG et associations des plateaux, ou la fédération togolaise des associations et clubs UNESCO.

Dans le même temps, on assiste à une floraison d'associations de type communautaire, villageois, ou féminin, encouragée par la souplesse de la loi

française de 1901, le seul cadre juridique du monde associatif au Togo. Il est difficile d'avancer réellement un chiffre ici, tant ces associations peuvent se former librement, sans autorisation ni déclaration préalables. Mais au cours de ces dernières années, de nombreuses associations ont été reconnues par le ministère de l'Intérieur et confirmées par celui du Plan comme ONG, et la majorité d'entre elles sont allées grossir les rangs de l'Union des ONG au Togo, qui est perçue comme « une tentative pour le pouvoir d'asseoir sa domination sur le milieu associatif, sans réellement œuvrer par ailleurs à une quelconque amélioration du secteur associatif ». ³¹ Nombre de ces associations et ONG ont aussi un volet politique comprenant l'assistance juridique et droits de l'homme. Mais ce volet est d'ordre plus cosmétique qu'opérationnel, car pour exister dans le système politique, elles doivent s'adonner exclusivement au « développement économique » et oublier leur volet « droits de l'homme », une catégorie politiquement explosive, et donc indésirable.

A côté de ces organisations, qui cultivent un apolitisme de bon aloi, d'autres œuvrent pour la défense des droits de l'homme ou militent pour un syndicalisme libre et autonome. La plupart d'entre elles sont en situation de précarité par rapport aux autorités politiques.

Hormis les prises de position de la Ligue togolaise des droits de l'homme, la population (bien que première victime du dispositif sécuritaire) n'est pas existentiellement préoccupée par les violations des droits de l'homme. En effet, il est couramment admis que la victime de l'arbitraire est considérée comme coupable : coupable d'être au mauvais endroit au mauvais moment, coupable de « mal se comporter » à l'égard du pouvoir. Dans ce système où la peur a produit des effets psychologiques dévastateurs, le fait-même d'être victime vous rend coupable, parce qu'on n'a pas le droit d'être victime. Et il n'est pas évident d'amener les victimes ou leurs familles à se constituer parties civiles afin d'ester en justice. Bref, les Togolais ont si bien mentalisé le dispositif sécuritaire, qu'ils ne peuvent pas s'imaginer faire de la défense des droits de l'homme un principe ou un levier de lutte politique en vue de créer un rapport de force avec le pouvoir dictatorial. Si des mouvements protestataires existent (sur le campus de Lomé en l'occurrence), ils sont très fragmentés et sectorialisés, et sans effet véritable sur l'ensemble de la société en l'absence de grandes institutions associatives fédératives capables d'influer sur la gouvernance sécuritaire, comme il en existait dans les années 90 avec le Front des associations du renouveau ou le Collectif des associations de femmes. ³²

Gouvernance du secteur de la sécurité : les défis à relever

Les défis à relever sont nombreux et sont inséparables de la nature-même du pouvoir en place, c'est-à-dire dans l'idéologie qui fonde le fonctionnement-même du système. Paradoxalement, sinon logiquement, les forces armées constituent la structure légale, dont les aptitudes sécuritaires doivent être renouvelées et renforcées au regard du droit. Si certains s'opposent au processus de démocratisation, d'autres en revanche se montrent en faveur d'une armée togolaise républicaine moderne, dont les interventions doivent se limiter au cadre strict de ses fonctions légales. Beaucoup de militaires voient d'un mauvais œil le fait que certains d'entre eux occupent des fonctions civiles : ministres, préfets, directeurs de sociétés publiques et parapubliques, directeurs des douanes, ou présidents de fédérations sportives. Il n'est ainsi pas exagéré de dire qu'il s'est creusé un fossé entre la hiérarchie militaire et les hommes de rang, soumis à des corvées, à des comportements vexatoires et humiliants entraînant des mutineries, des mouvements d'humeur ou des tentatives de coup d'État.³³ Si les hommes de rang sont victimes du système, ils ont aussi intériorisé l'usage de la force et de la brutalité à l'égard de la population comme modalités opératoires pour pérenniser le système.³⁴ C'est que tout un chacun admet plus ou moins, tant au sein des corps armés qu'au sein des populations civiles, que la force des armes doit primer sur la force de la loi, ceci expliquant que gouvernants et gouvernés cherchent d'abord à contourner la loi, instituant ainsi une société éminemment dénuée des règles du jeu les plus élémentaires à la sécurité et la stabilité. Dès lors, tout contrôle et toute surveillance civils du secteur sécuritaire sont voués à l'échec, même s'il existe, encore une fois, une infime minorité qui milite pour l'avènement de l'État de droit au Togo.

Un tout-sécuritaire qui sécurise peu

En procédant à une patrimonialisation très avancée de l'État, le général Eyadéma a privatisé les forces armées, qui agissent ainsi à son profit exclusif. Cette situation est favorisée par la mono-ethnisation des troupes à travers son groupe ethnique, et la loi républicaine y est mise entre parenthèses, certains étant plus « égaux » que d'autres. La situation engendre des frustrations et des injustices, qui alimentent à leur tour la spirale de mutineries ou de tentatives de coup d'État. Réelles ou imaginaires, celles-ci fragilisent le pouvoir du général Eyadéma, entraînant des incarcérations, des éliminations ou des purges, dont la plus sanglante a été celle de 25 mars 1993.³⁵

Cependant, le système sécuritaire protégeait personnellement le général Eyadéma, sa famille élargie et sa nombreuse progéniture. En second lieu, il protégeait tous ceux qui se targuent de lutter contre l'ennemi intérieur, quitte à se retrouver ensuite coupables, selon les sautes d'humeur et caprices du prince, et jetés dans le tonneau sans fond réservé à l'ennemi intérieur. Généralement, c'est à l'aune du terme très relatif de « trahison » que l'on précède au nouvel étiquetage, qui n'épargne ni les « frères du Nord » du chef de l'État, ni les « opportunistes du Sud », pour employer le langage de Wen'sa Yagla, l'universitaire idéologue du régime.³⁶

L'extérieur comme renfort du pouvoir sécuritaire ?

Les différentes crises sous-régionales, actuelles et anciennes, ainsi que la mondialisation du terrorisme ont conforté l'ancien président togolais dans sa politique sécuritaire interne. Mais l'armée togolaise connaît un grand nombre de désertions liées aux purges. A l'époque du président Jerry Rawlings, hostile au général Eyadéma, certains déserteurs se sont installés au Ghana, avec l'aide du Haut Commissariat aux réfugiés, non loin de la frontière togolaise. L'arrivée au pouvoir, en 2000, de John Kufuor, proche du président togolais et de son fils, a changé les relations conflictuelles en une entente cordiale entre les deux pays.

Pour raison de sécurité, des déserteurs ont quitté le Ghana ; selon les rumeurs, ils se seraient installés au Burkina Faso, au camp militaire de Pô, où ils seraient entraînés sous le commandement du lieutenant-colonel Kouma Bitinewé, ancien chef d'état-major de l'armée de terre, tombé en disgrâce.³⁷ Il faut rappeler que les présidents Compaoré et Eyadéma étaient devenus de grands amis à la suite de l'assassinat de Thomas Sankara en octobre 1987. Mais leur brouille, qui allait aller croissant, a été alimentée d'une part par des conflits de leadership sous-régional après que la disparition de l'Ivoirien Houphouët-Boigny a ouvert la boîte de Pandore, et d'autre part par des bruits de bottes et de rumeurs de coups d'État,³⁸ pendant que circulaient des tracts appelant l'armée togolaise à la révolte.³⁹ Quand on connaît le trafic d'armes dans la sous-région, du fait des différentes guerres, et l'état de déliquescence, on peut dire que le Togo d'Eyadéma père était assis sur un baril de poudre, dont son fils est héritier dans une situation à peu près identique à celle de la crise ivoirienne.⁴⁰

Par contre, dans la géopolitique sous-régionale, le général Eyadéma paraissait un personnage incontournable pour ses pairs, auprès desquels il aimait à jouer non seulement au grand médiateur dans pratiquement tous les conflits (Libéria, Sierra Leone, Côte d'Ivoire, etc.), mais aussi au grand

conseiller, eu regard à son ancienneté au pouvoir et à son âge. Ce n'est pas encore le cas du fils. Le Général Eyadéma était une voix écoutée de ses pairs, lorsqu'il parlait de problèmes sécuritaires. Les instances sous-régionales, continentales ou internationales, telles que la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest, l'Union économique et monétaire de l'Ouest africain, l'Union africaine, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique ou l'Organisation des Nations Unies, résonnaient inlassablement de ses propos récurrents : paix, sécurité, intégration, développement. Cela a été le cas lors du 27^e Sommet de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest à Accra en décembre 2003.⁴¹ Ce n'est pas un hasard si c'est un Togolais, Goupouguini Komi Lamboni, qui a été élu président de la Fondation de l'Union africaine pour la jeunesse, chargée de promouvoir la paix sur un continent en proie à de nombreux conflits.

Comme son ancêtre l'Organisation de l'unité africaine, l'Union africaine condamne les régimes issus des coups d'État militaires. En juillet 1999 à Alger, le président de sa commission, Alpha Oumar Konaré, a fermement soutenu ne pas reconnaître les régimes issus de coups d'État militaires ou assis sur la répression et la violence.⁴² C'est une intention louable, mais on voit son incapacité à rétablir « l'ordre constitutionnel » lors des coups d'État comme en Côte d'Ivoire en septembre 2002, en Centrafrique en mars 2003, en Guinée-Bissau en septembre de la même année, en Mauritanie en août 2005. Dans la crise successorale au Togo, l'Union africaine et les organisations sous-régionales, ainsi que les différents chefs d'État impliqués, ont vite oublié le discours de fermeté initial pour finalement jouer un rôle très ambigu validant contre toute attente les résultats électorales du 24 avril 2005, qui a installé Faure Gnassingbé au pouvoir.⁴³

Le président défunt avait probablement conscience des dangers et des menaces qui pesaient sur son pouvoir et celui de ses pairs. Aussi a-t-il proposé à ceux-ci de mutualiser leurs réponses à travers la mise en place d'une armée sous-régionale, voire continentale. Mais, les pays francophones comptent sur la capacité d'intervention militaire de la France (selon les accords de défense) plutôt que sur une hypothétique armée africaine, la France constituant pour eux une garantie plus sûre et plus satisfaisante.

Besoins et options de réformes

Le Togo est un État surmilitarisé et sursécurisé. On y voit beaucoup d'hommes en uniforme (surtout à Lomé, où sont positionnés 66 pour cent des forces de l'ordre et de sécurité). Il existe un besoin de réformes lourdes

dans le secteur sécuritaire, où l'on trouve confondues : l'armée régulière, la gendarmerie, les forces de police, les milices et les sociétés de gardiennage, les indicateurs, etc. Nombre d'institutions de contrôle et de régulation démocratiques du secteur sécuritaire sont mises en place, mais sont loin de fonctionner.

Il faut certes renforcer la régulation démocratique des institutions sécuritaires par l'État et par la société civile, professionnaliser les forces sécuritaires, démilitariser l'État et construire en le renforçant un État de droit. Ces principes sont pleins de bon sens, mais ils posent le problème de leur mise en acte. Une institution ou une norme juridique n'a d'existence que dans sa mise en œuvre, que lorsqu'elle est agissante dans son application. C'est sa concrétisation dans l'ordre politique et social qui lui donne sa valeur et son efficacité. D'où une solution prioritaire : la concrétisation des institutions déjà existantes, c'est-à-dire en l'occurrence mettre l'armée à sa juste place dans l'ordre politique, en diminuant sensiblement sa position hégémonique dans le secteur sécuritaire et dans l'administration générale de l'État.

Remettre en cause la doctrine sécuritaire fondatrice du système : Nous l'avons vu, le général Eyadéma est l'animateur principal du secteur de la sécurité, il en est le concepteur. Il était très attaché au dispositif sécuritaire tel qu'il fonctionne, puisqu'il lui a donné entière satisfaction. Lequel semble pérennisé par la dynastisation du régime en la personne de Faure Gnassingbé, qui a nommé en juin 2005 son frère Kpatcha ministre de la Défense. Le dispositif de contrôle sécuritaire, construit de façon horizontale et verticale, est un modèle qui consiste à mener la lutte contre la subversion intérieure, afin d'assurer la « stabilité » du pouvoir en contrôlant militairement et psychologiquement la population.⁴⁴ Le Togo d'Eyadéma est un archétype assez saisissant de l'application de cette doctrine de la guerre antisubversive incompatible avec toute idée de démocratie et d'État de droit.

Renforcer le contrôle démocratique des institutions sécuritaires : Les autorités régulatrices – l'Assemblée nationale, des autorités judiciaires, des membres de la Commission nationale des droits de l'homme, de la Haute Autorité de l'audiovisuel et de la communication – pensent, la peur aidant, faire plaisir au chef de l'État en épousant sa logique à lui (les institutions pluralistes n'ont de sens que si elles participent à l'image extérieure du pays) et en anticipant sur ce qu'elles croient être sa volonté. Ainsi, ne comptent plus la logique-même des institutions, ni les raisons pour lesquelles elles ont été créées, à savoir tirer la société vers le haut qualitativement. Ces

renoncements et ces anticipations des autorités régulatrices ont fini par s'agréger pour constituer des obstacles structurels à la bonne gouvernance sécuritaire.

La part politique consciente ou inconsciente par rapport à la gouvernance sécuritaire est infime. En dehors des organisations internationales de droits de l'homme sur le terrain, on a vite fait l'inventaire des organisations autochtones positionnées en la matière de façon critique et protestataire : certaines ONG, unions et syndicats, quelques médias privés (radios, journaux) et quelques individus isolés. La doctrine de la guerre psychologique et antisubversive a complètement affaibli, puis démantelé les organisations de la société civile existant dans les années 90. A leur place, ou parallèlement, le pouvoir a encouragé l'émergence d'une multitude d'associations, de syndicats et de médias spécialisés dans le portage de motions de soutien au chef de l'État.

Pour aller encore plus loin, il est à noter que les Togolais ne sont pas fondamentalement préoccupés par la lutte et la défense des principes et des valeurs éthiques : le principe du respect de la loi est rarement revendiqué. S'il est peut-être malheureux de le dire, il est néanmoins intellectuellement honnête de constater que la relation entre le pouvoir et la psychologie collective ambiante est trop étroite. Ce n'est pas une situation rédhibitoire en soi, et il appartient aux élites dirigeantes d'en sortir leurs populations. Des pressions fortes doivent être exercées sur le régime pour qu'il prenne vraiment le chemin de la démocratisation. Aussi, pour que soit efficace la suspension décidée en 1993 de l'aide de l'Union européenne au Togo pour « déficit démocratique », l'appui ferme de la France au regard des liens entre les deux pays s'avère indispensable.

Professionnaliser les forces de sécurité : L'armée togolaise est une armée de métier, et donc de professionnels. La professionnalisation pose le problème de la qualité du recrutement, de la formation et du rapport entre militaires et civils. En fait, l'armée togolaise donne l'impression d'avoir été recrutée en fonction de l'ethnie du chef de l'État et d'être manipulée pour contraindre et réprimer les populations civiles. Des séminaires visant à promouvoir des bonnes relations entre civils et militaires et à inculquer à ces derniers une culture civique ont été organisés au Togo par le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique, et témoignent du malaise persistant.⁴⁵ Les violences qui ont suivi la disparition du Général Eyadema illustrent la longueur du chemin à parcourir dans la bonne gouvernance sécuritaire.

Démilitariser les institutions civiles : Le Togo est un pays surmilitarisé avec un ratio de 1 militaire pour 300 habitants, comme si le pays était en guerre. Il faut ramener l'armée togolaise à une proportion acceptable. Au début des années 80, les plans d'ajustement structurel avaient poussé plusieurs milliers d'agents de la fonction publique au licenciement. Mais, les institutions de Bretton Woods avaient oublié de prendre en compte les effectifs militaires.

Contrairement aux textes en vigueur, les militaires sont nommés de plus en plus aux emplois civils, qu'ils en aient ou non la compétence. Ils exercent directement ou indirectement (par des prête-noms) toutes sortes d'activités commerciales. Ils sont sur les barrages routiers, aux postes frontières, rackettant conducteurs de taxi et leurs passagers. Être militaire, et d'un certain grade, est une sinécure passée dans les mœurs. La corruption généralisée amène à voir de plus en plus de militaires mêlés à des trafics en tout genre. Ils sont nommés par ailleurs dans les structures de l'ancien parti unique, rendant la neutralité et l'impartialité politiques des forces armées des plus aléatoires. Le 5 février 2005, à l'annonce du décès du général Eyadéma, ce sont cinq généraux, dont quatre retraités, qui ont propulsé Faure Gnassingbé dans le fauteuil de son père : ce qui traduit bien l'influence des militaires dans la vie politique togolaise et démontre dans le même temps que nous n'avons pas affaire une armée digne de ce nom.

Conclusion

En vérité, les forces sécuritaires représentent l'hypothèque qui pèse sur la vie politique du pays. La sortie de cette impasse politique actuelle suppose d'abord une sortie de l'hégémonisme militaire, qui passe par quatre scénarios possibles :

- Un coup d'État initié au sein-même de l'institution militaire par des officiers supérieurs ou les sous-officiers qui nourrissent beaucoup de mécontentement et de frustration et qui veulent une armée républicaine et moderne. Ils acceptent de moins en moins qu'à chaque élection présidentielle, le vote militaire soit permuté en faveur du candidat de l'ancien parti unique. L'armée est monoethnique, mais cela ne veut pas dire qu'elle est monolithique. Et la gestion de la crise successorale, qui a porté Faure Gnassingbé au pouvoir et qui a laissé des traces, a été très mal vécue au sein de l'institution militaire ; ses conséquences ne sont pas près d'être résorbées. L'atonie actuelle n'est

qu'apparente et on peut s'attendre à tout moment à un sursaut d'orgueil militaire, qui mettrait le compteur politique à zéro ;

- L'hypothèse d'une action menée par un État voisin n'est pas à écarter, même si la géopolitique sous-régionale actuelle ne prédispose pas à ce scénario ;
- Un coup porté par Paris, qui se décide enfin à pousser Lomé dans les rails de la démocratie. Cela suppose une refonte de la politique africaine de la France, sur des bases nouvelles ;
- Une forte mobilisation populaire armée ou non, appuyée par la diaspora togolaise, pour contraindre l'armée à se retirer dans ses casernes. Ce scénario peut réussir s'il reçoit l'aval et l'appui d'une frange de l'armée, et si Paris veut garder une neutralité. L'expérience historique lointaine et récente accorde peu de crédit à ce scénario.

Vecteur central de la vie politique, l'armée n'en demeure pas moins à la fois son arbitre et son handicap. La mise à zéro du compteur politique, qui permette à tous les partis de concourir à égalité, passe de toute évidence par la mise à zéro du compteur militaire. Les deux compteurs sont liés. Ce n'est qu'à travers la réforme du secteur de la sécurité dans le cadre d'une gouvernance démocratique que les lacunes de la gouvernance puissent être comblées et l'état de sécurité ainsi transformé pour privilégier les citoyens et leur état.

Références

- ¹ Lire à ce propos : Kodjo A. Afanvi, « Insécurité au Togo : le cas de la ville de Lomé, » *Cahier d'animation 2003*, Wagne Net, http://www.wagne.net/csp/csp2003cahier_animation/ec3.htm.
- ² Amnesty International, « Togo: Is history about to repeat itself ? » Amnesty International, <http://web.amnesty.org/library/index/engaf570122005> : Ligue togolaises des droits de l'homme (LTDH), « Stratégie de la terreur au Togo (II) : un règne aussi court que sanglant, » *Togo : Memorandum sur les violations des droits de l'homme depuis le coup d'Etat du 5 février 2005* (Lomé : Rapport de la LTDH, mars 2005).
- ³ A., Pepevi Lodonou, *Le Rassemblement du peuple togolais : instrument de légitimation du pouvoir militaire* (thèse de troisième cycle, Bordeaux II, 1988), 374.
- ⁴ Céline Thiriot, *Démocratisation et dé militarisation du pouvoir : Etude comparative à partir du Burkina Faso, Congo, Ghana, Mali, et Togo* (Thèse, Centre d'études d'Afrique noire, Institut d'études politiques de Bordeaux, 1999).
- ⁵ Comi Toulabor, *Le Togo sous Eyadéma* (Paris : Karthala, 1986).

- ⁶ René Girard, *La violence et le sacré* (Paris : Grasset, 1972).
- ⁷ Wen'sa Yagla, *L'édification de la nation togolaise* (Paris : L'Harmattan, 1976).
- ⁸ Comi Toulabor, « Au Togo, le dinosaure et le syndrome ivoirien, » *Le Monde*, mars 2003.
- ⁹ Le chiffre le plus récent est de 14 000 à 15 000 hommes, car les forces armées togolaises ont lancé un projet d'embrigadement en août 2004. Des recrutements ont lieu presque chaque année. Mathias Akoulansa, « Togo : encore un recrutement militaire ? » Togoforum, <http://www.togoforum.com/Ap/ap04/ap0820042.htm>.
- ¹⁰ En plus de cet effectif, il y a 99 nouvelles recrues, qui sont sorties du Centre national de formation de Kara en juin 2004. Eric Lamatetou, « Les nouveaux forestiers ont prêté serment vendredi, » Togo Presse, 8 juin 2004.
- ¹¹ Ce chiffre est élevé, car un nombre croissant de soldats togolais participe aux opérations internationales de maintien de la paix. Dès leur retour dans le pays, ils sont comptés dans le corps des anciens combattants.
- ¹² Centre de documentation et de recherche sur la paix et les conflits, « Togo, » Centre de documentation et de recherche sur la paix et les conflits, http://www.obsarm.org/obsarm/transfert_armes/pays2000/togo.html.
- 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, p. 3.
- ¹⁴ Apedo-Amah.
- ¹⁵ Comité togolais de résistance, « L'armée ethnique a defilé, » Comité togolais de résistance, http://www.ctrto.com/articles/news/news_item.asp?NewsID=110.
- ¹⁶ Par « du Bénin », il faut entendre « Université du Bénin », aujourd'hui appelée « Université de Lomé » par opposition à l'Université de Kara, qui vient d'être créée.
- ¹⁷ N., Kanhonou, *Les zangbeto, gardiens de nuit* (Bordeaux: IEP de Bordeaux, 1992).
- ¹⁸ L'âge de ces anciens combattants, entre 30 et 40 ans, leur permet de se dissimuler facilement dans la population étudiante. Certains détiennent de vraies fausses cartes d'étudiant.
- ¹⁹ Interview de Alphonse Lawson-Hellu réalisée le 15 avril 2002, « Le tour des difficultés des étudiants et leaders à l'Université de Lomé, » Togoforum, <http://www.togoforum.com/Ap/Interviews/InterviewLawsonHellu.htm> ; et Alain Nococo, « Le campus universitaire de Lomé en état de siège : le mouvement de revendications des étudiants brutalement réprimé par les 'forces de l'ordre', » 1^{er} mai 2004, sur le site http://groups.msn.com/TOGOFORUM/general.msnw?action=get_message&mview=0&ID_Messa.
- ²⁰ *Le Canard enchaîné*, 2 octobre 1996.
- ²¹ Bernard Cazeneuve, avis n° 3323-I AN, 11 octobre, 2001.
- ²² Alyse Ceyhan et Gabriel Périès, *Construire l'ennemi intérieur* (Paris : L'Harmattan, 2001).
- ²³ Le 30 décembre 2002, la nouvelle Assemblée nationale monocolora a procédé à une révision complète de la Constitution d'octobre 1992. Rappelons quelques-unes des modifications les plus importantes : l'ancien article 59 qui limitait le nombre du mandat présidentiel à deux est amendé pour stipuler désormais que le chef de l'Etat est « rééligible » sans aucune autre forme de précision. Ce qui l'autorise à postuler indéfiniment de nouveaux mandats ; le nouvel article 62 rabaisse l'âge minimum d'éligibilité à la magistrature suprême à 35 ans au lieu de 45 ; selon le nouvel article 60,

l'élection présidentielle devient un « scrutin uninominal majoritaire à un tour » contre deux auparavant ; la nouvelle Constitution institue un Parlement bicaméral avec la création d'un Sénat. Par ailleurs, les dispositions relatives à la composition de la Cour constitutionnelle ainsi qu'au choix de son président (art. 100 et 101) ont été modifiées. De plus, la nouvelle Constitution crée un « médiateur de la République chargé de régler les conflits non juridictionnels entre les citoyens et l'administration », etc.

- ²⁴ Philip Pettit, *Républicanisme* (Paris ; Gallimard, 2004), 54.
- ²⁵ Toulabor, « Le Togo sous Eyadéma, » 275.
- ²⁶ « Déclaration d'Agbeyome Kodjo : Il est temps d'espérer, » *Le Togolais*, <http://www.letogolais.com/article.html?nid=85>.
- ²⁷ Fédération internationale des ligues des droits de l'homme (FIDH), « A propos des événements de Soudou survenus le 5 mai 1992, » Rapport n° 155 Togo : mission d'enquête internationale du 8 au 13 juin 1992, 2004, p. 21.
- ²⁸ La plupart des radios et des titres de journaux qui cultivent une certaine indépendance ont été soit interdits soit rachetés par le pouvoir, dont ils sont devenus les « courroies de transmission » à l'heure actuelle. Lire par exemple « La Ligue togolaise des droits de l'homme exige la réhabilitation de Radio Victoire : la HAAC est l'ennemi n°1 de la liberté de presse au Togo, » Motion d'information, n° 282, Lomé, 20 septembre 2004.
- ²⁹ Francisco De Souza, « La Commission anti-corruption préfère la polémique avec la presse à la confrontation devant le juge, » Motion d'information, n° 261, Lomé, 2-8 février 2004.
- ³⁰ Girard 52.
- ³¹ Ibid., 52.
- ³² Yawovi Agboyibo, *Combat pour un Togo démocratique : une méthode politique* (Paris ; Karthala, 1999), 59; Tètè Tete, *Démocratisation à la togolaise* (Paris ; L'Harmattan, 1998), 51-74 ; Jean Yaovi Degli, *Togo : la tragédie africaine* (Ivry-sur-Seine : éditions Nouvelles du Sud, 1996).
- ³³ Lire par exemple : Agence France Presse (AFP), « L'étrange histoire des soldats togolais qui auraient fomenté un putsch contre Eyadéma, » 21 juillet 2004.
- ³⁴ Sur ces questions, lire aussi Kofi Folikpo, « Kpatcha Gnassingbé ministre de la Défense nationale : un rendez-vous manqué avec l'histoire, » Togoforum, <http://www.togoforum.com/TL/TL05/kkf081105.htm> (11 août 2005).
- ³⁵ Les rescapés du 25 mars 1993, « La fusillade du 25 mars au camp RIT. Règlements de compte au sein de l'armée togolaise, » Cotonou, 2 avril 1993 ; « Coup de force au cap RIT, » *La Tribune des démocrates* (Lomé), n° 94, du 29 mars au 1 avril 1993 ; « Événement sanglant du 25 mars : épuration ethnique dans l'armée togolaise, » *Sentinelles* (Lomé), n° 5, 1^{er} avril 1993 et aussi Marie-Pierre Subtil, « Togo : purge au sein de l'armée, » *Le Monde*, 6 avril 1993.
- ³⁶ Selon cet auteur qui exprime la thèse officielle, le général Eyadéma incarne la « revanche » de la partie septentrionale du pays sur sa partie méridionale. D'où l'obligation de loyauté pour les populations du Nord envers le chef de l'Etat, dans le cas contraire, ils sont perçus comme des « traîtres » et sanctionnés en conséquence.
- ³⁷ « Togo : les menaces de Blaise Compaoré, » La Côte d'Ivoire.Net, http://www.lacotedivoire.net/français/actual190603_2.htm. Article repris dans Afrique Education du 16 au 30 juin 2003, publication, signalons-le, proche du pouvoir togolais.

- ³⁸ Lire, mais avec prudence : « Burkina : un camp d'entraînement dirigé par un opposant togolais », site Web de la République togolaise, <http://republicoftogo.com/fr/news/news.asp?rubID=1&rubID=2&themeID=1&>
- ³⁹ Mathias Akoulansa, « Arrêtés pour détention de tracts incitant l'armée à la révolte, » Togoforum, <http://www.groups.msn.com/TOGOFORUM/artspourdetectiondetraitsincitantlarmelarevolte.msnw>.
- ⁴⁰ Toulabor « Au Togo, le dinosaure et le syndrome ivoirien ».
- ⁴¹ Cf. Kossi N'Bouké, « Paix, sécurité et intégration économique de la sous-région : des idées chères au président Eyadéma, » *Togo-Press* (Lomé), 22 décembre 2003.
- ⁴² Site web de la République togolaise, <http://www.republicoftogo.com/fr/news/news.asp?rubID=1&srubID=8&themeID=1&newsID=7818> (2004).
- ⁴³ Association Survie (coord.), *Avril 2005 : le choix volé des Togolais. Rapport sur un coup d'Etat électoral perpétré avec la complicité de la France et de la communauté internationale* (Paris ; L'Harmattan, 2005).
- ⁴⁴ Ceyhan et Périès.
- ⁴⁵ Du 29 au 31 octobre 2001, et du 27 au 29 mai 2002 par exemple, ce centre a organisé ce genre de séminaire à Lomé, auquel ont participé des pays africains.

III^{ème} PARTIE

CONCLUSION

Chapitre 18

Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : relever les défis

Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et 'Funmi Olonisakin

Introduction

Il n'est pas exagéré de dire que dans les 16 États étudiés dans cet ouvrage (et presque tous les autres États africains d'ailleurs) et malgré la « révolution démocratique » des années 90, la sécurité – même lorsqu'elle est baptisée « sécurité d'État » ou « sécurité nationale » – a consisté avant tout à assurer, préserver et perpétuer un régime, voire même incarner le chef d'État en place. La structure, la composition, les perspectives, le style de fonctionnement du secteur de la sécurité, sans oublier ses missions et ses pratiques (officielles ou pas), ont toujours reflété cet objectif ainsi que la nature du régime qu'il était censé servir et protéger. C'est pourquoi les appareils mis en place pour assurer cette sécurité sont plus ou moins élaborés et plus ou moins bien gérés, mais ils ont tous presque toujours été impitoyables et problématiques pour les institutions politiques de l'État et pour ses citoyens. Ceci s'est vérifié, aussi bien avant qu'après l'apparition de concepts tels que « sécurité humaine » (ou ses corollaires « communauté de la sécurité », « contrôle public », etc.)¹ dans le jargon et les préoccupations des experts, des intellectuels et des dirigeants. S'il existe des différences qualitatives entre les secteurs de la sécurité des différents pays, disons entre le Sénégal et le Burkina Faso, entre le Niger et la Guinée-Bissau, tous ont pourtant un trait commun : la notion de gouvernance démocratique du secteur de la sécurité n'a jamais figuré ni dans leurs principes directeurs, ni dans leur fonctionnement ou dans leur dynamique interne, ni dans la nature de leur rapport à la société ou au système politique en place.

Les conflits latents et les tensions profondes, caractéristiques de la sous-région, ne nous empêchent cependant pas d'être optimistes. Plusieurs États ont entrepris de réformer leur secteur de la sécurité, avec l'assistance (pour le meilleur et pour le pire) d'intervenants extérieurs. Il est de plus en

plus admis que la société civile, du moins dans quelques uns des États, est non seulement compétente, mais qu'elle a un rôle déterminant à jouer en inscrivant la sécurité dans le contexte plus large de la gouvernance démocratique. De plus, comme on l'a vu dans le premier chapitre, la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a largement participé à la conclusion des accords de paix, à la planification et l'exécution des opérations de maintien de la paix, ainsi qu'à l'élaboration des normes préconisant la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité.

Ce chapitre de conclusion brosse un tableau général de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest à partir des cas étudiés dans les différents chapitres. Il explique comment on en est arrivé à la situation actuelle, notamment comment les relations entre les autorités politiques, le secteur de la sécurité et la société affectent la GSS. Des points d'ancrage sont suggérés afin de faciliter l'introduction de la RSS dans la sous-région et quelques recommandations sont formulées.

Le poids du passé, un fardeau et une malédiction

Comme le montrent les études de cas, les appareils sécuritaires, et donc leur composante militaire, ont été créés à partir de ce qu'il restait des armées et des forces de sécurité coloniales ou à partir des mouvements de guérilla. C'est un fardeau de poids. Dans le cas des armées coloniales (de très loin le cas le plus courant), une doctrine et des pratiques qui n'étaient ni démocratiques, ni en harmonie avec les besoins des populations, se sont retrouvées « reportées » dans les « nouveaux » États au moment de l'indépendance. Il n'était pas bien vu de penser que les forces armées et de sécurité pouvaient être au service individuel ou collectif des citoyens ordinaires, ou qu'elles étaient tenues, dans l'exercice de leurs fonctions, de respecter, certains principes et normes stricts et contraignants. On connaissait bien entendu les principes de la suprématie des citoyens, le respect des droits humains et l'État de droit, mais c'était surtout l'idée que forces de sécurité devaient les défendre à tout moment qui était loin d'être acceptée et intériorisée. Dans le cas des mouvements de guérilla, une tendance soi-disant plus proche des besoins et des attentes populaires s'est dessinée, créant des divisions dans les programmes, les objectifs, les pratiques, et finissant même par creuser un fossé entre la dynamique interne de ces anciens mouvements de guérilla (et dans une certaine mesure des armées populistes révolutionnaires également) et la population. Par conséquent, la tendance générale qui est apparue dans les premières années de l'indépendance et qui

persiste encore aujourd'hui sous de multiples visages est celle d'une concentration des pouvoirs dans les mains de l'exécutif, étayée par le secteur de la sécurité.

Le phénomène du « droit divin des présidents » a immanquablement donné lieu à des abus de pouvoir et à la création d'un vaste désert économique, institutionnel et social dans pratiquement tous les États de la sous-région.² Dans le domaine de la sécurité, la branche exécutive a fait main mise sur la gestion de cet aspect de la vie nationale, à l'exception notoire d'autres institutions et de la société civile en général. De la Mauritanie au Nigéria et de la Guinée au Niger, le président – qu'il fût civil ou militaire – et son cercle rapproché ont fait de l'appareil sécuritaire de l'État un instrument réservé à leur usage personnel. Par des manipulations délibérées, ethniques, régionales ou politiques, le secteur de la sécurité est devenu un instrument politique, empêchant tout progrès vers la démocratie. Ces pratiques ont presque invariablement conduit à d'incessantes interventions dans la politique, verrouillant complètement à la fois le système politique et la société en y introduisant une culture de force et de répression.

Il faut dire aussi que très peu d'institutions militaires ont pu échapper à d'autres manipulations encore plus pernicieuses, car ethniques ou régionales, mais ces pratiques n'ont pas toujours été extrêmes : par exemple au Burkina Faso, au Mali et au Sénégal, il n'est pas prouvé qu'elles aient été intentionnelles ou systématiques. Au Togo, en Guinée, au Libéria et en Mauritanie, il y a cependant eu une « ethnicisation » totale des forces armées, qui a fait du secteur de la sécurité le domaine réservé du groupe ethnique du chef d'État (et de ses alliés) ou de ses compatriotes régionaux. Le recrutement, les promotions et l'organisation interne n'étaient décidés qu'en fonction d'un calcul fondé sur le favoritisme, l'objectif ultime étant la sécurité du régime.

Mis à part cette « ethnicisation » et cette politisation, qui ont affligé le secteur de la sécurité, il y a eu d'autres dysfonctionnements, d'ordre plus pratique ceux-là. Que ce soit dû à l'incompétence ou à une stratégie délibérée pour exploiter les rivalités entre les différents acteurs de la sécurité, il en est résulté un manque de cohésion préjudiciable à l'efficacité. Ceci combiné au jeu des rivalités pour s'approprier les ressources ou gagner les faveurs du chef de l'État et de son entourage immédiat, a aggravé encore davantage le problème et précipité la chute d'un grand nombre des ces acteurs.

A la fin des années 90, fortement divisé, « ethnicisé », politisé (et même parfois criminalisé), le secteur de la sécurité faisait pour ainsi dire « partie des meubles » des institutions politiques de pratiquement tous

les États ouest-africains. De fait, au Libéria, en Sierra Leone, en Guinée-Bissau ou en Côte d'Ivoire, cette concentration des pouvoirs politiques, la promotion délibérée de politiques d'exclusion et leur cortège de pratiques abusives ont provoqué des guerres civiles terriblement contagieuses, infestant le pays de mercenaires en maraude, d'enfants soldats et encourageant le trafic des armes. Dans ces situations extrêmes, l'État, était près de s'effondrer, brandissant le spectre cauchemardesque de l'anarchie et du chaos que quelques commentateurs « afro-pessimistes » avaient prophétisé.³ Il ne faudrait pas oublier cependant que même lorsque la situation n'était pas aussi dramatique, les pratiques indélicates du chef d'État s'appropriant les instruments officiels de répression pour des raisons politiques, ethniques ou autres ont conduit, dans certains pays comme le Niger, la Mauritanie et le Togo, à des troubles graves et des ressentiments tenaces. Comme le suggère fortement l'analyse présentée dans cet ouvrage, ces États ont encore à souffrir aujourd'hui des conséquences de ces abus de pouvoir.

Les conséquences des politiques et des pratiques décrites dans les études de cas vont du sentiment exagéré que les réformes sont inutiles (Sénégal) jusqu'à celui – pire – qu'elles ne marchent pas (Togo, Gambie, Guinée). Il y a également la catégorie des États qui ont connu un effondrement complet et sont en train de se remettre d'une guerre civile. Le Libéria et la Sierra Leone en font partie, et il est à espérer que la Côte d'Ivoire finira par sortir du statu quo incertain dans lequel elle se trouve en ce moment pour devenir un véritable État après-conflit. Ces conséquences extrêmes (et liées au contexte) des abus de gestion donnent une idée des problèmes qu'il faudra affronter lorsque le moment viendra de planifier et de mettre en œuvre la révision – depuis longtemps nécessaire – du secteur de la sécurité.

Lorsqu'on a affaire à un État délictueux et peu ouvert, les citoyens sont la proie quotidienne de la corruption et du racket de la part des forces de sécurité. Ainsi que peut en témoigner toute personne voyageant en Afrique de l'Ouest, ces pratiques sont tellement habituelles qu'elles sont pour ainsi dire la trame des relations entre les citoyens et les représentants « habillés » de l'État. Cette situation a engendré une nouvelle morale sociale, complètement déformée, qui oppose des forces de sécurité trouvant normal d'exiger et d'obtenir rétribution pour toute transaction avec les citoyens à des individus n'ayant pas grand-chose à espérer et résignés à payer pour exercer leurs droits de citoyenneté. Bien évidemment, dans ces conditions, ce ne sont pas seulement les individus qui n'ont pas leur mot à dire en ce qui concerne leur accès à la sécurité, mais également les communautés et les organisations, y compris les groupes de la société civile (et bien sûr les

groupes locaux). Il est évident que le concept-même de sécurité, sans parler de sa mise en œuvre, ne tiendront jamais compte des intérêts des communautés et des groupes, tant que les parties intéressées ne pourront pas participer à des débats sur la GSS, tant qu'elles ne pourront pas s'exprimer clairement et être écoutées avec respect. Le cas du Mali en est un exemple particulièrement fort. Lors de la Conférence nationale de 1991, qui a donné naissance à la III^e République, il a été donné lecture d'une déclaration dans laquelle les forces armées, demandaient pardon à la population. Ce geste fit beaucoup pour apaiser l'animosité due aux exactions du passé et permit d'établir les fondations d'une nouvelle politique. C'est pour quoi le terme « transformation » transcrit si justement la difficulté de promouvoir la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest.

Quelles que soient les raisons profondes de cet état manifestement insatisfaisant des relations civilo-militaires et de la mauvaise GSS, un fait intéressant s'est produit : alors que les États de la sous-région n'arrivaient pas à assurer la protection de leurs citoyens, d'autres acteurs sont apparus pour proposer ces services essentiels. Dans pratiquement toute l'Afrique de l'Ouest, qu'il s'agisse de mouvements de guérilla, d'organisations de mercenaires, de groupes d'autodéfense ou de sociétés privées, ce sont des agences de sécurité non étatiques, plus ou moins légales et contrôlées depuis le pays ou l'étranger qui assurent la sécurité... ou l'insécurité. Il est donc clair que le problème à régler n'est pas seulement la *capacité* de l'État à assurer la sécurité au nom de ses citoyens, mais sa *volonté* de le faire. Le problème est que ces agents qui ne sont pas officiels mais sont habilités à porter des armes peuvent affaiblir la capacité de l'État à assurer la sécurité de ses citoyens, et dans le même temps la renforcer ou la remplacer. Dans les deux cas, il est clair que le secteur de la sécurité de l'État est incapable d'assumer ses responsabilités (il va même parfois jusqu'à causer de l'insécurité par la répression et la violence).

La perte du monopole des moyens de coercition – pilier central de tout État moderne – soulève une nouvelle série de problèmes et de préoccupations. Du fait de la faiblesse de l'État, non seulement en tant que dépositaire du monopole de l'usage de la violence (oublions ici l'idée de « légitimité », si essentielle dans la formule de Weber), mais aussi en tant qu'agent régulateur le plus important, ces acteurs ont parfois exercé leurs activités dans un environnement dépourvu de toutes règles ou de tous principes. Le phénomène concerne non seulement les activités habituelles de sécurité, mais également la RSS elle-même. Le Libéria d'après-conflit en est un exemple troublant, car pour la première fois, une compagnie occidentale a

été chargée de former une armée africaine. Le fait que ni transparence, ni obligation de rendre compte aux membres libériens de l'exécutif, du législatif et de la société au sens plus large, n'aient résulté d'un tel accord, montre que la tâche à accomplir n'avait pas été clairement définie. Cela n'a fait qu'instaurer la méfiance et empêcher l'établissement d'institutions de gouvernance.⁴ La Commission pour la réforme de la gouvernance, dirigée par l'ex-président Amos Sawyer, a été créée pour promouvoir la bonne gouvernance dans le secteur public. Elle devra trouver comment remédier au manque de transparence et de contrôle démocratique, au fait qu'il n'y pas d'obligation de rendre compte, toutes caractéristiques de l'externalisation de certains aspects importants de la RSS. Il est primordial d'aborder ces sujets si le secteur de la sécurité doit se défaire de son fardeau et ne plus l'utiliser comme moyen de répression pour gagner la confiance des communautés et des individus qu'il a pour mandat de protéger.

Une gouvernance démocratique du secteur de la sécurité

Afin de tirer des conclusions utiles et prescriptives sur l'impérative nécessité de mettre en place, à l'échelle nationale et sous-régionale, une véritable gouvernance *démocratique* du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, il est important de réitérer qu'il y existe une symbiose entre la nature d'un régime politique (plus précisément son degré de conformité avec les normes de la gouvernance démocratique) et la façon dont son secteur de la sécurité est géré. On ne devrait donc pas être étonné de constater que dans *tous* les cas étudiés, y compris là où les processus de démocratisation sont bien avancés, les services militaires et de sécurité sont incapables de fonctionner correctement.⁵ Il n'est pas rare de constater non plus que les organisations officielles de surveillance ne sont pas aussi développées qu'elles devraient l'être, et que la société civile, même si elle a le droit de s'exprimer, n'a que peu d'influence comparé à la *Grande muette*.⁶ A cet égard, l'Afrique de l'Ouest n'est pas différente des autres régions concernées par la RSS. Il est donc primordial de ne pas simplement se contenter d'améliorer l'efficacité opérationnelle des fournisseurs de sécurité, mais d'aller au-delà et consolider la capacité nationale à gérer les processus de réforme à l'intérieur d'un cadre de contrôle et de surveillance démocratiques. Ce n'est qu'en insistant sur l'efficacité, la bonne gestion et la gouvernance démocratique et en faisant en sorte que tous ces éléments se renforcent les uns les autres, qu'on pourra promouvoir durablement la RSS, sa gestion et sa surveillance. Dépasser le stade des approches axées sur l'État pour mettre l'accent sur la sécurité des

individus et des communautés est le seul moyen de forger une alliance entre le gouvernement, les fournisseurs de sécurité et les citoyens, qui soit fondée sur la confiance et le respect de l'État de droit.

Bien qu'il faille se méfier du danger de classer dans des catégories rigides des États dont les systèmes politiques sont en constante évolution et dont les problèmes sécuritaires changent en permanence, il est intéressant de comparer les types de gouvernance dans les 16 États ouest-africains, qu'ils aient déjà entrepris leur RSS ou pas encore. On trouvera en annexe B de cet ouvrage un tableau des États classés en fonction de leur détermination à s'ouvrir à la réforme. C'est un exercice difficile, car les catégories sont trop rigides. L'extrême diversité des pays de la sous-région, la participation d'acteurs extérieurs dans la gestion de leurs secteurs de sécurité, ainsi que les récents changements dans leur évolution ajoutent à la difficulté. Pourtant, sans chercher à schématiser à l'excès, le tableau donne un aperçu du type de GSS en place dans les différentes régions d'Afrique de l'Ouest et par conséquent des possibilités de mener à bien une RSS valable. Cette catégorisation a pour objectif avant tout et surtout de stimuler le débat et de faire ressortir les similitudes et les contrastes dans la région.

Trop occupés à réorganiser leurs systèmes politiques, le Mali, le Sénégal, les Iles du Cap-Vert, le Bénin, le Ghana et le Niger sont incapables de se concentrer sur la RSS. Malgré leurs efforts pour rendre la démocratie irréversible, les quatre derniers font n'ont pas fait grand-chose jusqu'ici pour revoir leurs secteurs de sécurité. Quant au Mali, il a fait des progrès considérables, puisqu'en plus d'avoir mis en place un système démocratique qui fonctionne, il a réformé ses forces militaires et de sécurité.⁷ Mais à cause de la corruption politique, de la perméabilité des longues frontières, du trafic des armes légères et autres trafics en tous genres, du fait que le secteur privé de la sécurité n'est pas réglementé et que les ressources manquent en permanence, il n'est pas du tout certain que ces réformes puissent être viables dans le long terme. Le Sénégal a depuis longtemps un système politique, pluraliste et tolérant, assorti d'un appareil sécuritaire relativement bien géré. Mais là aussi, le trafic transfrontalier, la privatisation de la sécurité, l'insuffisance des forces de police dans les communautés et le conflit sans fin dans la province de Casamance – sans oublier les exactions de la part du gouvernement et des forces rebelles – sont inquiétantes.

Malgré la présence d'une vive opposition et d'une société civile capable et dynamique, le Nigéria, la Gambie et le Burkina Faso n'ont pas encore envisagé avec sérieux d'entreprendre des réformes, ni même d'ailleurs de s'acquitter des obligations stipulées dans les divers protocoles qu'ils ont signés. Dans chacun de ces États, il y a bien quelques activités

liées à la réforme, mais à des degrés variables. Si le Nigéria, où les militaires ont toujours joué un rôle déterminant dans la vie politique, a dû prendre des mesures pour renverser la tendance, comme on l'a vu avec le régime Obasanjo qui a décidé de destituer les officiers politisés ayant manqué de respect aux autorités civiles, les autres n'ont pas été frappés du même sens de l'urgence. Le Nigéria a également entrepris plusieurs programmes pour la re-professionnalisation de ses militaires, largement soutenus par une aide extérieure, dont n'ont pas bénéficié les deux autres. Au Burkina Faso, une campagne lancée par la société civile contre les abus perpétrés par les agences de sécurité a très probablement été à l'origine du décret de 2004 visant à définir les rôles des acteurs de la sécurité. Mais tous ces pays ont un point commun : leur base de connaissances est limitée et leurs organismes de surveillance faibles.

Dans le cas des États sortant de plusieurs années de guerre civile et malgré d'énormes efforts de DDR (désarmement, de démobilisation et réintégration) après la cessation des hostilités, l'idée qu'il était nécessaire de procéder à une véritable refonte de l'appareil sécuritaire au lieu de se contenter de désarmer, de démobiliser partiellement et d'insérer les anciens groupes d'insurgés dans l'armée « nationale », n'a pas retenu beaucoup d'attention. En Sierra Leone, au Libéria, en Guinée-Bissau et en Côte d'Ivoire par exemple, l'occasion n'a pas été saisie à la fin du conflit. De toute évidence, les États appartenant à cette catégorie n'ont pas tous la même vision de l'avenir et n'en sont pas tous au même stade dans la gestion de leur situation après-conflit. Il y a eu des points positifs dans le cas de la Sierra Leone, car les efforts de réforme entrepris localement ont été complétés par l'aide extérieure, qui avec le temps a mieux compris les besoins locaux et l'importance de renforcer les capacités locales. Ceci est de bonne augure pour l'avenir du Libéria. Cependant, dans les deux cas, l'accent a été mis davantage sur la réforme des acteurs de la sécurité que sur le cadre plus général de la gouvernance.

Dans la dernière catégorie des États d'Afrique de l'Ouest, on a pu constater, au mieux, un changement politique « de façade » déguisé en libéralisation strictement contrôlée des institutions autoritaires préexistantes. Ces régimes (Togo, Guinée et Mauritanie par exemple) reposent sur un appareil sécuritaire pratiquement inchangé, conçu pour être le bras répressif du pouvoir. Dans ces pays, le secteur de la sécurité a un visage et est étroitement contrôlé soit par des parents du chef de l'État ou par des membres de la même ethnie, et aucune réforme (sans parler de transformation) du secteur de la sécurité ni aucune surveillance ne pourront être envisagées tant que le système politique ne se sera pas, lui-même,

démocratisé. Les États de cette catégorie présentent tous un risque élevé de basculer dans la violence, notamment à la disparition du chef d'État au pouvoir depuis longtemps ou aux premiers signes de fragilité, comme ce fut le cas en Guinée. Les récents événements du Togo en sont un exemple mitigé : d'un côté le point positif d'avoir organisé la succession, et de l'autre, le fait que l'armée ait pu imposer le candidat de son choix et que le corps législatif ait été coopté en toute hâte pour donner son aval. En fin de compte, la décision des militaires a été légitimée par des élections truquées et le secteur sécuritaire s'est cristallisé dans la précarité, comme l'a si vivement décrit Toulabor. Dans ce qui semble être un pas en avant, lors des élections parlementaires d'octobre 2007 qui ont maintenu le parti dirigeant au pouvoir, tous les principaux partis d'opposition ont participé et il n'y a pas eu de violence généralisée comme en 2005. Les crises sécuritaires et socio-politiques ont tout naturellement conduit l'ordre public guinéen à l'effondrement. La répression déchaînée menée par les forces de sécurité a fait des centaines de victimes. A la fin, un Président Conté valétudinaire réussit à apaiser le peuple et ses soldats indisciplinés grâce à quelques concessions, mais la question reste entière : combien de temps cela va-t-il durer ? Pour terminer, si on prend le cas de la Mauritanie, on peut en examinant les choses sous l'angle le plus positif possible, considérer le coup d'État d'août 2005 comme une occasion de réparer les relations entre le secteur de la sécurité et le système politique. La disposition et la volonté de la junte militaire au pouvoir d'entreprendre un tel processus si nécessaire et probablement pénible, étaient plutôt douteuses depuis le début de la transition. En fin de compte, le régime militaire intérimaire décida d'y renoncer, laissant cette tâche au régime démocratique naissant. Mais à ce jour, ce dernier n'a pas montré son empressement à s'y atteler. Pour son propre bien, il ne pourra pourtant pas ignorer la réforme du secteur de la sécurité éternellement.

Des occasions de réformer le secteur de la sécurité

Entre tous ces progrès, ces demi-succès et ces échecs, on peut pourtant percevoir une formidable opportunité de guider l'Afrique de l'Ouest vers la paix et le développement durable. Il faut reconnaître, que dans l'ensemble, la sous-région a fait de grands pas dans cette direction. L'idée est à présent acceptée que la sécurité n'est pas une « vache sacrée » réservée aux branches de l'exécutif et de ses appareils sécuritaires, et inaccessible – même en théorie – aux autres branches du gouvernement, sans parler de la société

civile. Cela ne peut qu'avoir un effet bénéfique sur la sous-région et même l'ensemble du continent. On peut comparer la situation à celle de la CDAA (Communauté du développement d'Afrique australe), qui malgré des obstacles similaires, a réalisé de remarquables progrès grâce à l'« émulation » de la République sud-africaine. D'ailleurs, l'Afrique de l'Ouest n'est pas un cas unique. Elle est simplement le reflet dans la sous-région du combat mené à l'échelle du continent pour venir à bout de ses graves problèmes de gouvernance.

Comme cela a déjà été mentionné, démocratisation ne sous-entend pas forcément gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Le Burkina Faso, la Gambie, le Niger et le Nigéria jouissent tous d'un espace politique élargi ; leur presse est libre et prospère, leurs institutions civiles dynamiques. Ils ne se sont pas pour autant attelés à la transformation de leurs appareils de sécurité, aussi illogique que cela puisse paraître. Les principaux acteurs de la vie politique du pays ne sont pas prêts à reconnaître que la démocratie est indivisible et que la capacité à réagir, l'efficacité et l'obligation de rendre compte sont des valeurs qui se renforcent mutuellement et doivent prévaloir dans *tous* les secteurs de la vie du pays. Pour les États peu enclins à s'ouvrir à la démocratie, les contraintes sont encore plus réelles. Il est vraisemblable que les régimes bien enracinés dans l'autoritarisme, qui ont simplement fait les quelques changements mineurs nécessaires pour se maintenir au pouvoir, continueront de faire obstacle à toute réforme importante.⁸

Il est troublant de constater que, dans deux cas au moins, l'effondrement de toutes les institutions politiques et de sécurité après la guerre civile semble fournir l'occasion de transformer radicalement le secteur de la sécurité, à condition qu'un intervenant extérieur s'engage à apporter un soutien durable. En réalité, ce genre de situation ne garantit nullement la durabilité des réformes. Au Libéria en 1996, ni les pouvoirs locaux ni la communauté internationale n'ont saisi l'occasion. Chaque fois que la communauté internationale s'est engagée, a apporté son soutien et son assistance, des résultats concrets ont été atteints. La Sierra Leone en est le meilleur exemple, et c'est le seul pays d'Afrique de l'Ouest qui ait reçu une aide réservée à elle seule de la part d'un acteur extérieur, le Royaume-Uni. Le Livre blanc de la Sierra Leone sur la défense⁹ est le fruit d'un effort commun auquel a participé un très large éventail d'intervenants nationaux. Ceux-ci y ont défini leurs divers besoins en matière de sécurité, ce qui a servi de point de départ pour mettre en forme le secteur de la sécurité. Chacune des réformes a été précédée d'une évaluation du contexte sécuritaire dans le pays, y compris les menaces, les priorités et surtout les valeurs qui devraient sous-tendre un tel processus. Cet exemple montre

comment la mise au point d'une stratégie nationale de sécurité peut être l'occasion de rassembler des groupes très différents pour définir ensemble la direction à suivre. Au Libéria, la nouvelle phase post-conflit, après la seconde vague de conflit armé qui s'est terminée avec la signature du CPA (Comprehensive Peace Agreement) en août 2003, est une autre occasion d'entreprendre la RSS. La communauté internationale est plus disposée à apporter son assistance ; une nation de premier plan, les États-Unis, envisage notamment de mettre en place un programme de RSS. Comme pour la Sierra Leone, ce ne sera pas facile.

Il faut souligner que les troubles, la rancœur et les profondes divisions immanquablement causés par les guerres civiles peuvent eux-aussi compliquer les efforts de RSS. En Côte d'Ivoire, d'abord implicitement puis tout à fait explicitement, c'était surtout la perspective d'avoir à entreprendre une RSS, à régler toutes ses modalités et les questions afférentes, qui ont rendu la paix si difficile à conclure. Et les divisions au sein des forces armées et de sécurité et au sein de la classe politique ne faciliteront pas – loin de là – la mise en place d'une RSS si nécessaire. Aucun intervenant extérieur ne s'est encore proposé, comme l'avaient fait les Britanniques en Sierra Leone. Qu'un intervenant extérieur entre en scène ou pas, il n'en reste pas moins qu'à cause de ces divisions, il sera difficile de mener à bien une réforme durable en Côte d'Ivoire. Cela montre bien que l'effondrement entraîné par une guerre civile risque aussi d'entraver la RSS et que ce n'est pas forcément le meilleur moment de l'entreprendre. Bien entendu, cela veut simplement dire que ceux qui prônent la RSS ne devraient pas attendre pour saisir les occasions d'introduire le changement. Heureusement, les acteurs non gouvernementaux se font de plus en plus entendre pour exiger que la transparence et l'obligation de rendre de compte soient respectées dans le secteur de la sécurité. Le secteur a son rôle à jouer dans la promotion de la bonne gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Ces dernières années, plusieurs réseaux régionaux et sous-régionaux consacrés à la paix et à la sécurité se sont créés, y compris des réseaux sur la RSS. Grâce à eux l'élan imprimé par les grandes campagnes régionales a pu être maintenu.¹⁰ Leur importance a été capitale dans les États peu ouverts à la liberté d'expression ou à l'activisme. Parce qu'ils pensent et agissent en groupe, ces réseaux sont capables d'absorber les pressions et permettent de réduire l'exposition des activistes locaux dans leur propre pays. Ainsi, comme on l'a déjà vu, des membres de réseaux installés au Ghana, au Nigéria et au Sénégal peuvent s'exprimer librement, contrairement à leurs homologues opérant depuis la Côte d'Ivoire ou le Togo.

Une société civile véritablement reconnue, qui a des pouvoirs et des capacités, peut donc servir de lieu et de catalyseur pour introduire le changement. Même si elle n'est pas capable, à elle seule, de conduire à des réformes de grande envergure, elle peut apporter sa contribution sur le plan pratique. La participation de la société civile (non seulement en qualité d'observateur mais comme partie prenante) à l'accord de paix signé à Accra en 2003 sur le Libéria, est un bon début.¹¹ Sur un plan plus général, promouvoir des approches participatives qui remettent systématiquement en question le statu quo, comme cela a été fait au niveau sous-régional dans les pays de la CEDEAO, est très utile. Il reste cependant un fossé à combler entre la théorie et la pratique : plus précisément entre le fait de reconnaître la nécessité d'élargir le débat aux catégories de la société qui en ont toujours été écartées (les femmes en étant l'exemple le plus frappant) et son application dans la réalité. Ce n'est jamais sans risque. A cet égard, il est important de dépasser le cadre des ONG internationales pour reconnaître la valeur des efforts accomplis par les organisations locales civiles au Burkina Faso, au Niger et au Libéria par exemple. Outre le fait qu'elle montre combien il est important de participer aux processus de RSS, une telle approche représente pour des acteurs de la sécurité qui n'avaient jusque-là généralement pas la confiance de la population, l'occasion de changer de rôle.

Au niveau sous-régional, et dans le cadre d'un engagement soutenu pour promouvoir un programme de RSS basé sur les principes fondamentaux de la gouvernance démocratique, la CEDEAO a contribué à l'élaboration d'un Code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique de l'Ouest.¹² L'objectif était de faciliter l'introduction de valeurs démocratiques, comme la transparence et l'obligation de rendre compte, dans le comportement des acteurs de la sécurité. Il a fallu pour cela consulter toute une panoplie de parties prenantes en Afrique de l'Ouest. L'approche adoptée pour aborder la question des relations entre le secteur de la sécurité et les citoyens est explicitement humaine. D'ailleurs, on note des similitudes avec le « Manuel du soldat », rédigé conjointement par le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) et les forces armées sénégalaises, qui insiste sur l'importance des aspects humanitaires. Le Code de la CEDEAO est également inspiré du Code de conduite des forces armées et de sécurité du Mali, fruit du dialogue entre le gouvernement malien, des acteurs de la sécurité et de la société civile, et destiné à encourager des relations civilo-militaires harmonieuses.¹³ Le code malien a aussi été à l'origine des efforts déployés par le Centre régional des Nations Unies pour la paix et le désarmement en Afrique en vue de créer un code panafricain. Le code de la

CEDEAO a été adopté par les chefs d'état-major de la défense lors d'une réunion de la Commission « Défense et sécurité » de la CEDEAO les 30 et 31 octobre 2006. Il est à présent primordial que l'adoption de ce code au niveau politique soit mise à l'ordre du jour des ministres et des chefs d'État des pays de la CEDEAO. L'application de ses dispositions au niveau national devrait à la fois servir à renforcer la confiance et servir de référence pour le comportement des forces armées et de sécurité en Afrique de l'Ouest.

Quant au rôle des acteurs internationaux, mis à part leur engagement à soutenir et financer la reconstruction des États faillis, ils devraient aider les États d'Afrique de l'Ouest à entreprendre un programme de RSS et à s'y tenir. Bien que l'appropriation locale et la participation de la population soient indispensables au succès de l'entreprise, il est important de reconnaître que la plupart des États ouest-africains sont très dépendants des pays développés, de leurs institutions et de leurs industries. Sans oublier le caractère particulièrement sensible des questions de sécurité et les préoccupations légitimes d'États intrinsèquement faibles, les donateurs doivent faire en sorte que la sécurité soit considérée comme un « bien public », auquel ils n'accorderont leurs aides que si les critères d'efficacité, de transparence et d'obligation de rendre compte sont remplis. Les accords de défense secrets entre les gouvernements africains et les anciennes puissances coloniales sont contraires à l'éthique et à une telle approche. De même pour l'« externalisation » de la RSS à des acteurs commerciaux privés en ce qui concerne la légitimité et la durabilité.

Aider les autorités nationales à créer des institutions de sécurité efficaces, légitimes et durables est une des composantes les plus importantes de tout programme de sécurité et de développement, qui se veut holistique. Cela signifie que les intervenants extérieurs doivent accepter et intérioriser l'idée qu'ils ne font que faciliter des processus conçus, mis en œuvre et gérés au niveau national. Même si certains instruments très élaborés comme le *Manuel sur la réforme des systèmes de sécurité* de l'OCDE-CAD (Comité d'aide au développement) reconnaissent que l'appropriation locale est au cœur de toute RSS durable, il reste encore beaucoup à faire pour appliquer ce concept dans la programmation.¹⁴ Il faut toujours compter avec des conflits d'intérêt entre les différents groupes locaux et la présence d'éléments qui cherchent à ralentir les choses. Mais tout ce que l'on vient de voir dans cet ouvrage ne doit pas faire perdre de vue les points faibles de la théorie et de la pratique : les acteurs locaux sont ignorés, les programmes et leur financement sont rigides, les programmes sont parfois irréalistes, contraires aux priorités et intérêts locaux.

Conclusion

Il est clair que pour l'heure les possibilités de réforme, sans parler de transformation, n'existent que dans un petit nombre d'États d'Afrique de l'Ouest. Toutefois, la première chose à faire pour améliorer la situation est de définir clairement quels sont les acteurs et les mécanismes impliqués dans la GSS, ainsi que leurs rôles et leurs obligations. C'est la seule façon d'assurer que les processus de réforme sont bien ancrés dans leurs contextes respectifs, chacun ayant ses spécificités. Cet ouvrage s'efforce d'y contribuer.

Des questions complexes requièrent forcément des dispositions complexes. Plusieurs thèmes ressortent cependant, qu'il appartient aux responsables politiques souhaitant mettre en place des programmes de RSS en Afrique de l'Ouest et ceux qui sont sur le terrain (nationaux ou internationaux) d'examiner. Ces thèmes sont les suivants :

Adopter une approche holistique

La sécurité se conçoit mieux si on la considère sous un angle holistique. Cela signifie que les États africains doivent élargir le concept qu'ils en ont de façon à y inclure la nécessité d'avoir un système parlementaire, judiciaire et pénitentiaire libre et efficace, ainsi que des fournisseurs de sécurité professionnels et dépolitisés (y compris les agences de renseignement et les organes socio-économiques de sécurité, tels que les services des douanes et de protection de l'environnement). Une conception globale de la sécurité, indivisible et utilisant divers moyens provenant de toutes les couches de l'État et de la société, permettra de mettre en place une structure de GSS aux niveaux national et régional, qui soit cohérente et durable. La RSS ne pourra donc être réussie que si elle s'inscrit dans le contexte de la gouvernance démocratique. Parvenir à conduire des processus de réforme à l'intérieur d'un cadre de contrôle et de surveillance démocratiques est l'objectif clé des efforts de réforme. Pour élaborer ces processus, il est essentiel de faire appel à des intervenants très divers et provenant de niveaux divers : local, national et régional. Ce n'est qu'en considérant la sécurité comme un bien public que la volonté politique s'affirmera et que les choses finiront par changer.

Viser la transformation

C'est dans le domaine délicat de la sécurité que le rôle du chef d'État en place – point focal de l'autorité politique – de l'influence et du favoritisme, est le plus manifeste. Les systèmes parlementaires et judiciaires ouest-africains peuvent bien avoir des fonctions définies par la constitution, comparables à celles de nombreuses démocraties avancées, cela ne veut rien dire, si ces institutions sont ignorées ou nommées par l'exécutif. De même, à quoi cela sert-il que dans certains pays les acteurs de la société civile soient libres de s'exprimer, si leur influence sur la vie politique est insignifiante ? Les études de cas montrent clairement qu'il ne suffit pas de réformer les institutions pour qu'une RSS soit réussie. Si la démocratisation ne conduit pas nécessairement à la réforme dans le secteur de la sécurité, alors les perspectives de changement sont d'autant plus sombres dans des systèmes politiques moins ouverts. Une approche qui vise la transformation doit reposer sur l'établissement d'un rapport de confiance entre le gouvernement, le secteur de la sécurité et la société. Il faut pour cela que les acteurs du secteur de la sécurité changent radicalement de comportement et que l'approche adoptée soit fondée sur les droits, encourage la professionnalisation, évite les préjugés politiques, ethniques ou autres lorsqu'il s'agit des forces armées et de sécurité. Cela prendra plusieurs générations. Mais commencer à réorienter l'État, l'axer sur la sécurité humaine plutôt que sur la sécurité du régime, est en soi un projet plus important que n'importe quel résultat final.

Construire une vision à l'échelle nationale

Un secteur de la sécurité configuré pour assurer la protection du régime plutôt que celle des citoyens s'avèrera résistant aux réformes. Des processus participatifs, visant à élaborer une stratégie de sécurité nationale fondée sur une compréhension commune des problèmes et des besoins, peuvent être utiles pour définir une vision à l'échelle nationale. Bien qu'ils ne s'appliquent pas seulement aux situations post-conflits, les accords de paix sont l'occasion pour les parties prenantes de se réunir et de décider ensemble des thèmes à traiter. Cette façon de procéder permet de faire tomber les tabous qui pèsent sur le secteur de la sécurité et constitue souvent le premier pas vers l'établissement de processus de réforme viables et durables. Pour faire en sorte que cette vision englobe vraiment l'ensemble du pays, il faudra absolument renforcer le rôle du parlement, car c'est l'un des symboles de la démocratie les plus importants, et c'est souvent l'institution la plus

représentative non seulement de l'État mais aussi des organisations de la société civile. Une surveillance vigilante sera le meilleur moyen d'empêcher que la branche exécutive ne monopolise la sécurité. Il est encourageant de constater que, très souvent, ces deux groupes ont cherché à jouer un rôle de plus en plus grand dans l'élaboration de politiques nationales liées à la sécurité et dans la surveillance de tous les aspects de leur mise en œuvre.

Reconnaître l'aspect régional de la RSS

Les défis posés par la sécurité en l'Afrique de l'Ouest vont bien au-delà de ses frontières nationales. Les conflits et leur cortège de problèmes à résoudre, comme le trafic des armes légères ou les flux migratoires, montrent que les frontières nationales ne sont pas respectées. Aussi, quand la volonté politique fait défaut au niveau national, c'est au niveau sous-régional et notamment par le biais de la CEDEAO, qu'il faut utiliser les « points d'ancrage ». Les donateurs doivent donc coordonner leurs actions à ce niveau-là. Cela pourrait d'ailleurs contribuer à limiter les critiques, toujours promptes, sur l'influence indue qu'exerceraient les acteurs extérieurs sur des États souverains mais vulnérables. La CEDEAO a pris une position ferme en rassemblant la paix, la sécurité et le développement dans un certain nombre d'instruments régionaux importants. Il faut insister sur la mise en œuvre de ces cadres à l'échelle nationale. Les réseaux régionaux ont commencé à s'intéresser à la RSS aussi. Cette action collective, qui permet aux membres d'un pays donné d'examiner des questions qu'il ne serait pas possible d'aborder autrement, représente un progrès certain.

Doser l'aide extérieure et encourager l'appropriation locale

Les intervenants extérieurs continueront à jouer pendant longtemps un rôle clé dans la sécurité et le développement de l'Afrique de l'Ouest. Le domaine de la sécurité étant très sensible, ce soutien doit être dosé avec soin. Les donateurs devront s'efforcer de soutenir des programmes de RSS qui soient holistiques. De bonnes pratiques commencent à apparaître, ce qui facilite les choses et va dans le sens du plaidoyer pour la RSS. Pour les acteurs extérieurs, la tâche la plus ardue est de transcrire ces expériences et ces pratiques dans la réalité. Il est souvent reproché aux donateurs de ne pas tenir grand compte dans leurs projets des possibilités et des limitations de la RSS, à l'inverse des autorités nationales qui sont plus directement impliquées. Pour que l'appropriation locale soit réussie, il faut donc une participation du gouvernement qui dépasse le cadre des élites « nationales »

pour inclure toute une panoplie d'intervenants différents appartenant à toutes les couches de la société. Ce n'est qu'ainsi et en remettant sans cesse en question le statu quo qu'on pourra véritablement transformer les relations entre le secteur de la sécurité, l'État et ses citoyens.

Si un message doit se dégager de toutes les études menées à l'occasion de cet ouvrage, c'est bien celui de la nécessité de mettre en place une culture d'« opportunisme positif », qui seule permettra de faire face aux défis posés par la gouvernance du secteur de la sécurité. Il arrive que des occasions se présentent d'elles-mêmes lors d'événements dramatiques, comme le coup d'État manqué d'octobre 2004 en Guinée-Bissau ou celui réussi d'août 2005 en Mauritanie. Mais il arrive aussi qu'elles prennent une forme beaucoup plus discrète : le transfert de pouvoir, démocratique et pacifique comme au Sénégal, l'exemple donné par un État voisin, ou les essais périodiques de l'administration pour moderniser une partie du secteur de la sécurité.

La leçon à tirer de tout cela est globale : pour qu'un processus de RSS soit efficace et réussi, il faut qu'il repose sur l'expansion et le renforcement de structures, d'institutions et d'organisations nationales et sous-régionales, capables de se maintenir dans le long terme et indépendantes de l'aide extérieure. En Afrique de l'Ouest, comme dans le reste du continent, la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité ne pourra être atteinte qu'au prix de l'adoption de bonnes pratiques, d'une coordination des efforts efficace et d'un engagement durable. S'en remettre au bon vouloir d'acteurs individuels n'est pas la solution.

Références

- ¹ H. Solomon, « From Marginalized to Dominant Discourse: Reflection on the Evolution of New Security Thinking, » dans *Caring Security in Africa*, dir. publ. H. Solomon et M. Van Aardt (ISS Monograph Series, n° 20, février 1998), 3-14 ; Commission sur la sécurité humaine, *Human Security Now* (New York, 2003), <http://www.humansecurity-chs.org/finalreport/English/FinalReport.pdf> ; N. Ball, « Democratic Governance in the Security Sector, » dans *Learning from Experience for Afghanistan* (étude non publiée, Atelier du PNUD, 5 février 2002) ; H. Hänggi et F. Tanner, « Promouvoir la gouvernance du secteur de la sécurité dans le voisinage de l'UE » *Chaillot Paper* n° 80, (2005), 15.
- ² Voir : W. Tordoff, *Gouvernement et politique en Afrique* (Bloomington, IN ; 4^e édition, Indiana, University Press, 2002), 7.
- ³ Voir : R. Kaplan, « The Coming Anarchy, » *Atlantic Monthly*, février 1994.
- ⁴ Voir : A. Ebo, « Les défis et les occasions de la réforme du secteur de la sécurité dans le Libéria après-conflit, » *DCAF Occasional Paper*, n° 9 (décembre, 2005).

- ⁵ Voir le tableau présenté en annexe pour une analyse succincte des liens existant entre la démocratisation et l'évolution de la gouvernance du secteur de la sécurité dans chacun des États d'Afrique de l'Ouest.
- ⁶ Surnom de l'armée.
- ⁷ Pour une analyse de la transition au Mali, voir R.E. Poulton et I. A. Youssouf, *La paix de Tombouctou : Gouvernance démocratique, développement et maintien de la paix africain*, (Genève ; UNIDIR, 1998).
- ⁸ Voir : B. N'Diaye, A. Saine, et M. Houngnikpo, *Pas encore la démocratie : le lent adieu de l'Afrique de l'Ouest à l'autoritarisme* (Durham ; NC Carolina Academic Press, 2005).
- ⁹ Livre blanc de la Sierra Leone sur la défense, <http://www.statehouse-sl.org/policies/defence-white-paper.html>.
- ¹⁰ Par exemple le Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité (RAFSS – African Security Sector Reform Network – ASSN) et ses composants sous-régionaux, le Réseau ouest-africain sur les armes de petit calibre (ROAAPC – West African Network on Small Arms – WANSA) et le Forum de la société civile d'Afrique de l'Ouest (FSCAO – West African Civil Society Forum – WACSOF).
- ¹¹ K. Fayemi, « Gouverner l'insécurité dans des États après-conflit : le cas du Libéria et de la Sierra Leone, » dans *Réforme et reconstruction du secteur de la sécurité*, dir. publ. A. Bryden, et H. Hänggi, (Münster ; Lit Verlag, 2004), 186. Egalement disponible sur le site <http://www.dcaf.ch>.
- ¹² Pour les détails ainsi que le texte du Code, voir : http://www.dcaf.ch/awg/_projects.cfm?navsub1=9&navsub2=4&nav1=3
- ¹³ Poulton et Youssouf, 273-278.
- ¹⁴ Voir : A. Bryden, « From Policy to Practice: the OECD's Evolving Role in Security System Reform, » DCAF Policy Paper n° 22 (novembre 2007).

ANNEXE A

INSTRUMENTS DE LA CEDEAO

Annexe A (i)

Extraits du Protocole relatif au mécanisme
de prévention, de gestion, de règlement des conflits,
de maintien de la paix et de la sécurité*

Chapitre I : Création, principes et objectifs du mécanisme

Article 1er : Création

Il est créé au sein de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) un mécanisme destiné à assurer la sécurité et la paix collectives et dénommé "Mécanisme de Prévention, de Gestion, de Règlement des Conflits, de Maintien de la Paix et de la Sécurité".

Article 2 : Principes

Les États membres, réaffirment leur attachement aux principes contenus dans les Chartes de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme, ainsi que dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, notamment les principes fondamentaux suivants :

- a) le développement économique et social et la sécurité des peuples et des États sont intimement liés ;
- b) la promotion et le renforcement de la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement, qui contribuent au renforcement des liens de bon voisinage ;
- c) la promotion et la consolidation d'un gouvernement et d'institutions démocratiques dans chaque État membre ;
- d) la protection des droits humains fondamentaux, des libertés et des règles du droit international humanitaire ;
- e) l'égalité des États souverains ;
- f) l'intégrité territoriale et l'indépendance politique des États membres.

* Texte extrait de l'instrument législatif original. Il ne saurait en aucun cas être considéré comme officiel et ne doit donc pas être cité comme une source faisant autorité.

Article 3 : Objectifs du Mécanisme

Les objectifs visés par le Mécanisme sont les suivants :

- a) la prévention, la gestion et le règlement des conflits internes dans les conditions prévues au paragraphe 46 du cadre du Mécanisme entériné par la Décision A/DEC.11/10/98 du 31 octobre 1998, ainsi que des conflits inter-États ;
- b) la mise en oeuvre des dispositions pertinentes de l'article 58 du Traité Révisé ;
- c) l'application des dispositions pertinentes des protocoles relatifs à la non-agression, à l'assistance mutuelle en matière de défense, à la libre circulation des personnes, au droit de résidence et d'établissement ;
- d) le renforcement de la coopération dans les domaines de la prévention des conflits, de l'alerte précoce, des opérations de maintien de la paix, de la lutte contre la criminalité trans-frontalière, le terrorisme international, la prolifération des armes légères, et les mines anti-personnelles ;
- e) le maintien et la consolidation de la paix, de la sécurité et de la stabilité au sein de la Communauté ;
- f) La création d'institutions et la mise en oeuvre de politiques appropriées pouvant permettre la coordination des missions humanitaires et de sauvetage ;
- g) la promotion d'une coopération étroite entre les États membres dans les domaines de la diplomatie préventive et du maintien de la paix ;
- h) la constitution et le déploiement, chaque fois que de besoin, d'une force civile et militaire pour maintenir ou rétablir la paix dans la sous-région ;
- i) la création d'un cadre approprié pour la gestion rationnelle et équitable des ressources naturelles appartenant en commun à des États membres partageant des frontières communes, et qui pourraient constituer des causes de conflits inter-Étatiques fréquents ;
- j) la protection de l'environnement et l'adoption de mesures visant à restaurer l'environnement dégradé ;
- k) la sauvegarde du patrimoine culturel des États membres ;
- l) la formulation et la mise en oeuvre de politiques de lutte contre la corruption, le blanchiment d'argent et la circulation illégale des armes légères.

Chapitre II : Institutions du mécanisme*Article 4 : Institutions*

Les institutions du Mécanisme sont les suivantes : La Conférence ; Le Conseil de Médiation et de Sécurité ; Le Secrétariat Exécutif ; Toute autre institution créée par la Conférence.

Article 5 : Composition et sessions de la Conférence

La Conférence se compose des Chefs d'État et de Gouvernement des États membres, comme stipulé par l'Article 7, paragraphe 1 du Traité Révisé. La Conférence se réunit aussi souvent que nécessaire.

Article 6 : Fonctions

La Conférence est la plus haute instance de décision du Mécanisme. Elle est habilitée à prendre toute décision dans le cadre des questions se rapportant à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, au maintien de la paix et de la sécurité, à l'assistance humanitaire, à la consolidation de la paix, à la lutte contre la criminalité transfrontalière et la prolifération des armes légères, ainsi que toutes les autres questions couvertes par les dispositions du Mécanisme.

Article 8 : Composition et mandat du Conseil de Médiation et de Sécurité

Le Conseil de Médiation et de Sécurité se compose de neuf (9) États membres dont sept (7) sont élus par la Conférence. Les deux (2) autres membres que sont la Présidence de La Conférence et la Présidence immédiatement précédente sont automatiquement membres de droit du Conseil de Médiation et de Sécurité.

Les membres du Conseil de Médiation et de Sécurité sont élus pour deux (2) ans renouvelables.

Article 10 : Fonctions

Le Conseil de Médiation et de Sécurité prend, au nom de la Conférence, des décisions sur des questions liées à la paix et à la sécurité de la région. Il assure également la mise oeuvre de toutes les dispositions du présent Protocole. Conformément aux dispositions de l'Article 7 du présent Protocole et du paragraphe 1 ci-dessus, le Conseil de Médiation et de Sécurité :

- a) décide de toutes questions relatives a la paix et a la sécurité ;
- b) décide et met en oeuvre les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ;
- c) autorise toutes les formes d'intervention et décide notamment du déploiement des missions politiques et militaires ;
- d) approuve les mandats et les termes de référence de ces missions ;
- e) révisé périodiquement ces mandats et termes de référence en fonction de l'évolution de la situation ;
- f) sur recommandation du Secrétaire Exécutif nomme le Représentant Spécial du Secrétaire Exécutif et le Commandant de la Force.

Article 15 : Rôle et fonctions du Secrétaire Exécutif

Le Secrétaire Exécutif est habilité à prendre des mesures visant la prévention, la gestion, le règlement des conflits, le maintien de la paix et la sécurité dans la sous-région. Ces mesures peuvent prendre la forme de missions d'enquête, de médiation, de facilitation, de négociation et de réconciliation des parties en conflit. Le rôle du Secrétaire Exécutif sera notamment :

- a) de recommander la nomination du Représentant Spécial et du Commandant de la Force au Conseil de Médiation et de Sécurité ;
- b) de nommer les membres du Conseil des Sages ;
- c) de superviser les activités politiques, administratives, opérationnelles, et d'assurer la logistique des missions ;
- d) d'élaborer à l'intention du Conseil de Médiation et de Sécurité et des États membres des rapports périodiques sur les activités du Mécanisme ;
- e) d'envoyer sur le terrain, sur la base de son évaluation de la situation, des missions d'enquête et de médiation ;
- f) de convoquer, en consultation, avec le Président de la Conférence, toutes les réunions du Conseil de Médiation et de Sécurité, du Conseil des Sages et de la Commission de Défense et de Sécurité ;
- g) de mettre en oeuvre toutes les décisions du Conseil de Médiation et de Sécurité.

Le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO fournira les services d'appui au Conseil de Médiation et de Sécurité et à la Commission de Défense et de Sécurité. Dans la mise en oeuvre des dispositions du présent Mécanisme, le Secrétaire Exécutif est assisté du Secrétaire Exécutif Adjoint chargé des Affaires politiques, de défense et de sécurité.

Chapitre III : Organes d'appui aux institutions du mécanisme

Pour l'accomplissement de leur mission, les institutions visées à l'article 4 s'appuieront sur les organes prévus à l'article 17 du présent Protocole.

Article 17 : Les organes

Sont créés aux fins d'assister et d'appuyer le Conseil de Médiation et de Sécurité, les organes suivants :

- a) la Commission de Défense et de Sécurité ;
- b) le Conseil des Sages ;
- c) le Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG).

Article 18 : Composition de la Commission de Défense et de Sécurité

Les États membres sont représentés à la Commission de Défense et de Sécurité par :

- a) les Chefs d'État-major général des Armées ou leurs équivalents ;
- b) les responsables des Ministères de l'intérieur et de la Sécurité ;
- c) les experts du ministère des Affaires étrangères de chaque État membre ;
- d) selon les matières inscrites à l'ordre du jour, les responsables des services suivants :
 - i) Immigration ;
 - ii) Douanes ;
 - iii) Lutte contre la drogue et les stupéfiants ;
 - iv) Sécurité des frontières ;
 - v) Protection civile.

Article 19 : Fonctions

La Commission de la Défense et de la Sécurité étudie les aspects techniques administratifs et détermine les besoins en logistique dans le cadre des opérations maintien de la paix. Elle assiste le Conseil de Médiation et de Sécurité dans le cadre de :

- a) la formulation du mandat de la force de maintien de la paix ;
- b) l'élaboration des termes de référence de la Force ;
- c) la nomination du Commandant de la Force ;
- d) la détermination de la composition des contingents.

La Commission se réunit une (1) fois par trimestre et chaque fois que de besoin. Elle examine les rapports produits par le centre d'observation et de suivi, et fait des recommandations au Conseil de Médiation et de Sécurité.

Article 20 : Composition et mandat du Conseil des Sages

Le Secrétaire Exécutif dresse tous les ans, une liste d'éminentes personnalités qui peuvent, au nom de la CEDEAO, user de leurs bons offices et de leurs compétences pour jouer le rôle de médiateur, de conciliateur, et d'arbitre. La liste comprend des personnalités éminentes provenant de diverses couches sociales y compris les femmes, les responsables politiques, les chefs traditionnels et religieux. Cette liste est approuvée par le Conseil de Médiation et de Sécurité au niveau des Chefs d'État et de Gouvernement.

Ces personnalités sont sollicitées chaque fois que de besoin par le Secrétaire Exécutif ou par le Conseil de Médiation et de Sécurité pour traiter d'une situation de conflit donnée.

Lorsque les circonstances le requièrent, le Secrétaire Exécutif a recours à l'ensemble des éminentes personnalités, dont les noms figurent sur la liste approuvée, et qui constituent alors le Conseil des Sages.

La composition et le mandat du Conseil des Sages sont définis par le Secrétaire Exécutif en fonction de la mission à accomplir.

Le Conseil des Sages désigné pour traiter d'une situation donnée rend compte au Secrétaire Exécutif.

Le Secrétaire Exécutif rend compte au Conseil de Médiation et de Sécurité des initiatives qu'il prend conformément aux dispositions des paragraphes 2 et 3 du présent article.

Les membres du Conseil des Sages, sont neutres, impartiaux et objectifs, dans l'accomplissement de leur mission.

Article 21 : Composition de l'ECOMOG

Le Groupe de Contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG) est une structure composée de plusieurs modules polyvalents (civils et militaires) en attente dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés dans les meilleurs délais.

Article 22 : Missions de l'ECOMOG

L' ECOMOG est chargé entre autres, des opérations suivantes :

- a) mission d'observation et de suivi de la paix ;
- b) maintien et rétablissement de la paix ;
- c) action et appui aux actions humanitaires ;
- d) application de sanctions y compris l'embargo ;
- e) déploiement préventif ;
- f) opérations de consolidation de la paix, de désarmement et de démobilisation ;
- g) activités de police, notamment, la lutte contre la fraude et le crime organisé ;
- h) toutes autres opérations qui peuvent être ordonnées par le Conseil de Médiation et de Sécurité.

Chapitre V : Mise en oeuvre du mécanisme

Article 25 : Conditions de mise en oeuvre

Le Mécanisme est mis en oeuvre dans l'une des conditions ci-après : En cas d'agression ou de conflit armé intervenu dans un État membre, ou de menace d'un

tel conflit ; En cas de conflit entre deux ou plusieurs États membres ; En cas de conflit interne qui ;

- a) menace de déclencher un désastre humanitaire ;
- b) constitue une menace grave a la paix et a la sécurité dans la sous région.

En cas de violations graves et massives des droits de l'Homme ou de remise en cause de l'État de droit ; En cas de renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu ; Toute autre situation que détermine le Conseil de Médiation et de Sécurité.

Chapitre VI : Gestion des conflits

Article 28 : Modules de force en attente

Les États membres conviennent de mettre a la disposition de l'ECOMOG des unités dotées de moyens adéquats, des armées de terre et de l'air, de la marine, de la gendarmerie, de la police, ou de toutes autres formations militaires, paramilitaires, ou civiles pour l'accomplissement des missions assignées. Chaque État membre fournit à l'ECOMOG une unité dont la taille est déterminée en concertation avec les autorités de la CEDEAO. Les effectifs de ces unités sont révisables en fonction de la situation sur le terrain.

Article 29 : Mandat de la force et missions des unités déployées

Lorsque la force est déployée, ses effectifs, son mandat et les missions de ses unités évoluent en fonction des facteurs nouveaux sur le terrain.

Article 30 : Formation et préparation des Modules de force en attente

Le Secrétariat Exécutif, par l'intermédiaire des départements concernés, et en concertation avec les États membres, contribue à la formation des personnels civils et militaires susceptibles de faire partie des unités en attente dans les différents domaines, notamment en droit international humanitaire, et en droit de l'Homme. A cet effet

- a) Il aide à l'élaboration des programmes et manuels communs d'instruction et de formation destinés aux écoles et centres nationaux ;
- b) Il prend des dispositions pour assurer la formation et le perfectionnement du personnel des unités dans les centres régionaux de Côte d'Ivoire et du Ghana ;
- c) Il oeuvre a l'intégration de ces centres en centres sous régionaux pour la mise en oeuvre du présent Mécanisme ;

- d) Il prend les mesures nécessaires pour l'organisation périodique d'exercices de cadres, d'État-major, et de manoeuvres conjointes.

Article 31 : Missions d'observation

Le personnel civil et militaire non armé fourni par les États membres peut être déployé séparément du personnel armé ou conjointement avec lui. Il est chargé, entre autres de la supervision et du contrôle des cessez-le-feu, du désarmement, de la démobilisation des élections, du respect des droits humains et des activités humanitaires. Il examine plaintes qui lui sont soumises et entreprend toutes autres activités conformément termes de référence déterminés par le Conseil de Médiation et de Sécurité. Les missions d'observation doivent faire rapport de leurs activités et investigations Secrétaire Exécutif.

Article 32 : Nomination et attributions du Représentant Spécial

Sur recommandation du Secrétaire Exécutif, le Conseil de Médiation et de Sécurité nommera un Représentant Spécial pour chaque opération entreprise par l'ECOMOG. Les attributions et fonctions du Représentant Spécial sont essentiellement les suivantes

- a) En tant que Chef de Mission, il est chargé de l'orientation politique de la mission ;
- b) Il dirige les activités de maintien de la paix et prend l'initiative de la négociation politique et diplomatique à engager entre les parties, les États voisins et les autres Gouvernements impliqués dans le règlement du conflit ;
- c) Il informe les États fournisseurs de troupes et les autres États membres, chaque fois que de besoin, de l'évolution des activités de la mission ;
- d) Il coordonne l'action des organisations sous-régionales et internationales, y compris les ONG engagées dans les activités de secours, d'assistance humanitaire et de consolidation de la paix dans la zone de la mission. En cas de besoin, il peut être assisté d'un adjoint chargé des affaires humanitaires spécialement ;
- e) Il entretient des contacts permanents avec le Secrétaire Exécutif et lui adresse des rapports réguliers.

Article 33 : Nomination et attributions du Commandant de la force ECOMOG

Sur recommandation du Secrétaire Exécutif, et en consultation avec la Commission de Défense et de Sécurité, on Commandant de la force ECOMOG sera nommé par le Conseil de Médiation et de Sécurité, pour chaque opération. Les rôles et attributions du Commandant de la Force sont essentiellement les suivants :

- a) Il est responsable auprès du Secrétaire Exécutif de l'efficacité de la mission sur le plan opérationnel, administratif et logistique ;
- b) Il donne des instructions aux commandants des contingents pour la mise en oeuvre des activités opérationnelles ;
- c) Il assure la sécurité du personnel et des matériels des organisations humanitaires dans la zone de la mission ;
- d) Il rend compte au Secrétaire Exécutif par l'intermédiaire du Représentant Spécial.

Article 34 : Rapport hiérarchique

Le Représentant Spécial rend compte directement au Secrétaire Exécutif. Le Commandant de la Force rend compte au Secrétaire Exécutif par le biais du Représentant spécial. Tous les commandants de contingents rendent compte directement au Commandant de la Force. Toutes les unités civiles rendent compte directement au Représentant Spécial.

Article 35 : Responsabilités des États membres

Outre les autres responsabilités prévues par le Traité et le présent Protocole : Chaque État membre est tenu de libérer immédiatement sur demande, les modules de force en attente avec les équipements et le matériel nécessaires ; Les États membres s'engagent à fournir une coopération pleine et entière à la CEDEAO dans la mise en oeuvre des mandats du présent Protocole y compris toute l'assistance et le soutien nécessaires au Mécanisme particulièrement en ce qui concerne la libre circulation de l'ECOMOG sur leur territoire.

Chapitre IX : Consolidation de la paix

La Communauté adopte une stratégie graduée en trois (3) phases pour la consolidation de la paix, qui est appliquée dans le cadre d'un processus continu.

Article 42 : Capacité institutionnelle de la CEDEAO pour la consolidation de la paix

Pour prévenir à temps les troubles sociaux et politiques, la CEDEAO doit s'impliquer dans la préparation, l'organisation et la supervision des élections programmées dans les États membres. La CEDEAO doit également suivre et s'impliquer activement dans le soutien à la mise en place d'institutions démocratiques dans les États membres. La CEDEAO mettra en oeuvre pour aider les États membres sortant de situation de conflits à augmenter leurs capacités de reconstruction sociale, économique et culturelle. A cet égard, toutes les institutions

financières de la CEDEAO mettront au point des politiques pour faciliter le financement des programmes de réintégration et de reconstruction.

Article 43 : Consolidation de la paix durant les conflits

Dans les zones de conflit où règne une paix relative, la priorité doit être accordée à la mise en oeuvre d'une politique visant à réduire toute dégradation des conditions sociales et économiques.

Article 44 : Consolidation de la paix à la fin des hostilités

Pour aider les États membres qui ont été affectés par les conflits violents, la CEDEAO entreprend les activités suivantes :

- a) consolidation de la paix qui a été négociée ;
- b) création de conditions favorables à la reconstruction politique, sociale et économique de la société ainsi que des institutions gouvernementales ;
- c) mise en oeuvre de programmes de désarmement, de démobilisation et de réintégration, notamment pour les enfants soldats ;
- d) rétablissement et réintégration des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur ;
- e) aide aux groupes sociaux vulnérables comme les enfants, les personnes âgées, les femmes, et les groupes traumatisés de la société.

Article 45 : Restauration de l'autorité politique

Dans le cas où l'autorité du gouvernement est inexistante ou est gravement érodée, la CEDEAO apporte son assistance pour restaurer cette autorité. Dans le cadre de cette assistance, elle peut procéder à la préparation, l'organisation, le suivi, la gestion des processus électoraux avec la collaboration des organisations régionales et internationales compétentes. La restauration de l'autorité politique est entreprise en même temps que la promotion du respect des droits de l'homme et le renforcement de l'État de droit et des institutions judiciaires.

Chapitre X : Sécurité sous-régionale

Article 46 : Lutte contre la criminalité trans-frontalière

Pour faciliter la lutte contre la criminalité trans-frontalière, la CEDEAO oeuvrera à une étroite collaboration entre les services de sécurité des États membres. Les services de sécurité des États membres s'entraideront mutuellement et assureront une bonne coordination en ce qui concerne l'arrestation des criminels.

Les États membres créeront au sein de leurs ministères charges de la Justice, de la défense et de la Sécurité des services spécialisés dotés de personnel qualifié et d'équipements de communication pour assurer la coordination et la centralisation des questions de coopération, notamment l'assistance mutuelle en matière pénale et les demandes d'extradition.

Les États membres feront parvenir au Secrétariat Exécutif les documents des procédures pénales de leurs pays. Les informations fournies par les États membres comprendront un résumé du déroulement de la procédure pénale du début à la fin et des conditions requises par chaque État pour agréer une demande d'assistance, une extradition ou la restitution des objets volés. Les États membres se communiqueront les caractéristiques de leurs unités nationales, et échangeront entre eux des informations relatives aux autorités compétentes, ainsi qu'à la liste actualisée des unités. Ces informations seront traduites et envoyées par le Secrétariat de la CEDEAO à toutes les unités spécialisées (autorités centrales) habilitées à traiter des demandes et autres questions qui peuvent se poser au cours de la mise en oeuvre.

Les États membres rendront plus fonctionnelles et plus efficaces leurs législations nationales en les harmonisant avec les conventions de la CEDEAO relatives à l'entraide judiciaire en matière pénale et à l'extradition. Les États membres s'engagent à adopter une Convention incriminant et réprimant les principales infractions affectant la sous-région.

Les États membres tiendront des statistiques notamment sur le nombre de demandes d'entraide judiciaire et d'extradition reçues et envoyées ainsi que les résultats obtenus. Des réunions périodiques des services spécialisés des ministres de la Justice, de la Défense et de la Sécurité et des bureaux nationaux d'Interpol seront également organisés en vue d'échanger des informations sur les affaires passées ou en cours et de prendre des mesures pour renforcer la coopération.

Les États membres mettront au point des procédures de restitution simplifiées concernant les véhicules et les autres objets saisis par l'État Requis.

Les autorités judiciaires et policières des États membres de la CEDEAO considéreront les avis rouges publiés par l'Interpol à la demande d'un État comme des requêtes valides d'arrestation provisoire dans le cadre de l'Article 22 de la Convention d'Extradition de la CEDEAO.

Les États membres devront créer un fonds spécial pour les produits provenant de crimes commis. Ce fonds sera utilisé comme moyen préventif ou comme moyen pour la justice criminelle de combattre, entre autres, la criminalité trans-frontalière et le trafic de la drogue. Les États membres créeront si nécessaire des bureaux de gestion des biens confisqués.

La législation sur la restitution des objets volés dans un État membre s'appliquera à tous les crimes.

La CEDEAO mettra en place un Centre de Prévention et de Justice Criminelle (CPJC) qui servira de point focal pour l'entraide judiciaire. Le Centre fera partie du Département chargé des Affaires juridiques de la CEDEAO. Le CPJC servira en matière d'entraide judiciaire de lien entre les États membres de la CEDEAO et les États non membres. Il jouera également le rôle de superviseur qui veillera à ce que Les États mettent en oeuvre les conventions qu'ils signent.

Article 47 : Coordination et mise en oeuvre des politiques

Le Secrétaire Exécutif est responsable de la coordination et de la mise en oeuvre de toutes les décisions relatives à la sécurité régionale.

Article 48 : Lutte contre la corruption

Pour éradiquer la corruption à l'intérieur de leurs territoires et dans la sous région, la CEDEAO et les États membres s'engagent à promouvoir la transparence, la responsabilité et la bonne gouvernance.

Article 49 : Lutte contre le blanchiment d'argent

Le Secrétariat Exécutif de la CEDEAO et les États membres adoptent des stratégies pour combattre le blanchiment d'argent en élargissant la définition de ce crime. Ils aident à confisquer les produits du blanchiment et les fonds illicites, et à atténuer la rigueur des lois sur le secret bancaire, au sein et à l'extérieur de la sous région.

Article 50 : Lutte contre la prolifération des armes légères

Tout en tenant compte des besoins légitimes de défense nationale, et de sécurité ainsi que des opérations internationales de maintien de la paix, la CEDEAO prend les mesures efficaces pour :

- a) contrôler l'importation, l'exportation, et la fabrication des armes légères et enrayer la circulation illégale des armes ;
- b) enregistrer et contrôler la circulation et l'utilisation du stock des armes légitimes ;
- c) détecter, collecter et détruire toutes les armes illicites ;
- d) encourager les États membres à collecter et à détruire les excédants d'armes.

Article 51 : Mesures préventives contre la circulation illégale des armes légères

La CEDEAO prendra toutes les mesures nécessaires pour combattre le trafic illicite et la circulation des armes légères. Ces mesures comprennent :

- a) le développement d'une culture de paix ;
- b) la formation des militaires, des forces de sécurité et de la police ;
- c) le renforcement des contrôles d'armes aux postes frontières ;
- d) la création d'une base de données et d'un registre régional d'armes ;
- e) la collecte et la destruction des armes illégales ;
- f) la facilitation du dialogue avec les producteurs et les fournisseurs ;
- g) la revue et l'harmonisation des législations nationales et des procédures administratives ;
- h) la mobilisation des ressources.

La CEDEAO procédera au renforcement de ses capacités institutionnelles et opérationnelles et celles de ses États membres afin de mettre en oeuvre les mesures ci-dessus mentionnées.

Les Départements des Affaires politiques, de la Défense et de la Sécurité coordonnent et suivent la mise en oeuvre de tous les programmes et activités et procèdent à l'analyse des informations provenant des capitales de zones.

Les États membres, conformément aux directives adoptés par la CEDEAO mettront en place des commissions nationales composés des autorités compétentes et de la société civile, pour promouvoir et assurer la coordination des mesures prises au niveau national.

Toutes les armes légères et munitions utilisées, dans le cadre d'une opération de maintien de la paix de l'ECOMOG, sont déclarées au Secrétariat Exécutif au début de ladite opération, afin de permettre leur contrôle efficace, ainsi que leur enlèvement à la fin de celles-ci. Toutes les armes collectées au cours de toute opération de désarmement sont détruites.

Chapitre XI : Relations avec l'Organisation de l'Unité Africaine, les Nations unies et les autres organisation internationales

Article 52 : Coopération

Dans le cadre de la poursuite de ses objectifs, la CEDEAO coopérera avec l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'Organisation des Nations Unies (ONU), et toute autre organisation internationale pertinente.

Dans la mise en oeuvre du présent Mécanisme, la CEDEAO coopérera pleinement avec le Mécanisme de l'OUA pour la Prévention, la Gestion, et le Règlement des Conflits.

Conformément aux dispositions des chapitres VII et VIII de la Charte des Nations Unies, la CEDEAO informera les Nations Unies de toute intervention militaire effectuée dans le cadre des objectifs du présent Mécanisme.

Annexe A (ii)

Extraits du Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance^{*}

Chapitre I : Des Principes

Les dispositions du présent chapitre complètent et explicitent les principes contenus à l'Article 2 du Protocole du 10 décembre 1999.

Section I : Des Principes de convergence constitutionnelle

Article 1^{ère}

Les principes ci-après sont déclarés principes constitutionnels communs à tous les États membres de la CEDEAO :

- a) - La séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ;
 - la valorisation, le renforcement des Parlements et la garantie de l'immunité parlementaire ;
 - l'indépendance de la justice : le juge est indépendant dans la conduite de son dossier et le prononcé de ses décisions ;
 - la liberté des barreaux est garantie ; l'Avocat bénéficie de l'immunité de plaidoirie sans préjudice de sa responsabilité pénale ou disciplinaire en cas d'infraction d'audience ou d'infractions de droit commun.
- b) Toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes ;
- c) Tout changement anti-constitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir ;
- d) La participation populaire aux prises de décision, le strict respect des principes démocratiques, et la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux de gouvernement ;
- e) L'armée est apolitique et soumise à l'autorité politique régulièrement établie ; tout militaire en activité ne peut prétendre à un mandat politique électif ;
- f) L'État est laïc et demeure entièrement neutre dans le domaine de la religion ; chaque citoyen a le droit de pratiquer librement et dans le cadre des lois en vigueur, la religion de son choix en n'importe quel endroit du territoire national.

* Texte extrait de l'instrument législatif original. Il ne saurait en aucun cas être considéré comme officiel et ne doit donc pas être cité comme une source faisant autorité.

La même laïcité s'impose à tous les démembrements de l'État, mais elle ne doit pas priver l'État du droit de réglementer, dans le respect des Droits de la Personne, les diverses religions sur le territoire national ni d'intervenir en cas de troubles à l'ordre public ayant pour source une activité religieuse ;

- g) L'État et toutes ses institutions sont nationaux. En conséquence, aucune de leurs décisions et actions ne doivent avoir pour fondement ou pour but une discrimination ethnique, religieuse, raciale ou régionale ;
- h) Les droits contenus dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples et les instruments internationaux sont garantis dans chacun des États membres de la CEDEAO ; tout individu ou toute organisation a la faculté de se faire assurer cette garantie par les juridictions de droit commun ou par une juridiction spéciale ou par toute Institution nationale créée dans le cadre d'un Instrument international des Droits de la Personne. En cas d'absence de juridiction spéciale, le présent Protocole additionnel donne compétence aux organes judiciaires de droit civil ou commun ;
- i) Les partis politiques se créent et exercent librement leurs activités dans le cadre des lois en vigueur. Leur formation et activités ne doivent avoir pour fondement aucune considération raciale, ethnique, religieuse, ou régionale. Ils participent librement et sans entrave ni discrimination à tout processus électoral. La liberté d'opposition est garantie. Chaque État peut mettre en place un système de financement des partis politiques, sur des critères déterminés par la loi ;
- j) La liberté d'association, de réunion et de manifestation pacifique est également garantie ;
- k) La liberté de presse est garantie ;
- l) Tout ancien Chef d'État bénéficie d'un statut spécial incluant la liberté de circulation. Il bénéficie d'une pension et d'avantages matériels convenant à son statut d'ancien Chef d'État.

Section IV : Du rôle de l'armée et des forces de sécurité dans la démocratie

Article 19

- 1) L'armée est républicaine et au service de la Nation. Sa mission est de défendre l'indépendance, l'intégrité du territoire de l'État et ses institutions démocratiques ;
- 2) Les forces de sécurité publique ont pour mission de veiller au respect de la loi, d'assurer le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens ;
- 3) L'armée et les forces de sécurité publique participent à l'ECOMOG dans les formes prévues à l'Article 28 du Protocole ;
- 4) Elles peuvent également sur décision des autorités constitutionnelles participer à toute autre mission de paix sous l'égide de l'Union Africaine ou de l'ONU ;
- 5) Les forces armées peuvent être employées à des tâches de développement national.

Article 20

- 1) L'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées ;
- 2) Les autorités civiles doivent respecter l'apolitisme de l'armée ; toutes activités et propagande politiques, ou syndicales sont interdites dans les casernes et au sein des forces armées.

Article 21

Les personnels des forces armées et des forces de sécurité publique sont des citoyens bénéficiant de tous les droits reconnus aux citoyens par la constitution sous les réserves édictées par leur statut spécial.

Article 22

- 1) L'usage des armes pour la dispersion de réunions ou de manifestations non violentes est interdit. En cas de manifestation violente, seul est autorisé le recours à l'usage de la force minimale et ou proportionnée ;
- 2) Est interdit en tout état de cause le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants ;
- 3) Les forces de sécurité publique lors des enquêtes de police ne doivent inquiéter ni arrêter un parent ou allié du mis en cause.

Article 23

- 1) Les personnels des forces armées et ceux des forces de sécurité publique doivent recevoir dans le cadre de leur formation une éducation à la Constitution de leur pays, aux principes et règles de la CEDEAO, aux Droits de la Personne, au Droit humanitaire et aux principes de la Démocratie. A cet égard, des séminaires et rencontres périodiques seront organisés entre les éléments de ces forces et les autres secteurs de la société ;
- 2) De même des formations communes seront organisées entre armées des États membres de la CEDEAO et entre policiers, universitaires et société civile.

Article 24

- 1) Les États membres s'engagent à renforcer à l'intérieur de leurs territoires respectifs les structures de prévention et de lutte contre le terrorisme ;
- 2) Conformément aux Articles 3(d) et 16(1) du Protocole, le Département des Affaires politiques, de la Défense et de la Sécurité du Secrétariat exécutif devra initier des activités communes aux agences nationales des États membres chargées de prévenir et de combattre le terrorisme.

Section VII : De l'État de droit, des droits de la personne et de la bonne gouvernance*Article 32*

Les États membres conviennent de ce que la bonne gouvernance et la liberté de la presse sont essentielles pour la préservation de la justice sociale, la prévention des conflits, la sauvegarde de la stabilité politique et de la paix et le renforcement de la démocratie.

Article 33

- 1) Les États membres reconnaissent que l'État de Droit implique non seulement une bonne législation conforme aux prescriptions des Droits de la Personne, mais également, une bonne justice, une bonne administration publique et une bonne et saine gestion de l'appareil d'État ;
- 2) Ils estiment de même qu'un système garantissant le bon fonctionnement de l'État, de son administration publique et de la justice contribue à la consolidation de l'État de Droit.

Article 34

- 1) Les États membres et le Secrétariat exécutif mettront tout en œuvre pour la mise en place aux plans national et régional des modalités pratiques permettant l'effectivité de l'État de Droit, des Droits de la Personne, de la bonne justice et de la bonne gouvernance ;
- 2) Les États membres s'emploieront en outre à assurer responsabilité, professionnalisme, expertise et transparence dans les secteurs public et privé.

Article 35

- 1) Les États membres procéderont à la création d'Institutions nationales indépendantes chargées de la promotion et de la protection des Droits de la Personne ;
- 2) Le Secrétariat exécutif veillera au renforcement de leurs capacités et les organisera en réseau.

Dans le cadre de ce réseau, chaque Institution nationale adressera systématiquement au Secrétariat exécutif tout rapport sur les violations en matière des Droits de l'Homme à l'intérieur du territoire national.

Ces rapports et les réactions du gouvernement feront l'objet d'une large diffusion par les moyens les plus appropriés.

Article 36

Les États membres s'engagent à institutionnaliser un système national de médiation.

Article 37

- 1) Les États membres s'engagent à œuvrer pour le pluralisme de l'information et le développement des médias ;
- 2) Chaque État membre peut accorder une aide financière à la presse privée ; la répartition et l'affectation de cette aide sont effectuées par un organe national indépendant ou à défaut par un organe librement institué par les journalistes eux-mêmes.

Article 38

- 1) Les États membres s'engagent à lutter contre la corruption, à gérer les ressources nationales dans la transparence et à en assurer une équitable répartition ;
- 2) Dans ce cadre, les États membres et le Secrétariat exécutif s'engagent à créer des mécanismes appropriés pour faire face au problème de la corruption, au sein des États et au niveau de l'espace communautaire.

Article 39

Le Protocole A/P.1/7/91, adopté, à Abuja le 6 juillet 1991, et relatif à la Cour de Justice de la Communauté, sera modifié aux fins de l'extension de la compétence de la Cour, entre autres aux violations des droits de l'Homme après épuisement, sans succès, des recours internes.

Section VIII : Des femmes, des enfants et de la jeunesse

Article 40

Les États membres conviennent de ce que l'épanouissement et la promotion de la femme sont un gage de développement, de progrès et de paix dans la société. Ils s'engagent en conséquence à éliminer toutes formes de pratiques préjudiciables, dégradantes et discriminatoires à l'égard des femmes.

Article 41

- 1) Les États membres veilleront à la protection des droits des enfants et garantiront en particulier leur accès à l'éducation de base ;

- 2) Des règles particulières seront élaborées dans chaque État membre et au sein de la Communauté pour lutter contre le trafic et la prostitution des enfants ;
- 3) Des dispositions communautaires devront également intervenir sur le travail des enfants, conformément aux prescriptions arrêtées par l'Organisation Internationale du Travail (OIT).

Article 42

- 1) Les États membres de la Communauté conviendront des règles à adopter pour l'encadrement et la promotion de la jeunesse ;
- 2) La prévention et la prise en charge de la délinquance juvénile feront l'objet de règles uniformes au sein de la Communauté.

Article 43

Le Secrétariat exécutif devra mettre en place en son sein toutes structures utiles pour s'assurer de la mise en œuvre efficace des politiques communes et programmes relatifs à l'éducation, à la promotion, et à l'épanouissement de la femme et de la jeunesse.

Chapitre II : Des modalités de mise en œuvre et des sanctions

Article 45

- 1) En cas de rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des Droits de la Personne dans un État membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'État concerné des sanctions ;
- 2) Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement peuvent aller par graduation :

Refus de soutenir les candidatures présentées par l'État membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ;

Refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'État membre concerné ;

Suspension de l'État membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'État sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension.

- 3) Pendant ladite période, la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'État membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale ;
- 4) Sur proposition du Conseil de Médiation et de Sécurité, il peut être décidé à un moment approprié de procéder comme il est dit à l'Article 45 du Protocole.

Annexe A (iii)

Projet de code de conduite pour les
forces armées et services de sécurité
en Afrique de l'Ouest^{*}

Préambule

Nous, Chefs d'État et de Gouvernement des États Membres de la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ;

Vu les articles 7, 8, 9 du Traité révisé de la CEDEAO portant création de la Conférence des Chefs d'État et de Gouvernement et définissant sa composition et ses fonctions ;

Vu l'article 58 dudit Traité relatif à la Sécurité Régionale qui prescrit aux États Membres de s'engager à œuvrer à la préservation et au renforcement des relations propices au maintien de la stabilité de la sous région en créant et en renforçant les mécanismes appropriés pour assurer la prévention et la résolution des conflits ;

Vu le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de la CEDEAO signé à Lomé le 10 décembre 1999, notamment, en matière de formation en Droit Humanitaire et Droit de l'Homme.

Considérant le protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté en 2001, notamment les principes de convergence constitutionnelle contenus dans l'article 1 dudit protocole.

Résolus à surmonter les stigmates des conflits, des régimes militaires, les relations difficiles et inefficaces entre les civils, les forces armées et les services de sécurité de notre sous région.

Conscients de la nécessité de promouvoir de solides relations démocratiques, une gouvernance efficace des Forces Armées et des Services de Sécurité, et d'assurer la

* Version préliminaire telle qu'elle a été adoptée lors de la réunion de la Commission de la sécurité et de la défense, qui s'est tenue les 30 et 31 octobre 2006 à Ouagadougou, Burkina Faso. Ce texte ne saurait en aucun cas être considéré comme officiel et ne doit donc pas être cité comme une source faisant autorité.

sûreté et la sécurité des populations et des biens, de sauvegarder la stabilité et la paix ; de protéger l'intégrité territoriale et les institutions démocratiquement établis ; d'établir des normes standards de comportement des Forces Armées et des Services de Sécurité.

Réaffirmant notre engagement aux principes de la démocratie et des droits de l'homme tels qu'ils sont définis dans la charte des Nations Unies, dans la Déclaration des Droits de l'Homme adoptée en 1948 et dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.

Considérant l'acte constitutif de l'Union Africaine et des autres dispositions du Droit International.

Considérant le protocole de la CEDEAO relatif à la libre circulation des personnes, des Droits de Résidence et d'Etablissement adopté en 1979 ;

Convenons des principes et standards communs définissant les relations politico-sécuritaires tels qu'ils sont spécifiés dans le Code de Conduite des Forces armées et des Services de Sécurité de l'Afrique de l'Ouest.

Chapitre 1 : Définition de principes généraux

Définition

Les références faites dans le présent Code de Conduite aux Forces Armées et Services de Sécurité incluent tous ceux qui, au nom de l'état, ont un rôle de défense et de sécurité. Les « Forces Armées » comprennent l'Armée, l'Aviation, la Marine, et la Gendarmerie, et les « Services de Sécurité » la Police, la Gendarmerie, la Garde Nationale, et autres services chargés de la sécurité.

Principes généraux

Article 1 : Inviolabilité de l'Intégrité Nationale

Les Forces Armées et Services de Sécurité sont le creuset de l'unité et de la cohésion nationales. Par conséquent, le recrutement et la gestion de leurs personnels doivent être entrepris sans discrimination aucune quant à la race, le sexe, l'ethnie, la région ou l'affiliation religieuse.

Article 2 : Suprématie de l'autorité Civile

Les Forces Armées et Services de Sécurité sont à la disposition de l'autorité politique constitutionnellement établie et subordonnés aux autorités constitutionnellement et démocratiquement élues. Les autorités et les groupes politiques doivent se garder d'interférer indûment dans les opérations des Forces Armées et Services de Sécurité comme d'y étendre leur politique partisane. Le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit observer une stricte neutralité vis-à-vis des questions politiques.

Article 3 : Cohésion Nationale

Les Forces Armées et Services de Sécurité sont au service de la Nation et des personnes. Leur mission est de garantir, si nécessaire par la force des armes, la défense de la Nation et l'intégrité territoriale de l'État, d'assurer la protection des personnes et des biens et de maintenir la paix et la sécurité dans la sous-région de la CEDEAO.

Article 4 : Affirmation des Droits de l'Homme et du Droit International Humanitaire

Dans la conduite des affaires de sécurité et de défense, le personnel de défense et de sécurité doit être respectueux du droit humanitaire international, des droits humains et des lois nationales pertinentes et doit faire preuve d'égards pour les biens ainsi que pour l'intégrité physique et le bien être psychologique des personnes.

Durant les situations de conflits armés, tous les groupes et les individus armés sont sujets au droit international humanitaire, aux droits humains et aux lois nationales pertinentes.

Chapitre II : Forces armées et services de sécurité, droits humains et droit international humanitaire*Article 5 : Formation*

Au-delà de leur formation professionnelle, chaque membre des Forces Armées et Services de Sécurité doit recevoir une éducation appropriée en rapport avec son grade, en matière de droit constitutionnel, de droits humains, de droit international humanitaire et de maintien de la paix, afin d'accroître en lui ou en elle la capacité à faire face aux défis et de s'adapter aux menaces diverses.

Article 6 : Responsabilité Individuelle

L'autorité civile et politique ou administrative, les personnels des Forces Armées et Services de Sécurité – et leurs chefs –, sont tenus individuellement responsables de toute instruction, ordre et/ou action ou négligence qui seraient en violation des droits humains et du droit international humanitaire et des lois nationales pertinentes.

Article 7 : Assistance Humanitaire

Dans l'exercice de leurs fonctions, les personnels des Forces Armées et Services de Sécurité doivent apporter à toutes les personnes dans le besoin protection, assistance, et refuge adéquats. Ils doivent s'assurer que les personnes déplacées à l'intérieur du territoire, les réfugiés, les étrangers, les apatrides, les minorités, les femmes, les enfants, les vieillards et les handicapés ne font pas l'objet de discrimination. Aucune discrimination basée sur la race, le sexe, l'âge, l'identité, la religion ou les opinions politiques ne doit être pratiquée.

Article 8 : Droits de l'homme en période d'urgence

Dans des circonstances exceptionnelles, telles que l'état d'urgence et l'état de siège tels que définis par la Constitution et par le Conseil de Sécurité et de Médiation de la CEDEAO, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent se conformer à leur législation nationale ainsi qu'au droit international humanitaire et aux normes d'usage reconnues internationalement. En tout temps le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit être averti des droits humains fondamentaux et les respecter.

Article 9 : Actes Illégaux

Le personnel des Forces Armées et de Sécurité doit éviter en toutes circonstances de se livrer aux actes suivants : meurtre, torture, punition corporelle, viol, exploitation sexuelle, mutilation, traitement cruel, inhumain et dégradant, prise d'otage, punitions collectives, intimidation et menaces et de tous autres comportements visant à compromettre le bien-être physique et psychologique de la personne.

Article 10 : Usage proportionnel de la Force

En faisant respecter la loi et l'ordre intérieur, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent utiliser leurs armes à feu en dernier recours et avec le maximum de retenue, en respectant le principe de la force minimum, même dans des situations d'autodéfense. Après l'usage des armes à feu et dans le cas de blessures, le personnel des Forces Armées et de Sécurité doit porter secours aux blessés sans discrimination. Les familles des victimes doivent être informées. Une enquête officielle doit être ouverte et un rapport établi.

Chapitre III : Cadre réglementaire régissant les relations civilo-militaires*Article 11 : Responsabilité financière*

L'autorité politique nationale doit s'assurer que les ressources financières et logistiques appropriées sont mises à la disposition des Forces Armées et Services de Sécurité pour mener à bien leurs missions.

Article 12 : Résistance à l'abus des Droits de l'Homme

Toute personne a le droit et le devoir de dénoncer et de résister à toute violation de ses droits légaux et constitutionnels. De telles actions ne doivent pas être considérées comme contrevenant à la loi. Les juridictions compétentes doivent être prêtes à instruire les plaintes déposées par les citoyens pour violation de leurs droits humains ou droits à la propriété.

Article 13 : Loyauté à l'autorité Constitutionnelle

Le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit, en tout temps, être discipliné et loyal envers l'État ; il doit obéissance et loyauté à l'autorité constitutionnelle démocratiquement élue en tout ce qu'elle commandera en conformité avec les lois et règlements de l'État.

Article 14 : Confidentialité

Dans l'exécution des missions qui leur sont assignées, les Forces Armées et Services de Sécurité sont astreints à la confidentialité des opérations, sous réserve de dérogation de l'autorité compétente. Cette disposition ne doit pas être interprétée comme dérogeant à aucun article du présent Code.

Article 15 : Droits humains des Forces Armées et du Personnel Services de Sécurité

Dans l'exercice de ses fonctions, le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit, dans les limites de la législation nationale, jouir des libertés et droits fondamentaux tels qu'ils sont définis par la Constitution.

Article 16 : Non Exécution des ordres illégaux

Dans l'exercice du commandement, aucun ordre contraire au droit international humanitaire, aux droits humains, aux lois nationales pertinentes, ou aux principes de démocratie et de bonne gouvernance de la CEDEAO, ne doit être donné au personnels des Forces Armées et Services de Sécurité ni exécuté par eux.

Article 17 : Opérations militaires conformes au Droit humanitaire

L'autorité civile, politique et administrative doit s'assurer que les opérations militaires qu'elle ordonne, y compris les opérations destinées à maintenir l'ordre et la paix intérieurs, sont exécutées conformément aux dispositions pertinentes du droit international humanitaire, des droits humains, de la législation nationale, du Protocole de la CEDEAO sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance, et du présent Code de Conduite.

Article 18 : Garantie de l'expression des Droits humains Fondamentaux

L'autorité civile, politique et administrative ne doit, en aucune circonstance, recourir aux Forces Armées et Services de Sécurité pour restreindre l'exercice pacifique, légitime et légal des droits individuels et collectifs que la Constitution confère aux citoyens.

Article 19 : Transparence et responsabilité dans la gestion de la Sécurité

Le contrôle démocratique des Forces Armées et Services de Sécurité par les institutions étatiques (exécutif, législatif et judiciaire) aussi bien que par les institutions de la CEDEAO doit s'exercer avec transparence et responsabilité, particulièrement dans les processus de planification de défense et de sécurité, du budget et des acquisitions.

Article 20 : Protection des Personnes et des biens

Les Forces Armées et Services de Sécurité doivent respecter la dignité humaine et individuelle et protéger les droits et la sécurité de la population civile, y compris l'intégrité physique des individus autant que la sécurité de leurs biens.

Article 21 : Relations publiques

Le commandement des Forces Armées et Services de Sécurité doit s'assurer que les relations entre leur personnel et la population civile sont harmonieuses et fondées sur la confiance réciproque. A cet égard, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent, en collaboration avec le gouvernement, les autorités de la CEDEAO, la société civile – y compris les organisations non gouvernementales et les media – s'efforcer d'informer et d'éduquer le public sur leurs programmes et leurs opérations non couverts par le secret.

Article 22 : Intégrité des Institutions

Dans leurs relations avec la population civile, le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité doit s'abstenir de tout acte ou comportement susceptibles de porter atteinte à la réputation de leur institution.

Article 23 : Contribution au développement National

Les Forces Armées et Services de Sécurité contribuent au développement économique et social de leur pays.

Article 24 : Libre circulation et harmonisation des contrôles aux Frontières

Le personnel des Forces armées et Services de Sécurité doit assurer la bonne application du Protocole de la CEDEAO relatif à la libre circulation des personnes et des biens, à la liberté de résidence et d'établissement. Les Forces Armées et Services de Sécurité doivent intégrer et harmoniser les mesures de contrôle aux frontières; l'intégrité physique des individus ainsi que leurs biens doivent être respectés et protégés.

Article 25 : Appui à l'assistance humanitaire

Les Forces Armées et de Sécurité doivent soutenir les opérations d'assistance humanitaire au niveau national et international. Dans l'exécution de leur mission, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent coopérer, comme il se doit, avec les organisations humanitaires.

Article 26 : Sensibilisation aux différences culturelles pendant les opérations de paix

Lorsque le personnel des Forces Armées et Services de Sécurité participe à des opérations multinationales dans d'autres pays, il doit acquérir des connaissances appropriées sur les spécificités culturelles des populations locales concernées et s'en inspirer dans sa conduite.

Chapitre IV : Relations entre les forces armées et les services de sécurité

Article 27 : Collaboration entre personnel en uniforme

Dans l'exécution de leurs tâches, les Forces Armées et Services de Sécurité doivent coopérer dans le contexte de leurs responsabilités respectives et complémentaires. Ils doivent maintenir des relations permanentes et harmonieuses, en temps de paix

(par des séminaires et des exercices conjoints, etc.), aussi bien qu'en temps de crise, d'agitation sociale, ou de conflits armés.

Article 28 : Opérations policières en temps de paix

En temps de paix, le maintien de la loi et de l'ordre relève de la Police, de la Gendarmerie et de la Garde Nationale là où elles existent.

Article 29 : Opération policières en temps de crise

En temps de crises ou de bouleversements sociaux, la protection de la vie et des biens doit être la première responsabilité de la Police – et de la Gendarmerie là où elle existe. Dans des circonstances exceptionnelles, et à la réquisition de l'autorité politique, les Forces Armées peuvent intervenir, en dernier ressort conformément à la Constitution.

Article 30 : Règles d'augmentation en temps des conflits

En temps de conflit armé, l'autorité politique doit définir les règles d'engagement des Services de Sécurité ainsi que les limites de leur engagement dans la défense de la sécurité nationale, aux côtés des Forces Armées.

Article 31 : Opération conjointes

En conformité avec la législation nationale, les instruments internationaux pertinents, et suivant les ordres de l'autorité politique, les Forces Armées peuvent être amenées à combattre, aux côtés des Services de Sécurité, les activités criminelles, telles que le commerce illicite et la prolifération des armes, le terrorisme, le grand banditisme, le crime organisé, les trafics de tous genres, la violence contre les femmes et les enfant, etc. Ces missions pourraient être exécutées notamment en participant à des opérations conjointes, en patrouillant, ou en contrôlant des zones politiquement sensibles.

Article 32 : Renforcement des liaisons et système de Communication

Les mesures nécessaires doivent être prises, pour introduire ou renforcer à tous les niveaux, des systèmes de liaison à la fois au sein des états et entre eux, et parmi les divers Forces Armées et Services de Sécurité.

Chapitre V : Mise en œuvre et diffusion du code

Article 33 : Diffusion

Le présent Code de Conduite doit être traduit dans les langues de travail de la CEDEAO, intégré dans les programmes d'entraînement et de formation et enseigné à tous les niveaux des Forces Armées et Services de Sécurité de tous les États Membres de la CEDEAO.

Le Code de Conduite doit être largement vulgarisé au moyen de campagnes de sensibilisation nationales en utilisant les media appropriés (institutions étatiques, ONG) au sein des territoires respectifs de ces États dans les langues nationales et, si nécessaire, locales.

Article 34 : Suivi et Supervision

La mise en œuvre du présent Code de Conduite devra faire partie de l'agenda des organismes compétents de la CEDEAO, en particulier de la Commission de Défense et de Sécurité.

Le contrôle de l'application du présent Code de Conduite est du ressort de la CEDEAO. Chaque État Membre devra désigner un Médiateur National Indépendant pour vérifier la mise en œuvre du Code de Conduite et prendre toutes mesures que rendrait nécessaires sa violation.

Article 35 : Evaluation – Biannuelle

Compte tenu de l'importance de ce code de conduite et de son potentiel pour la promotion de la paix, la stabilité et le bien-être des nations ouest africains, des réunions bisannuelles doivent être organisées pour évaluer son application aux niveaux local, national et sous régional. Doivent y participer des experts, des représentants des gouvernements, des Forces Armées et Services de Sécurité et de la société civile, y compris les organisations non gouvernementales, les media et tout autre partie prenante compétente. Les-dites réunions biannuelles examineront les rapports soumis par les États Membres sur l'application du Code de Conduite.

Article 36 : Mise en Œuvre

Le présent Code de Conduite doit être mis en œuvre en vue de sa codification.

Extraits du Document cadre de prévention des conflits de la CEDEAO*

Section II : Introduction

1. Au fil des ans, la Communauté Economique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) a prouvé qu'elle était capable de mener à bien des opérations réussies de prévention et de résolution des conflits et de maintien de la paix dans le cadre du Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de résolution des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité du 10 décembre 1999 (ci-après dénommé le Mécanisme). L'institution a enregistré de remarquables succès dans l'exécution de son mandat, en parvenant à endiguer des conflits violents dans la sous-région et en menant des interventions basées sur des initiatives de diplomatie préventive, des missions d'information, une diplomatie discrète, des pressions diplomatiques, et la médiation.

2. Elle a également mis en place plusieurs mécanismes prometteurs de prévention des conflits, tels que le Système d'Alerte Précoce, le Conseil des Sages et les Médiateurs Spéciaux. Néanmoins, la mise en oeuvre des volets préventifs du Mécanisme a souvent manqué d'approche stratégique. Elle fut caractérisée par une faible collaboration au plan interne, une sous-utilisation, une mauvaise orientation des capacités humaines existantes et le recours à des instruments de portée limitée.

3. Notons en particulier la répartition inappropriée des rôles et responsabilités entre la CEDEAO et les États membres, entre la CEDEAO et la société civile, ainsi qu'entre la CEDEAO et ses partenaires extérieurs, ce qui entraîne l'utilisation d'instruments restreints, des interventions au coup par coup et une réponse tardive aux crises. Il était donc devenu impérieux de mettre au point un Cadre stratégique visant à soutenir les volets préventifs du mécanisme.

4. Les États membres de la CEDEAO assument la responsabilité première de la paix et de la sécurité. Néanmoins, dans le cadre de la nouvelle vision stratégique de la CEDEAO, des mesures sont prises afin de transformer « la CEDEAO des États » en une « CEDEAO des Peuples » ; l'opposition entre souveraineté et supranationalité d'une part et entre sécurité des régimes et sécurité des personnes d'autre part, sera progressivement aplanie en faveur de la supranationalité et de la sécurité

* Texte extrait de l'instrument législatif original. Il ne saurait en aucun cas être considéré comme officiel et ne doit donc pas être cité comme une source faisant autorité.

des personnes respectivement. Par conséquent, la société civile sera de plus en plus amenée à jouer un rôle crucial, aux côtés des États membres, dans le maintien et la défense de la paix et de la sécurité. Dans cet ordre d'idées, le principal rôle de la CEDEAO sera d'apporter son concours aux interventions créatives de désamorçage des conflits menées par les États membres et la société civile.

5. A cet effet, l'objectif du Cadre stratégique de prévention des conflits de la CEDEAO (DCPC) est de servir de référence au système de la CEDEAO et aux États membres de cette organisation dans le cadre des efforts qu'ils déploient en vue de renforcer la sécurité humaine dans la sous-région. Atteindre cet objectif requiert la mise sur pied d'interventions conjointes, efficaces et durables visant à prévenir les violents conflits internes et inter-États, et à favoriser la consolidation de la paix dans des situations de post-conflit.

6. Dans le contexte du DCPC, on entend par protection de la sécurité humaine, la création des conditions visant à éliminer les menaces insidieuses aux droits des peuples et des individus, aux moyens d'existence, à la sécurité et à la vie, la protection des droits humains et démocratiques, ainsi que la promotion du développement humain afin de garantir des sociétés à l'abri de la crainte et du besoin.

7. Le DCPC servira de :

- a) Stratégie opérationnelle globale de prévention des conflits et de consolidation de la paix permettant au système de la CEDEAO et aux États membres de mettre à contribution les ressources humaines et les moyens régionaux (y compris ceux de la société civile et du secteur privé) et au niveau international, dans leurs efforts de transformer positivement le conflit ;
- b) Guide pour renforcer la cohésion et la synergie entre les départements concernés de la CEDEAO relativement aux initiatives de prévention des conflits en vue de maximiser les résultats et de faire en sorte que la CEDEAO et les États membres adoptent une approche plus dynamique et plus pratique en matière de prévention des conflits et s'engagent dans des actions de reconstruction soutenues après un conflit. Au sein de la Commission de la CEDEAO, le Bureau du Commissaire des Affaires Politiques, de la Paix et de la Sécurité (APPS) est la structure principalement chargée des politiques et initiatives en matière de prévention des conflits. Toutefois, compte tenu de la nature transversale des questions relatives aux conflits, les APPS doivent travailler en étroite collaboration avec d'autres départements, tels que celui du Développement humain et du genre, celui de la Communication, et le Département des affaires juridiques ;
- c) Référence à la mise en place d'une collaboration fondée sur le processus, avec les acteurs régionaux et internationaux (notamment le secteur privé, les Communautés Economiques Régionales africaines (CER), l'UA et le système

des Nations Unies ainsi que les partenaires au développement) en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix autour des interventions concrètes.

Section VI : But, objectifs et produits du DCPC

27. Le DCPC vise principalement à renforcer l'architecture de la sécurité humaine en Afrique de l'Ouest. Il a pour objectif intermédiaire de créer au sein du système de la CEDEAO et dans les États membres, des possibilités d'interaction et de collaboration dans la sous-région avec les partenaires extérieurs pour que la prévention des conflits et la consolidation de la paix figurent en bonne place dans les programmes politiques des États membres. l'objectif étant que des mesures multidimensionnelles soient prises par plusieurs acteurs, en temps opportun et de manière ciblée, pour écarter ou neutraliser de manière organisée et institutionnelle les menaces potentielles et réelles qui pèsent sur la sécurité humaine.

28. Les objectifs du DCPC sont les suivants :

- a) Intégrer de façon systématique la prévention des conflits dans les programmes et politiques de la CEDEAO en tant que mécanisme opérationnel ;
- b) Renforcer la compréhension de la base théorique de la prévention des conflits et ce faisant, lier les activités de prévention des conflits au développement et à l'anticipation et à la prévention des crises humanitaires ;
- c) Renforcer la prise de conscience et le sens de l'anticipation, ainsi que les compétences au sein des États membres et de la société civile, afin de renforcer leur rôle en tant que principaux acteurs et parties intéressées en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix ;
- d) Faire mieux connaître les possibilités, les outils et les structures de prévention des conflits et de consolidation de la paix au niveau technique et politique au sein des États membres, du système CEDEAO et au delà ;
- e) Accroître la prise de conscience et la disponibilité relativement aux actions conjointes menées par la CEDEAO, les États membres, la société civile et les partenaires extérieurs (CER, UA, UE, ONU, Institution Financière Internationale (IFI) et agences de développement et d'aide humanitaire) dans le cadre de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix ;
- f) Renforcer les capacités de la CEDEAO afin qu'elle puisse mettre en oeuvre des initiatives concrètes et intégrées de prévention des conflits et de consolidation de la paix, ainsi que des activités concomitantes telles que le développement, la prévention et la préparation aux crises humanitaires, dans les États membres en mettant à contribution les ressources existantes telles que les départements de la Commission, le système d'alerte précoce, les

organes d'appui au Mécanisme, notamment le Conseil des sages et les médiateurs spéciaux ; et les autres institutions de la CEDEAO ;

- g) Améliorer les capacités d'anticipation et de planification de la CEDEAO en ce qui concerne les tensions régionales ;
- h) Etendre les possibilités de prévention des conflits aux situations de post-conflits par le biais d'une restructuration ciblée des institutions politiques, du développement qui prend en compte les conflits, de la prévention et de l'anticipation des crises humanitaires, et d'autres initiatives de consolidation de la paix ;
- i) Faire en sorte que les États membres et le système de la CEDEAO adoptent une attitude plus proactive et plus pratique en matière de prévention des conflits.

29. *Résultat* : Un document cadre qui :

- a) Produit un ensemble de directives pratiques relatives à la prévention des conflits auxquelles la CEDEAO et ses États membres peuvent se référer dans le cadre de leur coopération avec les partenaires et de leur engagement auprès de ces derniers ;
- b) Etablit des directives pratiques en vue de la collaboration et la synergie entre les départements de la CEDEAO, d'une part, et entre les initiatives menées, d'autre part, en matière de prévention des conflits ;
- c) Propose des orientations concrètes pour mener des activités de coopération entre la CEDEAO, les États membres, la société civile, le secteur privé et les partenaires extérieurs en vue de la prévention des conflits et de la consolidation de la paix ;
- d) Intègre une stratégie de la CEDEAO sur la mobilisation des ressources, le plaidoyer et la communication aux fins de soutenir les initiatives en matière de prévention des conflits et de consolidation de la paix ;
- e) Etablit le lien nécessaire entre les initiatives de prévention au quotidien et la prévention structurelle (stratégique) des conflits ;
- f) Sera complété par un Plan d'action et un Cadre logique contenant des activités prioritaires à mener par la CEDEAO, les États membres, la société civile, le secteur privé et les partenaires extérieurs à court, moyen et long termes.

Section VIII : Les composantes de DCPC

42. Le DCPC comprend quatorze composantes qui couvrent l'ensemble des initiatives visant à renforcer la sécurité humaine et à prendre en compte les activités de prévention des conflits (opérationnelles et structurelles) ainsi que certains aspects de la consolidation de la paix. Il s'agit de : [1] l'alerte précoce ; [2] la diplomatie préventive ; [3] la démocratie et la bonne gouvernance ; [4] les droits de l'homme et

l'état de droit ; [5] les médias ; [6] la gestion des ressources naturelles ; [7] les initiatives transfrontalières ; [8] la gestion de la sécurité ; [9] le désarmement pratique ; [10] les femmes, la paix et la sécurité ; [11] la responsabilisation des jeunes ; [12] la Force en attente de la CEDEAO ; [13] l'assistance humanitaire ; et [14] l'éducation pour la paix (la culture de la paix).

43. Ces initiatives étant étroitement liées, certaines activités peuvent être reprises dans le cadre d'interventions classiques visant à prévenir les conflits et à consolider la paix.

52. *La démocratie et la gouvernance politique* : Sans préjudice des autres Protocoles et décisions des Chefs d'État et de gouvernement, cette composante fixera l'objectif de facilitation de la réalisation des dispositions y afférentes de l'Article 58 du Traité Révisé ; les dispositions y afférentes du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ; la Déclaration des principes politiques (1991) ; les Articles 2(a), 42-1, 44 (b) et 45 du mécanisme ; et en particulier les dispositions du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. Pour ce faire, les objectifs de la démocratie et de la gouvernance politique seront de : - créer les possibilités et les conditions pour une répartition et un exercice juste et équitable du pouvoir ainsi que pour la mise sur pied et la consolidation des institutions de gouvernance ; - assurer la participation active de tous les citoyens à la vie politique des États membres dans le cadre de principes communs constitutionnels, démocratiques et de respect des droits de l'homme, tel que prévu par les protocoles de la CEDEAO, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, les principes du NEPAD et les autres instruments internationaux.

53. Pour atteindre cet objectif de démocratie et de gouvernance politique, les activités ci-après doivent être mises en oeuvre :

- a) La CEDEAO facilitera et les États membres assureront le renforcement des systèmes exécutif, législatif et judiciaire des États membres en vue de favoriser leur bon fonctionnement, de renforcer la séparation des pouvoirs et d'assurer efficacement les missions de contrôle ;
- b) La CEDEAO aidera les États membres, à promouvoir la professionnalisation des institutions de gouvernance, en mettant sur pied et en consolidant des institutions nationales et locales, transparentes, indépendantes, efficaces et responsables, en particulier la fonction publique ;
- c) Les États membres, en collaboration avec la CEDEAO et avec la pleine et entière participation des organisations de la société civile, apporteront aux partis politiques un soutien financier et technique afin de renforcer la démocratie et la participation interne et leur capacité à mobiliser efficacement les ressources afin de rendre crédible leur accession au pouvoir politique en

- élaborant des plateformes politiques qui favorisent la cohésion nationale, le consensus, la démocratie participative et le développement durable ;
- d) La CEDEAO facilitera et les États membres adopteront et mettront en oeuvre des programmes spécifiques pour faire en sorte que les femmes participent davantage à la prise de décisions, qu'elles se présentent à des postes électifs et participent au processus électoral ;
 - e) La CEDEAO favorisera dans les régions qui ont été le théâtre de conflits, la mise en place des mécanismes, notamment la création et le renforcement des capacités et le financement des partis politiques pour aider les anciens mouvements de guérilla et autres groupes armés non-officiels à passer à des moyens de lutte politique uniquement pacifiques ;
 - f) La CEDEAO favorisera la fourniture d'une assistance aux États membres et aux groupes locaux dans la préparation d'élections crédibles, par exemple en leur apportant ou en facilitant l'obtention d'un soutien financier et technique pour assurer le recensement, l'information des électeurs, promulguer des codes électoraux crédibles, confectionner les listes électorales, former le personnel chargé des élections et les observateurs ;
 - g) La CEDEAO favorisera l'adoption et la mise en application de textes législatifs dans les États membres en vue de renforcer les capacités des partis de l'opposition pour leur permettre de participer équitablement à la conquête du pouvoir ;
 - h) Les États membres mettront en place et assureront le fonctionnement de mécanismes et des processus de décentralisation du pouvoir, notamment le renforcement des structures de l'administration locale et l'assistance aux chefs traditionnels de manière à encadrer efficacement le développement communautaire, à s'engager dans la médiation et à adopter un mode alternatif de règlement des conflits. Ils s'engageront à attribuer aux autorités gouvernementales locales des rôles spécifiques d'autogestion ;
 - i) Les États membres encourageront la création de plateformes permanentes réunissant les structures d'organisation des élections, les partis politiques, les services de sécurité et la société civile, en vue d'échanger des idées, formuler des modalités et codes de conduite lors des élections et de promouvoir la résolution des désaccords découlant des élections ;
 - j) Les États membres favoriseront la participation active des organisations de la société civile, notamment des ONG, des structures traditionnelles et des organisations communautaires, dans les processus électoraux et de gouvernance ;
 - k) Les organisations de la société civile mèneront des activités visant à promouvoir des processus électoraux et de gouvernance crédibles et transparents, notamment la sensibilisation, l'organisation d'ateliers de formation à l'usage des partis politiques, des organes chargés de l'organisation des élections, des médias, des services de sécurité et des observateurs des élections ;
 - l) Les organisations de la société civile, pour leur part, aideront les États membres à mettre en place des mécanismes permettant de renforcer les

capacités des médias, des services de sécurité et du système judiciaire à assurer des fonctions efficaces de supervision, de sécurisation et d'arbitrage des élections ;

- m) La CEDEAO et les États membres réfléchiront à la création d'activités post-fonctions pour les anciens Chefs d'État et de Gouvernement ;
- n) Les États membres assureront la formation et affecteront des ressources pour le renforcement de l'efficacité et de l'équité des tribunaux traditionnels afin qu'ils puissent efficacement compléter le rôle du système judiciaire ;
- o) Les États membres et les organisations de la société civile s'emploieront à vulgariser et informer les citoyens de la Communauté sur les protocoles de la CEDEAO relatifs à la démocratie et à la bonne gouvernance.

54. Les critères d'évaluation des progrès accomplis en matière de promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance politique, sont les suivants :

- a) L'adoption et/ou l'application d'une constitution nationale qui prend en compte les principes de convergence constitutionnelle, prévus par le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, par la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, et par les normes internationales ;
- b) La sensibilisation des populations aux normes et aux critères supranationaux et internationaux relatifs à la démocratie et à la bonne gouvernance, ainsi que la détermination des acteurs nationaux à défendre et à consolider les acquis démocratiques ;
- c) La confiance du public dans les structures de gouvernance à tous les niveaux ;
- d) L'adoption et/ou l'application de politiques de lutte contre la corruption et une transparence et une responsabilité (comptable) accrues dans le secteur public ;
- e) L'adoption et/ou l'application de politiques et de mécanismes permettant de renforcer la participation à tous les niveaux de la gouvernance ;
- f) L'existence et la mise en oeuvre de politiques de discrimination positive favorables aux femmes, aux jeunes, aux minorités et aux personnes marginalisées, notamment des systèmes de quota et de désistements en faveur des femmes, ainsi que des mesures incitatives pour les partis qui favorisent les femmes ;
- g) La définition de normes minimales sous-régionales pour les élections et leur administration ;
- h) La vitalité de l'activité des partis politiques entre deux élections ;
- i) L'existence d'un fichier électoral fiable et crédible ;
- j) Une plus grande confiance dans les organes chargés de l'organisation des élections ;
- k) Des médias plus dynamiques et indépendants qui ne propagent pas la haine ;

- l) La tenue d'élections crédibles selon un calendrier précis afin de décider de l'accession au pouvoir, et son exercice ;
- m) Moins de fraudes électorales, de litiges et de violence ;
- n) Une plus grande disposition à accepter le verdict des urnes et à quitter le pouvoir de manière pacifique.

55. Les parties prenantes devront répondre aux besoins ci-après en terme de capacités pour mettre en oeuvre la composante Démocratie et gouvernance politique :

- a) Le recrutement d'agents et de spécialistes en gouvernance et pour le Département des Affaires Politiques, la dotation dudit département en outils lui permettant d'être le fer de lance des interventions dans le domaine de la démocratie et de la gouvernance politique ;
- b) Le renforcement des capacités en matière de prévention de conflits du Bureau du Commissaire des Affaires Politiques, de la Paix et de la Sécurité et le renforcement de l'Unité d'assistance électorale en la dotant en personnel, en ressources financières et en matériel adéquat pour lui permettre de mener des interventions dans le cadre des opérations électorales dans la sous-région ;
- c) L'élaboration des modules de formation à l'intention du corps législatif afin, d'une part, de renforcer sa capacité à suivre et à analyser l'évolution de la situation et, d'autre part, à la maîtrise des procédures parlementaires, de la promulgation de la législation et des responsabilités en matière de surveillance ;
- d) L'organisation de cours ciblés de perfectionnement et de recyclage en techniques de gestion/d'administration modernes, à l'intention des responsables de la fonction publique et de l'administration ;
- e) La fourniture d'outils et la formation des responsables de structures administratives locales, de structures traditionnelles et de groupes communautaires, dans le domaine de la décentralisation ;
- f) La fourniture de ressources et de soutien d'experts, aux réseaux fonctionnels d'organes de gestion des élections, au niveau de la sous-région ;
- g) L'organisation de programmes de formation visant à renforcer la capacité des partis politiques à promouvoir la démocratie interne, l'auto-organisation, la durabilité et l'élaboration de plateformes politiques ;
- h) L'organisation d'ateliers de renforcement des capacités destinés aux partis politiques et organisations féminines, et leur dotation en ressources visant à accroître la participation des femmes à tous les niveaux de la politique ;
- i) La mobilisation de ressources pour les programmes communautaires et nationaux portant sur la promotion d'une citoyenneté commune et l'harmonie entre les ethnies ;
- j) L'intervention des anciens Chefs d'État et de Gouvernement, dans les domaines de la médiation et du plaidoyer, et leur trouver les financements y afférents.

56. *Droits de l'homme et état de droit* : En s'appuyant sur la Déclaration universelle des droits de l'homme et la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples, cette composante « droits de l'homme et état de droit » a pour objectif de faciliter la réalisation des dispositions afférentes à l'Article 58 du Traité Révisé ; des dispositions du Protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ; des Articles 2(d, e), 31-1, 25(d) et 45 du mécanisme ; et en particulier des Articles 29-39 du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. L'objectif sera d'assurer l'égalité de la protection et de l'accès à la justice et aux services sociaux pour tous devant la loi, et de renforcer, à cet effet, les institutions chargées des droits de l'homme et de la justice dans la sous-région.

57. Pour atteindre ces objectifs du volet « droits de l'homme et état de droit », la CEDEAO et ses États membres devront mener les activités ci-après :

- a) La CEDEAO favorisera l'harmonisation des politiques et des pratiques en matière de droits de l'homme, d'état de droit et d'accès à la justice dans la sous-région à travers le réseautage et l'échange de bonnes pratiques entre les institutions nationales judiciaires et des droits de l'homme sur la base des normes édictées au plan régional et international ;
- b) La CEDEAO encouragera l'adoption, la réforme et l'application des constitutions et instruments en matière de droits de l'homme au plan national, dans le but de promouvoir les droits de l'homme, l'accès universel à la justice et aux services sociaux, et suivra de près leur application par les États membres ;
- c) La CEDEAO favorisera l'adoption et l'application de politiques de droits de l'homme favorables aux personnes marginalisées, notamment les minorités ethniques et religieuses, les femmes et les jeunes, tout particulièrement dans le domaine des droits politiques, de participation, de succession et de propriété ;
- d) Les États membres créeront les conditions et les structures permettant de se pencher sur les questions de justice présente et passée afin de promouvoir la réconciliation et l'unité, plus particulièrement dans le cas de pays qui ont connu des conflits ou des régimes dictatoriaux ;
- e) Les États membres adopteront et appliqueront des politiques ciblées visant à promouvoir les droits de l'enfant, notamment le droit à l'éducation, ainsi que des mesures de lutte contre la traite des êtres humains et le travail des enfants ;
- f) Les États membres adopteront, réformeront et appliqueront une législation contre les pratiques désuètes et discriminatoires, telles que les mariages forcés, l'esclavage moderne et la discrimination envers certaines castes ;
- g) Les États membres adopteront et appliqueront des politiques ciblées visant à garantir la scolarisation des filles, notamment la promotion d'écoles de filles et l'enseignement primaire universel et obligatoire ;

- h) Les États membres respecteront et feront appliquer les dispositions constitutionnelles garantissant l'indépendance, la transparence et l'équité du système judiciaire et des institutions chargées des droits de l'homme ;
- i) Les États membres adopteront et appliqueront des réformes en matière de gouvernance sécuritaire dans l'optique de veiller à ce que les méthodes des forces de sécurité et des services pénitentiaires soient strictement conformes au respect des droits de l'homme et de l'état de droit, et soumises à un contrôle démocratique ;
- j) Les États membres adopteront, réformeront et feront appliquer les constitutions et autres instruments connexes en vue de promouvoir les droits de l'homme et de garantir l'accès à la justice à tous les citoyens ;
- k) Les États membres veilleront à ce que les critères de citoyenneté soient justes, équitables et en conformité avec les instruments de la CEDEAO, sur la base d'un État civil moderne notamment les critères d'enregistrement des décès et des naissances, de naturalisation, droits de succession et droits de résidence et d'établissement ;
- l) Les États membres mettront en oeuvre des mesures visant à garantir l'accès universel à la justice, notamment la reconnaissance, l'assistance et la modernisation des systèmes de justice traditionnelle, religieuse et communautaire, et garantiront leur conformité avec la constitution et les autres textes législatifs nationaux ;
- m) Les États membres placeront en tête de leurs priorités, le développement des infrastructures et la création d'emplois en partenariat avec le secteur privé, et appliqueront des mesures visant à accroître l'accès des populations aux services sociaux tels que l'éducation, la santé, l'eau et l'énergie ;
- n) Les États membres adopteront et appliqueront une législation sur la liberté d'information et des politiques de média fédératrices et qui sanctionnent les médias propageant la haine ;
- o) Les organisations de la société civile participeront activement à l'adoption, la réforme, la mise en oeuvre et l'évaluation des pratiques et politiques des droits de l'homme dans les États membres ;
- p) Les organisations de la Société Civile veilleront au respect des instruments de droits de l'homme par les États membres, et feront connaître et sensibiliseront les populations aux protocoles de la CEDEAO et aux instruments régionaux et internationaux relatifs aux droits de l'homme et à l'état de droit.

58. Les critères d'évaluation des progrès accomplis en matière de promotion des droits de l'homme et de l'état de droit, sont les suivants :

- a) Création d'un réseau régional fonctionnel et responsable d'institutions chargées des droits de l'homme et respect quantifiable par les États membres des normes régionales en matière de droits de l'homme et d'état de droit ;
- b) Capacités et activités au sein de la commission de la CEDEAO notamment du Commissariat en charge des Affaires Politiques (APPS), du département

juridique et du département du développement humain et genre, pour faciliter la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit dans les États membres ;

- c) Rôle actif de la Cour de justice, du Parlement de la Communauté et du tribunal d'arbitrage pour contrôler le respect par les États membres de ces normes et prononcer des jugements sur le respect des instruments relatifs aux droits de l'homme et à l'état de droit par les États membres ;
- d) Mise en place de procédures transparentes et abordables au plan régional et au sein des États membres en vue de porter devant les instances habilitées et demander réparation en cas d'abus ou d'injustice ;
- e) Baisse quantifiable ou fin des tensions ethniques ou ayant trait à la citoyenneté ;
- f) Perception positive et confiance de la population dans les systèmes formels et traditionnels de justice et d'arbitrage ;
- g) Réduction du coût d'accès à la justice ;
- h) Grande sensibilisation du public aux instruments juridiques internationaux et de la CEDEAO et implication active de la société civile dans les questions et les débats judiciaires.

59. Les exigences en termes de capacités pour la promotion et la protection des droits de l'homme et de l'état de droit, sont les suivants :

- a) Ateliers de formation des formateurs destinés aux départements juridique et des affaires politiques de la CEDEAO et au Comité des droits de l'homme du Parlement de la Communauté pour l'élaboration d'un "modèle" de législation de droits de l'homme, qui serait adopté, amendé et appliqué par les États membres, et portant également sur la réforme judiciaire et l'adaptation des textes ;
- b) Formation des départements juridique et des affaires politiques de la CEDEAO en matière de surveillance de l'application des engagements souscrits ;
- c) Formation du Parlement de la Communauté et du Tribunal d'arbitrage pour leur permettre de surveiller le respect des normes et de statuer dans les dossiers de droits de l'homme ;
- d) Ateliers de formation à l'usage des parlements nationaux et des commissions nationales des droits de l'homme sur l'harmonisation des instruments et les fonctions de contrôle ;
- e) Ateliers et séminaires destinés aux responsables des systèmes de justice traditionnelle sur le code pénal, la législation du mariage, le régime foncier et autres législations connexes ;
- f) Formation en droits de l'homme à l'intention des services et forces de sécurité, dont l'armée, la police, la gendarmerie et les responsables des services pénitentiaires.

60. *Médias* : Dans le but d'opérationnaliser les dispositions des articles 65 et 66 du Traité révisé et les Articles 1 (K), 32 et 37 du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, l'objectif de cette composante du DCPC est de créer un paysage médiatique ouest-africain de liberté, de transparence et de responsabilité où la presse électronique et la presse écrite sont les véritables vigiles de la paix et de la sécurité, et des plateformes de mobilisation et de débats en vue de promouvoir les droits humains et l'état de droit, la citoyenneté commune et l'intégration, l'harmonie sociale, la démocratie et le développement.

61. Pour atteindre cet objectif, les activités suivantes doivent être menées :

- a) La CEDEAO favorisera la création d'un réseau de professionnels de la presse dans la sous-région, composé des commissions des médias, des associations de journalistes, des patrons de presse et des organes de contrôle qui permettra la définition de normes minimales dans l'espace CEDEAO en matière de journalisme, et la promotion, l'interaction et la coopération entre journalistes et professionnels des médias dans la sous-région ;
- b) La CEDEAO fera réaliser des études de faisabilité dans l'optique de promouvoir la création d'une chaîne régionale d'actualités "ECOTV" et "ECORADIO" en coopération avec les grandes chaînes régionales et avec le soutien actif du secteur privé ;
- c) La CEDEAO défendra et favorisera l'exercice des activités médiatiques en facilitant l'adoption, l'application et la vulgarisation de législations sur la liberté de l'information et de codes de conduite pour les professionnels des médias à travers la sous-région ;
- d) La CEDEAO renforcera la capacité des médias ouest-africains à faire connaître les activités et les interventions de la CEDEAO. Elle adoptera à cet effet, un programme consistant à inviter, selon un système de rotation, des journalistes et des agents des maisons de presse à prendre part aux missions et activités de la CEDEAO ;
- e) La CEDEAO organisera également des ateliers à l'intention des journalistes, à travers les associations nationales et régionales des journalistes, afin de leur permettre de mieux comprendre les politiques et les activités de la CEDEAO, relatives à l'intégration régionale, à la démocratie, à la paix et à la sécurité, et de mieux les faire connaître ;
- f) La CEDEAO, favorisera, avec l'aide active des États membres, l'installation des radios communautaires «EcoPeace» le long des frontières sensibles afin de promouvoir l'esprit communautaire, l'intégration régionale et la lutte contre la criminalité transfrontalière ;
- g) Les États membres adopteront, appliqueront et garantiront le respect des lois sur la liberté de l'information et décourageront toute persécution des professionnels des médias en assurant le respect rigoureux de l'indépendance du système judiciaire, de l'état de droit et de la régularité de l'application des lois ;

- h) Les États membres faciliteront l'acquisition par les maisons de presse d'équipements, de papier journal et autres matériels nécessaires ;
- i) Les États membres adopteront et feront appliquer des législations spécifiques visant à lutter contre les médias de la haine et feront la promotion des programmes soutenant la réconciliation nationale et l'intégration régionale en se basant sur la citoyenneté commune et la justice, en particulier dans les situations de post-conflit ;
- j) La CEDEAO facilitera la création des structures de régulation, de codes de conduite et de lois sur les médias.

62. Les indicateurs ci-après permettront d'évaluer les progrès accomplis dans la création d'un paysage médiatique contribuant à la promotion de la paix et la sécurité.

- a) L'existence, dans les États membres de la CEDEAO, d'un code de conduite des médias et d'une législation sur la liberté de l'information, et leur respect par ces derniers ;
- b) L'existence d'un paysage médiatique diversifié et dynamique où la pratique du journalisme est régie par la responsabilité, l'impartialité et l'objectivité, ainsi que la promotion de l'unité nationale et de l'intégration régionale, pour guider la pratique médiatique ;
- c) La diminution des cas de persécution des journalistes ;
- d) Une meilleure conscience populaire au sein de la communauté de l'existence des protocoles et interventions de la CEDEAO visant à promouvoir l'intégration régionale, la paix et la sécurité.

63. Pour mettre en place les compétences nécessaires à l'exécution de cette composante média, les parties prenantes au DCPC s'efforceront de fournir :

- a) Un soutien financier et une expertise technique pour la création et le fonctionnement du réseau des professionnels des médias au niveau national et régional ;
- b) Un appui financier et technique afin d'organiser des ateliers ciblés et de contrôler les pratiques en matière de journalisme dans la sous-région ;
- c) Un soutien sous forme de matériel, de papier journal et d'assistance technique aux maisons de presse «modèles», en particulier dans les pays sortant d'un conflit ;
- d) Un financement pour la création des radios communautaires «EcoPeace» dans les communautés frontalières sensibles, ainsi que la mise à disposition de spécialistes et la formation des agents.

68. *Les initiatives transfrontalières* : En vertu des protocoles de la CEDEAO en la matière, notamment le Mécanisme, le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance et le Protocole sur la libre circulation des personnes et des biens,

sur le droit de séjour et d'établissement, les initiatives transfrontalières visent à réduire les tensions, à lutter contre le crime transfrontalier, à améliorer le bien-être collectif, à renforcer l'harmonie entre les communautés et la citoyenneté communautaire. Ces objectifs sont étroitement liés aux initiatives relatives à la gestion des ressources naturelles, à l'égalité entre les hommes et les femmes, à l'anticipation et à la prévention des crises humanitaires et à la responsabilisation des jeunes, à la lutte contre le blanchiment de l'argent, la drogue et la traite des enfants, et contre la prolifération et la contrebande des armes.

69. A cet effet, la CEDEAO et ses partenaires mèneront les activités suivantes dans le cadre de la composante « initiatives transfrontalières » :

- a) La CEDEAO mettra sur pied un comité regroupant ses différents départements pour recenser les problèmes qui se posent aux frontières sensibles et pour cerner les menaces spécifiques qui pèsent sur la paix, la sécurité et le bien-être des populations dans les différentes zones transfrontalières de la sous-région, en accordant une attention particulière à la situation des États insulaires et enclavés, à la criminalité et aux menaces pesant sur les moyens d'existence des femmes ;
- b) La CEDEAO coopèrera activement avec le système des Nations Unies et d'autres institutions engagées dans la problématique transfrontalière dans la sous région, à des fins d'harmonisation et de capitalisation ;
- c) La CEDEAO favorisera le renforcement et le bon fonctionnement de la Commission ouest-africaine des Chefs de police (COACP) qui devra évoluer vers un Comité des Chefs des Services de Sécurité, faisant office de plateforme de coopération effective entre la police, la gendarmerie, les services de renseignements, et les autres institutions de sécurité, et assurera l'harmonisation et la coordination des interventions afin de lutter contre la criminalité transfrontalière ;
- d) La CEDEAO associera effectivement ses institutions et ses organes déconcentrés (bureaux de zones, Conseil des Sages, unités nationales, bureaux des représentants spéciaux et agences spécialisées) à la conceptualisation, à la mise en oeuvre et au suivi des initiatives transfrontalières ;
- e) La CEDEAO fera la promotion de la création de «groupements humains types dans les zones frontalières communes» fondés sur des emplois à impact rapide pour les jeunes, les forums sur la citoyenneté et sur les centres de santé, de loisirs et d'information ;
- f) La CEDEAO fera réaliser une étude sur les menaces pesant plus spécialement sur les États insulaires et enclavés dans l'optique d'adopter des mesures pour y contrer la criminalité et faciliter la libre circulation des biens, des personnes et des services dans et vers des États ;
- g) La CEDEAO facilitera et donnera la priorité au développement des infrastructures y compris les tronçons de route intrarégionaux, les réseaux

ferroviaires et de télécommunication qui feront office d'outils de prévention de conflit, avec la coopération des États membres et les ressources du secteur privé et des partenaires au développement ;

- h) La CEDEAO encouragera la création de stations de radio communautaire «EcoPeace» au niveau des frontières communes sensibles qui serviront de lieux de rencontre pour l'échange culturel, l'harmonie communautaire, le partage d'information et la lutte contre la criminalité transfrontalière ;
- i) La CEDEAO portera assistance aux États membres en vue de prendre des mesures pour protéger leur intégrité territoriale contre les menaces externes, sécuriser leurs frontières extérieures et de l'agression contre la criminalité, et de favoriser le bon voisinage avec les pays limitrophes ;
- j) Les États membres feront la promotion de la coopération transfrontalière, du partage des installations et du renseignement, ainsi que des opérations conjointes des forces de sécurité (gardes, policiers, douaniers, gendarmes) le long des frontières communes, dans le cadre du Comité des Chefs des Services de Sécurité de l'Afrique de l'Ouest ;
- k) Les États membres feront appliquer le Protocole relatif à la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement par les administrations douanières et de sécurité, et sanctionneront l'érection de barrages routiers illégaux et le racket aux points de passage et le long des routes régionales ;
- l) Les organisations de la société civile se chargeront de la sensibilisation sur l'intégration régionale et les processus de renforcement de la paix à travers les stations de radio "Ecopeace", les ateliers, séminaires, activités sportives et autres activités de ce type ;
- m) Les organisations de la société civile mèneront des activités de prévention des conflits et de consolidation de la paix dans les zones frontalières sensibles, qui comporteront les éléments suivants : la collaboration entre civils et militaires ; les campagnes de lutte contre la traite des êtres humains, la lutte contre la drogue, la lutte contre le banditisme et les autres crimes transfrontaliers ; la garantie d'une utilisation et d'un partage équilibré des ressources foncières, forestières et hydriques ; le renforcement de l'harmonie entre les ethnies ; la responsabilisation des jeunes et la lutte contre le VIH/SIDA et les MST ;
- n) Les organisations de la société civile mèneront des campagnes de plaidoyer et de sensibilisation de masse sur le Protocole relatif à la libre circulation, et contre les barrages routiers et l'extorsion aux points de passage.

70. Les indicateurs de référence ci-après serviront à évaluer les progrès réalisés dans la mise en oeuvre des initiatives transfrontalières :

- a) La suppression ou la réduction des «zones interdites» ou des zones frontalières considérées comme un refuge pour les hors-la-loi et les criminels ;
- b) Une baisse substantielle du commerce illicite tels que le blanchiment d'argent, le trafic d'armes et d'êtres humains et autres activités criminelles

dans les zones frontalières et en particulier dans les zones frontalières externes de la communauté ;

- c) L'harmonie et la collaboration intercommunautaire accrue, et les meilleures possibilités et moyens d'existence pour tous, dans un contexte pluriethnique ;
- d) La sécurité accrue aux points de passage et la suppression ou la réduction des barrages routiers et de la concussion ;
- e) La sensibilisation accrue aux valeurs de la CEDEAO, en particulier à l'intégration régionale et à la citoyenneté communautaire ;
- f) Les dispositifs transfrontaliers communs pour accompagner la prévention et l'anticipation des crises humanitaires dans le cadre d'une approche globale de promotion du bien-être et de l'harmonie communautaire.

71. La satisfaction des besoins énumérés ci-dessous en terme de capacités permettra la réalisation des objectifs fixés dans le cadre des initiatives transfrontalières :

- a) Appui financier et technique à l'étude sur les problèmes qui se posent au niveau des frontières intérieures et extérieures sensibles ;
- b) Transfert d'expertise et soutien financier au Comité des Chefs des Services de Sécurité de l'Afrique de l'Ouest en vue de la coordination de l'échange d'information, de la coopération et du réseautage entre la police, la gendarmerie, les services de renseignements et les autres services de sécurité ;
- c) Organiser des formations et fournir du matériel, notamment la technologie de lutte contre la criminalité, les équipements de vision nocturne, les détecteurs et les moyens de transport afin de renforcer la collaboration transfrontalière entre agences de sécurité ;
- d) Fournir des ressources et des formations pour accompagner les initiatives communautaires visant à contrôler les zones frontalières sensibles ;
- e) Organiser, à l'intention des institutions décentralisées de la CEDEAO, des chefs traditionnels, des responsables communautaires et des ONG, des ateliers de renforcement des capacités sur le foncier, le développement communautaire et les modes alternatifs traditionnels de règlement des différends ;
- f) Financer, équiper et former en vue d'accompagner le lancement d'activités de plaidoyer et de projets à impact rapide, notamment les radios EcoPeace ; la formation des jeunes à la création d'entreprises, les systèmes de micro-crédits, les centres récréatifs, éducatifs et de santé ;
- g) Fournir des ressources et de l'expertise en vue de l'élaboration de stratégies et activités permettant l'anticipation et la prévention des crises humanitaires.

72. *Gestion de la sécurité* : Les objectifs de la gestion de la sécurité sont : [i] Eliminer les menaces aux droits individuels et collectifs, à la sécurité, à la vie, aux moyens d'existence, et à la propriété, et assurer la protection des institutions et valeurs de gouvernance démocratique, des droits de l'homme et de l'état de droit dans le cadre de la sécurité humaine ; [ii] Guider les priorités et capacités des individus, associations et institutions oeuvrant dans le système de sécurité pour qu'ils

soient responsables et sensibles au contrôle démocratique et respectent les droits fondamentaux de l'homme ; [iii] Assurer la création et la consolidation de systèmes de sécurité transparents, responsables et participatifs au sein des états membres. Cette composante a pour objectif de faciliter la mise en oeuvre des dispositions y afférentes l'Article 58 du Traité révisé de la CEDEAO, dans le Mécanisme et le protocole sur la libre circulation des personnes, le droit de résidence et d'établissement ; et en particulier les Articles 1 (c, e) et 19-24 du Protocole additionnel sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance.

73. Les groupes cibles pour la composante « gestion de la sécurité » sont :

- a) Les institutions statutaires légalement habilitées à regrouper, à gérer et à utiliser des instruments de coercition tels que les forces armées, la police, la gendarmerie, les services chargés de l'immigration les unités de renseignements, les gardes-frontières, les douaniers, les paramilitaires et les garde-forestiers ;
- b) les institutions statutaires et non-statutaires chargées de l'administration de la justice et de l'application du code pénal ; par exemple : le système judiciaire et les centres de détention, ainsi que les systèmes juridiques traditionnels et coutumiers ;
- c) Les organes statutaires et les organes non statutaires qui sont légalement chargés de la politique relative au secteur de la sécurité, du financement, de la réglementation et du contrôle, tels que les organes exécutifs et consultatifs sur la sécurité nationale et le corps législatif, le médiateur, les ministères concernés et les organisations de la société civile ;
- d) Les acteurs officiels, non-officiels et non-statutaires du secteur de la sécurité, tels que les milices, les groupes d'autodéfense, les équipes de surveillance de quartiers et les marchands d'armes ;
- e) Les prestataires privés de services de sécurité, les marchands et fournisseurs d'armes (locaux et étrangers) ;
- f) Les institutions locales, étrangères et internationales mettant en oeuvre ou soutenant des réformes du système de sécurité dans la sous-région.

74. Pour atteindre les objectifs fixés dans le cadre de la gestion de la sécurité, les parties prenantes mèneront les activités ci-après :

- a) La CEDEAO élaborera un cadre de gouvernance de la sécurité assorti d'un Plan d'action qui prenne en compte les spécificités de la sous-région et qui s'intégrera dans les processus continentaux et mondiaux de réforme des systèmes de sécurité. A cet effet, la Commission mettra en place un groupe spécialisé composé des départements concernés de la CEDEAO, d'experts et d'ONG ;
- b) La CEDEAO facilitera la réalisation d'une étude au sein des administrations militaires et de sécurité dans le cadre d'une analyse des besoins concernant la

réforme des services de sécurité pour l'Afrique de l'Ouest afin de définir les zones d'intervention ;

- c) La CEDEAO élaborera, adoptera et favorisera l'application d'une politique de réglementation et/ou une régie de sanctions relatives aux groupes armés illégaux, notamment les milices, les groupes d'auto-défense et les groupes de sécurité privée ;
- d) La CEDEAO élaborera, adoptera et favorisera l'application d'une législation visant à interdire les activités terroristes et mercenaires, et autres activités criminelles transfrontalières ;
- e) La CEDEAO élaborera et favorisera la mise en oeuvre et le suivi d'une série de directives pratiques visant à régir les activités de tous les acteurs exécutant ou soutenant les initiatives de Réforme du Système Sécuritaire (RSS) dans la sousrégion ;
- f) La CEDEAO veillera à l'intégration systématique du volet « gestion de la sécurité » dans les initiatives pertinentes de prévention des conflits, y compris le DDR, le désarmement pratique, les programmes transfrontaliers, la responsabilisation des jeunes et la protection des Droits de l'Homme et de l'État de Droit ;
- g) Les États membres lanceront des initiatives visant à restructurer les agences nationales de sécurité et à ramener leurs effectifs à des dimensions convenables dans les pays sortant de conflit, avec l'aide de la CEDEAO et le soutien des agences des Nations Unies et des ONG spécialisées en la matière ;
- h) Les États membres veilleront à ce que les combattants démobilisés et les soldats et officiers retraités ou retranchés soient convenablement recyclés, réinsérés et réintégrés ou dédommagés dans le cadre des opérations de restructuration et de DDR ;
- i) Les États membres élaboreront, réviseront et appliqueront des politiques sur les prisons, précisant les conditions minimales acceptables dans les prisons et les camps de détention, l'accès à une assistance juridique et le régime de réinsertion, le statut des hommes et des femmes dans les prisons et les droits des prisonniers et détenus, ainsi que les responsabilités des gardes et surveillants de prison ;
- j) Les États membres adopteront ou réviseront les politiques permettant de garantir que le recrutement, la promotion et les droits des membres des forces armées et autres institutions de sécurité soient transparents, équitables et basés sur le mérite, et qu'ils prennent en compte la diversité ethnique et l'équité ;
- k) Les États membres garantiront des émoluments compétitifs et veilleront à fournir un équipement adéquat aux forces et services de sécurité ;
- l) Les États membres adopteront et appliqueront des politiques visant à décourager le recours à l'armée pour les opérations de maintien de l'ordre ;
- m) Les États membres favoriseront l'organisation d'ateliers sur les droits et devoirs des institutions de sécurité avec la coopération active d'institutions spécialisées de recherche et de la société civile ;

- n) Les États membres organiseront, en collaboration avec des institutions spécialisées de la société civile et de recherche, des ateliers sur le renforcement des capacités sur la structure du commandement, l'éthique militaire et le fonctionnement des appareils de sécurité à l'intention des organes de contrôle, notamment les commissions parlementaires chargées de l'élaboration du budget de la sécurité et de la défense, les ministères de la justice et autres ministères concernés par les questions de sécurité ;
- o) Les États membres élaboreront, avec l'assistance du secteur privé et de la société civile, des plans d'autonomisation des jeunes conçus pour faire en sorte qu'ils s'adonnent à des activités lucratives et de développement national et communautaire ;
- p) Les ONG et institutions spécialisées de recherche élaboreront ou adapteront des modules de formation et organiseront des ateliers sur la collaboration entre les civils et les militaires, la police communautaire et le désarmement pratique à l'intention des responsables communautaires, des jeunes, des policiers, des militaires et autres institutions liées à la sécurité ;
- q) Les institutions spécialisées de la CEDEAO, les ONG et institutions de recherche spécialisées feront la promotion du dialogue, des échanges et autres activités connexes entre les institutions de sécurité et les communautés dans le but de susciter et de renforcer la confiance mutuelle.

75. Les indicateurs de référence ci-après permettront d'évaluer les progrès accomplis dans le volet gestion de la sécurité :

- a) L'existence d'un cadre opérationnel de gestion de la sécurité de la CEDEAO ;
- b) L'existence de politiques et de procédures transparentes et efficaces en matière de sécurité ;
- c) La prédisposition accrue des forces armées envers le contrôle démocratique.
- d) La foi et la confiance accrues entre les organes de contrôle et la hiérarchie militaire/sécuritaire ;
- e) La cessation ou la réduction considérable de l'incidence des interventions militaires dans la politique, du recours aux armes pour régler des différends ;
- f) La perception positive du grand public et sa confiance accrue dans les forces de sécurité ;
- g) La plus grande confiance et le respect mutuel entre les forces de sécurité et les populations ;
- h) La baisse de la criminalité dans les communautés ;
- i) La baisse de surpeuplement des prisons, de la détention préventive et de l'incarcération des délinquants récidivistes ;
- j) La fréquence des dialogues nationaux sur la RSS, qui sont consultatifs et basés sur la participation de toutes les parties prenantes stratégiques y compris les prestataires de services de sécurité (officiels et non officiels) et les organes de contrôle, notamment la société civile et les groupes vulnérables ;

- k) Les forces armées et des services de sécurité dont la composition prend en compte la diversité ethnique, géographique et l'équité genre.

76. Les compétences ci-après sont nécessaires à la mise en oeuvre des activités ci-dessus en matière de gestion de la sécurité :

- a) La formation et le recrutement d'experts en RSS et DDR afin de développer l'expertise en matière de gestion de la sécurité au sein de la Commission de la CEDEAO ;
- b) Le recrutement d'experts et la fourniture d'équipements afin de soutenir la mise au point d'une base de données des ressources RSS au sein de la sous-région et au-delà ;
- c) La fourniture de ressources documentaires, de mesures incitatives et d'outils pour soutenir les initiatives en RSS et DDR dans les États membres ;
- d) Un programme d'aide financière et juridique pour soutenir les réformes du système judiciaire et pénitentiaire ;
- e) Un appui financier et technique pour les activités de maintien de l'ordre et de désarmement pratique au sein des communautés.

81. *Le rôle des femmes dans le domaine de la paix et de la sécurité* : Cette composante a pour objectif de faciliter la réalisation des dispositions de la résolution 1325 du Conseil de Sécurité des Nations Unies ; les dispositions y afférentes du Traité révisé de la CEDEAO, en particulier l'Article 63 ; les dispositions y relatives du Mécanisme ; et les dispositions des Articles 40 – 43 du Protocole additionnel relatif à la démocratie et à la bonne gouvernance. L'objectif de la composante « rôle des femmes dans le domaine de la paix et de la sécurité » du DCPC sera d'encourager les femmes à jouer un rôle de premier plan dans la conception, l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des initiatives en matière de prévention, de règlement des conflits, de consolidation de la paix, et d'initiatives humanitaires, tout en renforçant les systèmes régionaux et nationaux de protection et de promotion des femmes.

82. Pour accroître le rôle, la visibilité et renforcer l'impact du rôle des femmes dans le domaine de la paix et de la sécurité, il conviendra d'accorder la priorité aux activités ci-après :

- a) La CEDEAO mènera, à travers le Département chargé du Développement humain et du genre, et le Centre sur le genre, en collaboration avec des réseaux connus d'organisations féminines d'Afrique de l'Ouest, une analyse documentaire et une étude ciblée sur les conséquences socioculturelles des conflits sur les femmes et définir leur rôle dans la nouvelle architecture de la sécurité de la CEDEAO. Cette étude prendra en compte la contribution ainsi que le rôle positif que jouent les femmes dans les processus de paix et de consolidation de la paix, et la nécessité d'associer les femmes dans les

missions et pour parler de paix, et d'intégrer de façon systématique la dimension genre dans tous les aspects de l'architecture de paix et de sécurité de la CEDEAO ;

- b) La CEDEAO favorisera l'élaboration et la mise en oeuvre de programmes ciblés permettant aux organisations féminines d'améliorer leurs aptitudes en matière de leadership, de négociation et de règlement des différends ;
- c) La CEDEAO prendra des mesures concrètes visant à accroître le nombre de femmes aux postes de prise de décision sur les questions de paix et de sécurité au sein de la Commission et des autres institutions de la CEDEAO ;
- d) La CEDEAO adoptera une politique régionale afin de lutter contre toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, notamment en ce qui concerne les droits de succession, le droit à la propriété, les écarts de salaires, les mutilations génitales féminines (MGF), les mariages arrangés et forcés et le travail des enfants ;
- e) La CEDEAO formulera une stratégie régionale visant à lutter contre la violence sexospécifique et à renforcer l'arsenal législatif et judiciaire, la conscientisation et la formation sur la violence sexospécifique dans les États membres ;
- f) La CEDEAO favorisera l'adoption et la mise en oeuvre dans les États membres de politiques de discrimination positive visant à améliorer la scolarisation des filles ainsi que les niveaux d'alphabétisation des femmes ;
- g) La CEDEAO soutiendra la création d'un programme «de bourse d'études pour les jeunes femmes» [«Young Women's Fellowship Program»] de concert avec des institutions d'enseignement supérieur et le secteur privé, au sein de l'espace CEDEAO, et avec d'autres institutions régionales qui interviennent dans le domaine de la paix et de la sécurité ;
- h) Les États membres favoriseront des mesures pratiques pour accroître le nombre de femmes occupant des postes de responsabilité sur les questions de paix et de la sécurité au sein des institutions gouvernementales à tous les niveaux ;
- i) Les États membres élaboreront, renforceront et s'appuieront sur des programmes existants visant à renforcer la capacité des organisations féminines dans le domaine de la conception et de la mise en oeuvre de projets, et leur apporteront un soutien financier et matériel ciblé ;
- j) Les États membres adopteront les mesures concrètes, notamment les réformes législatives et les mesures de discrimination positive, visant à promouvoir le recrutement des femmes dans les forces armées et autres institutions de sécurité, et leur participation active dans les composantes civiles et militaires de la Force en Attente de la CEDEAO(FAC) ;
- k) Les États membres feront en sorte que les organisations féminines jouent un rôle de premier plan dans les initiatives communautaires et transfrontalières de paix, notamment dans les programmes de lutte contre la traite des personnes, le VIH/SIDA et les MST ;

- 1) Les organisations de la société civile formuleront et mettront en oeuvre des programmes favorables aux femmes dans les États membres, notamment des modules de renforcement des capacités à l'usage des femmes, ainsi que des campagnes de sensibilisation et de plaidoyer sur l'autonomisation des femmes.

83. Les indicateurs de référence ci-après permettront d'évaluer les progrès réalisés pour cette composante :

- a) L'adoption et la mise en oeuvre de politiques de discrimination positive favorables aux femmes aux plans national et régional ;
- b) Une plus grande visibilité des femmes et de leurs organisations dans les initiatives de paix et de sécurité aux plans national, régional et local ;
- c) Un accent particulier mis sur l'adoption et l'application pratique des dispositions particulières relatives aux poursuites judiciaires pour les cas de violence faite aux femmes dans les codes pénaux au plan national et régional ;
- d) La baisse progressive des pratiques discriminatoires fondées sur le sexe ;
- e) Une plus grande autonomie et l'indépendance des femmes dans les domaines sociaux et économiques ;
- f) La réduction ou l'élimination de la disparité entre les garçons et les filles, en ce qui concerne la scolarisation.

84. Pour encourager les interventions permettant de renforcer le rôle des femmes dans le domaine de la paix et de la sécurité, les acteurs devront rehausser les compétences dans les domaines prioritaires ci-après :

- a) Un soutien technique, financier et matériel aux départements et agences de la CEDEAO intervenant sur le genre, pour leur permettre d'être le fer de lance des interventions au niveau régional ;
- b) Un soutien financier et technique aux organisations féminines, pour les ateliers de renforcement des capacités ;
- c) La facilitation de l'accès des femmes de la sous-région aux micro-crédits et à l'équipement ;
- d) La mise en place d'un fonds spécial dans le but de financer l'éducation des filles et des bourses grâce au plaidoyer et à la création, à titre pilote, d'écoles modèles pour les filles dans certaines zones vulnérables.

Section X : Plan d'action, suivi et évaluation

122. *Plan d'action* : Le DCPC sera accompagné d'un Plan d'Action quadriennal cyclique préparé par la Commission, qui sera assorti d'indicateurs de performance.

123. *Le suivi et l'évaluation (S&E)* : L'objectif du suivi et de l'évaluation sera d'apprécier régulièrement les progrès accomplis dans la mise oeuvre des différentes composantes du cadre dans le but d'évaluer les effets sur les conflits en Afrique de l'Ouest et de prendre des mesures correctives, supplémentaires ou d'accompagnement, chaque fois que de besoin pour obtenir les résultats optimum. Les mesures ci-après seront prises dans le cadre du processus de du suivi et de l'évaluation :

- a) La CEDEAO élaborera des plans d'évaluation annuels, à mi-parcours et finaux afin d'accompagner le processus du suivi et de l'évaluation ;
- b) Le S&E fera partie intégrante de la stratégie de paix et de sécurité de la CEDEAO ;
- c) Le S&E sera permanent, participatif et transparent ;
- d) Le S&E sera réalisé tant sur l'ensemble du Cadre que sur ses composantes ;
- e) Le département de S&E de la CEDEAO sera chargé d'encadrer le processus de suivi et évaluation avec l'active participation de toutes les parties prenantes ;
- f) Le S&E sera mené à l'échelon communautaire, national et régional ;
- g) Les méthodes et les résultats des exercices de S&E seront mis à la disposition de toutes les parties prenantes et serviront de base pour les leçons apprises et les ateliers de renforcement des capacités qui regrouperont les acteurs du DCPC, à savoir le système de la CEDEAO, les États membres, les organisations de la société civile, les autres Communautés économiques (et d'intégration) régionales, les agences du système des Nations Unies, la Commission de l'UA et les partenaires au développement.

ANNEXE B

TABLEAU RECAPITULATIF DES INDICATEURS DE RSS

Bénin <i>En cours de démocratisation</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de déclaration claire • Des élections successives et une place plus grande accordée à la démocratie fournissent l'occasion de réformer
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre constitutionnel • Il semble que les organisations de sécurité aient à rendre compte aux autorités politiques • Participation encore faible de la société civile dans la politique
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement élu contrôle un processus limité • La culture de participation de la société civile est limitée
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Capacités de contrôle parlementaire limitées • Accès difficile pour la société civile

Burkina Faso <i>Situation stagnante – Moyens de contrôle démocratique faibles</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de déclaration d'intention en matière de réforme
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Décret de 2004 clarifiant les rôles des acteurs de la sécurité • Pas de politique de défense et de sécurité
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • La société civile est engagée dans une critique constructive du rôle des agences de sécurité • Pas d'occasion de participer à la politique de réforme
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Rôle limité pour les organes de contrôle et de surveillance et base de connaissances limitée

Cap-Vert <i>En cours de démocratisation</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de signes ni d'intentions claires de mettre en place une RSS, mais poursuite d'un programme de démocratisation
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre constitutionnel • Transparence des modes de surveillance et des responsabilités • Respect de l'autorité civile par le secteur de la sécurité
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Place pour un dialogue constructif avec la société civile
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Besoin d'élargir la base de connaissances sur la RSS au sein de la société civile

Côte d'Ivoire <i>Situation de post-conflit éventuelle</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • L'accord de paix donnera une ouverture pour la réforme
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Dépend de l'application de l'accord de paix
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Trop tôt pour en juger
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • S/O

Gambie <i>Situation stagnante – Moyens de contrôle démocratique faibles</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de déclaration claire quant à une implication dans la réforme
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de politique claire ni de cadre stratégique
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Participation limitée de la société civile • Manque de transparence total
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • S/O

Ghana <i>En cours de démocratisation</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Implication du gouvernement dans la RSS appuyée par son engagement dans le programme du ministère de la Défense pour l'amélioration des résultats
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre constitutionnel et d'autres législations définissant le rôle des organes de sécurité et de contrôle • Pas de politique de défense et de sécurité • Pas de cadre politique stratégique pour les forces de sécurité
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Efforts de réforme dirigés en grande partie localement, mais forte influence extérieure et axée sur les ressources
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcement des capacités par des séminaires et des cours pour militaires, et organes de contrôle • Amélioration progressive de la base de connaissances par la société civile et prise d'un certain nombre de mesures de surveillance • Culture de contrôle général encore limitée et base de connaissances encore faible

Guinée <i>Résistance au changement</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'engagement dans la réforme
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre constitutionnel peu clair • Pas de politique de sécurité • Manque de transparence en ce qui concerne la GSS • Mécanismes de responsabilisation confus et sans objet • Manque de transparence dans la gestion du secteur de la sécurité
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Société civile totalement exclue des thèmes liés au secteur de la sécurité • Absence d'une base de connaissances au sein des institutions et de la société civile
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Aucun processus de dialogue interne sur la RSS

Guinée-Bissau <i>Situation de post-conflit éventuelle</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Phase d'après-conflit à un stade encore embryonnaire
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Pas encore prévu ni réalisable
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • La participation de la société civile est encourageante et une plus grande implication dans toute future RSS est vraisemblable
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • S/O

Libéria <i>Situation de post-conflit</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • L'accord de paix tient lieu de RSS
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Le cadre constitutionnel ne soutient pas pleinement la RSS: le président tient à conserver un pouvoir écrasant • Les organisations qui gèrent le processus de mise en place de la paix ne connaissent pas bien la RSS
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Appropriation locale limitée des réformes en cours et des processus de reconstruction. • Mais le point positif est que la représentation de la société civile fait partie de l'accord de paix
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Les acteurs locaux et internationaux n'ont qu'une connaissance limitée de ce que la RSS implique • Il y a un manque de cohérence parmi les acteurs impliqués dans les différents aspects de la réforme

Mali <i>En cours de démocratisation</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Déclarations d'intention claires de la part du gouvernement et du public
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Respect du cadre constitutionnel • Mise au point du programme de la réforme par le gouvernement en collaboration avec la société civile • Respect de l'autorité civile par le secteur de la sécurité • Transparence du processus politique • Rôle bien défini des organes de contrôle
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Processus totalement approprié par le gouvernement et la population • La société civile participe pleinement à la planification et à la mise en œuvre du programme de réforme
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Etat avancé de la réforme • Evidence d'un secteur de la sécurité professionnel • Rôle actif des agences de surveillance • Quelques problèmes extérieurs pour la consolidation de la démocratie

Mauritanie <i>Résistance au changement</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'engagement dans la réforme
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Absence d'une politique de sécurité et aucun cadre
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Peu de place laissée à la démocratie • Libertés fondamentales limitées
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • S/O

Niger <i>En cours de démocratisation</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Quelques signes d'engagement vers la réforme mis en évidence par des partenariats avec d'importantes organisations internationales pour faciliter les processus de dialogue (NDI, PNUD, DPA) • Mais pas de déclarations claires sur la RSS
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un cadre constitutionnel clair • Pas de politique de défense et de sécurité • Emergence d'un processus visant à inculquer aux militaires le respect des autorités civiles
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Processus soutenus de l'extérieur mais menés au niveau national • Possibilités de dialogue impliquant la participation d'organisations de la société civile
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Processus de démocratisation et de réforme en cours • Signes encourageants de la volonté de changement de la part du gouvernement • Engagement constructif de la part de la société civile • Nécessité d'une meilleure base de connaissances sur la RSS

Nigéria <i>Transition récente – Faibles moyens de contrôle démocratique</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Déclaration d'intention présidentielle précoce pour éviter le retour à la règle militaire • Prise de mesures précoces pour renverser à l'extrême la politisation des forces par la mise à la retraite d'officiers politiques au sein des forces armées • Pas d'engagement ferme pour un programme de RSS exhaustif
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Pas de processus de révision de la politique de sécurité et de défense • Existence d'un cadre constitutionnel • Existence de mécanismes de contrôle, mais mise en œuvre superficielle car les commissions parlementaires ne disposent que d'une base de connaissances limitée et que leur liberté d'action est restreinte • Absence de responsabilité horizontale
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Les actions liées à la réforme sont soutenues de l'extérieur, mais conduites suivant un processus contrôlé par l'Etat • Faible participation de la société civile
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Reprofessionnalisation des forces armées • En grande partie avec l'aide extérieure • Base de connaissances de la RSS limitée, mais quelques activités de contrôle conduites par la société civile • Contrôle toujours faible et manque de connaissances et de bonnes pratiques au sein des organes de contrôle

Sierra Leone <i>Situation de post-conflit</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Le gouvernement s'est engagé à entreprendre une réforme totale • Une série de mesures a été prise afin de transformer un Etat failli en un Etat viable et stable
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre constitutionnel pouvant prêter à confusion: ainsi le président est également ministre de la Défense • Politique de sécurité en cours d'élaboration • Obligation du secteur de la sécurité de rendre compte à l'autorité civile (en cours) • Rôle bien défini des organes de contrôle
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Le processus de RSS est très largement soutenu et dirigé depuis l'extérieur. Tant que sa gestion ne sera pas transférée, le gouvernement local et les autorités militaires n'auront que peu d'impact • Evidence de l'implication de la société civile dans ce processus
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Les organes de contrôle sont relativement inefficaces du fait qu'ils manquent de connaissances et qu'ils n'ont pas reçu la formation adéquate. Les commissions parlementaires devraient se préoccuper davantage des questions liées à la RSS • La durabilité est difficile à prévoir car les ressources du gouvernement ne seront pas suffisantes pour poursuivre une réforme de cette ampleur après le départ des acteurs extérieurs

Sénégal <i>En cours de démocratisation</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Quelques indications d'engagement de la part du gouvernement
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre constitutionnel et orientations claires • Fonctions explicites en ce qui concerne les organes de contrôle • Obligation pour le secteur de la sécurité de rendre compte aux autorités civiles
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Actions liées à la RSS menées en grande part par le gouvernement • Faible participation de la société civile
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Parmi la société civile, la base de connaissances est limitée

Togo <i>Résistance au changement</i>
Situation actuelle
<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'engagement dans la réforme
Principes fondamentaux et cadre légal
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre pouvant prêter à confusion du fait de l'influence des militaires et de la branche exécutive • Parlement sous la coupe des militaires et de l'exécutif
Appropriation locale / Participation
<ul style="list-style-type: none"> • Aucune participation de la part de la société civile • Libertés fondamentales limitées et peu de place accordée à la démocratie
Etat d'avancement
<ul style="list-style-type: none"> • Aucune contrôle exercé par les organes de contrôle ni par la société civile

Liste des coauteurs

Boubacar Issa ABDOURHAMANE est associé aux travaux de recherches du *Centre d'étude d'Afrique noire (CEAN)* et du *Centre d'études et de recherches sur les droits africains et sur le développement institutionnel des pays en développement (CERDRADI – Université de Bordeaux IV Montesquieu)*. Il travaille actuellement sur les droits de l'homme et la démocratie.

Sadikou Ayo ALAO, avocat international et expert-consultant en gouvernance, il est également président-fondateur du Groupe d'études et de recherches sur la démocratie et le développement économique et social en Afrique (GERDDES AFRIQUE) et directeur du Centre international de recherche sur le développement (CIRD).

Alan BRYDEN est directeur adjoint de recherche au Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF). Ses derniers travaux portent sur la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest ainsi que sur le lien existant entre la gouvernance du secteur de la sécurité et la consolidation de la paix au lendemain d'un conflit.

J. Kayode FAYEMI, chercheur indépendant, a beaucoup travaillé sur la question de la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. De 1997 à 2006, il a été directeur fondateur du Centre pour la démocratie et le développement (Londres et Nigéria).

Adelino HANDEM est directeur du Programme sous-régional des armes légères et de petit calibre (PSR-ALPC) placé sous l'égide du Consortium CECI ainsi que d'Oxfam UK. Il a également travaillé avec l'ALTERNAG (Association guinéenne d'études alternatives en Guinée-Bissau).

Eboe HUTCHFUL est directeur de la recherche et du dialogue de la sécurité africaine, directeur du Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité (ASSN), et membre du Conseil international du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF). Il est également professeur d'études africaines à l'Université de Wayne State, Détroit, Michigan.

Thomas JAYE est directeur de recherche au KAIPTC (Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre). Avant d'occuper ce poste, il était chercheur dans le département des sciences politiques et des études internationales (POLISIS) de l'Université de Birmingham, Royaume-Uni. Auparavant, il avait dirigé l'ARIB (Association et de réflexion sur l'Afrique) et été rédacteur en chef à la revue *Africa World Review*.

Al-Hassan Kharamoh KONDEH est secrétaire adjoint au ministère de la Défense de Sierra Leone. Membre fondateur du Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité, il anime régulièrement des ateliers et des conférences organisés par cette association.

Théodore LOKO, diplomate de carrière, est actuellement ambassadeur itinérant et secrétaire permanent de la Cellule d'analyse stratégique au ministère des Affaires étrangères du Bénin. 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.

Boubacar N'DIAYE est professeur associé en sciences politiques et études afro-américaines au Collège de Wooster dans l'Ohio. Il a travaillé avec des institutions américaines, des agences internationales et des organisations comme le SIPRI, l'ACSS, la CEDEAO, l'UA, l'ONU et le SCES (forum sur la prévention des conflits et la construction de la paix). Il est également membre du Comité consultatif international du DCAF. Auteur de nombreux ouvrages, il est spécialisé en relations civilo-militaires et en sécurité, et s'intéresse depuis quelque temps aux affaires militaires africaines, au pan-africanisme et aux possibilités de démocratisation en Afrique.

'Funmi OLONISAKIN est directrice du Groupe de conflit, sécurité et développement du King's College de l'Université de Londres, membre du Réseau africain pour la réforme du secteur de la sécurité (ASSN), et membre du Conseil international du Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF). Elle est à l'origine de la création du Centre for African Leadership, qu'elle vient de fonder pour le compte du King's College, Londres.

Halidou OUEDRAOGO est président du Mouvement burkinabé des droits de l'homme et des peuples (MBDHP) ainsi que du Collectif d'organisations démocratiques de masse et de partis politiques. Il enseigne à l'Institut René

Cassin pour les droits humains à Strasbourg, où il est également membre du Conseil d'administration. M. Ouedraogo enseigne d'autre part à l'Université de Ougadougou. Il est l'auteur de plusieurs ouvrages sur les droits humains.

Raphaël OUTTARA est professeur de psychologie à l'Université d'Abidjan. De 1997 à 2002, 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. M. Outtara est également un des pères fondateurs de l'Observatoire national des élections en Côte d'Ivoire.

Abdoulaye SAINÉ est professeur d'études africaines et enseigne l'économie politique internationale dans le département des sciences politiques à l'Université de Miami. Il a publié un grand nombre d'ouvrages sur l'armée, la sécurité humaine et la démocratisation en Gambie et plus généralement en Afrique.

Nouhoum SANGARE, colonel-commissaire dans les forces armées du Mali, il est diplômé du Centre d'études diplomatiques et stratégiques de Paris et de l'École du commissariat de l'air, où il s'est spécialisé en gestion et logistique. Le Colonel Sangaré a travaillé à plusieurs études sur la sécurité, la défense, la stratégie, les forces armées et la démocratie, mais aussi sur la promotion de la paix au sortir d'un conflit. Il est actuellement directeur du département administration et finance au ministère de l'Administration territoriale malienne.

Saidou Nourou TALL est maître-assistant en droit public à l'Université Cheikh Anta Diop de Dakar. Il donne des conférences sur le sujet et s'intéresse aux questions de gouvernance démocratique, à la gouvernance du secteur de la sécurité, à la jurisprudence et aux droits de l'homme, tant au Sénégal que dans les autres pays d'Afrique.

Comi M. TOULABOR est chercheur au Centre d'étude d'Afrique noire, Sciences Po Bordeaux et a été rédacteur en chef de la revue *La 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.

Larba YARGA est docteur en droit UFR/sciences juridiques et politiques de l'Université de Ougadougou, député à l'Assemblée nationale, membre fondateur du parlement panafricain. Auparavant, il a été ministre de la Défense et de la Justice au Burkina Faso (1994-1999).

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

