

La réforme des systèmes de sécurité et de justice en Afrique francophone (2010)

LA REFORME DU SECTEUR SÉCURITÉ: ORIGINES ANGLO-SAXONES, ET PERTINENCE POUR L'AFRIQUE FRANCOPHONE

David Chuter¹

Depuis presque une décennie, la Réforme du secteur de sécurité (RSS) est devenue un dossier de grande importance pour les politiques étrangères et de sécurité des organisations internationales et des gouvernements occidentaux, ainsi que pour la conception et la mise en œuvre des opérations de paix. La RSS est de plus en plus citée comme outil incontournable pour la stabilisation et la reconstruction des pays en difficulté, et considérée comme un moyen de progresser plus vite vers la sortie de crise.

À toute instance sa définition de la RSS. Des Nations unies à l'Union européenne, en passant par l'OCDE, et sans oublier les gouvernements nationaux ni les ONG, les « concepts » les « approches » les « *guidelines* » les « meilleures pratiques », prolifèrent de toutes parts. Bien évidemment, chaque organisation définit la RSS en fonction de son agenda. Pour l'OCDE, c'est un moyen de favoriser le développement social et économique ; pour les Nations unies c'est un moyen de gérer et de sortir des crises ; pour l'Union européenne c'est une façon d'opérationnaliser sa politique étrangère et de sécurité, et de se faire visible sur le terrain. Pour certaines organisations dont les compétences en matière de sécurité ne sont pas évidentes, il convient d'élargir le concept d'une façon qui permet de mettre en valeur leurs propres compétences (parlements, société civile, médias...). D'ailleurs, certains pays donateurs qui sont très réticents à traiter avec le secteur de sécurité proprement dit, surtout dans les systèmes politiques pourris, sont également plus à l'aise avec les acteurs non-étatiques. Le concept de RSS est donc à la fois contesté et confus, et un accord général sur les grandes lignes et même les expressions utilisées est quasiment impossible. ²

¹ Expert indépendant; ancien fonctionnaire du Ministère britannique de la Défense, auteur et conférencier.

² Voir, du même auteur, David Chuter "Understanding Security Sector Reform" in *Journal of Security Sector management*, Vol 4, No 2, 2006.

La RSS est d'origine anglo-saxonne. Sur le plan politique, le concept date des initiatives du Ministère du développement (Department for International Development – DFID) du gouvernement travailliste élu en 1997. Sur le plan intellectuel, en revanche, il est bien ancré, on le verra, dans une longue tradition de pensée qui date du 18^e siècle. Cet article traite successivement de trois questions :

- La différence entre l'urgent besoin de réformer les secteurs de sécurité des pays africains francophones d'une part, et la doctrine de la RSS d'autre part.
- Les origines de la RSS dans la pensée politique et économique Anglo-saxonne, et ses liens avec d'autres doctrines et programmes, comme les Programmes d'ajustement structurel.
- La pertinence de la RSS pour l'Afrique francophone, par rapport à d'autres moyens de réformer le secteur de sécurité.

Un besoin incontesté de réformer les secteurs de sécurité des pays de l'Afrique francophone

Personne ne peut soutenir que les secteurs de sécurité des pays africains sont en parfait état. On en connaît bien les défauts : forces de sécurité peu performantes, souvent politisées, incapables de fournir une sécurité dans la vie quotidienne, parfois gangrenées par la corruption, et agissant en priorité pour les intérêts du régime plutôt que pour le peuple.

Mais force est de constater que ces défauts ont été reconnus, et fortement critiqués, par les Africains eux-mêmes, depuis longtemps. Ils n'ont pas attendu les « guidelines » de la RSS pour bien identifier les faiblesses de leurs secteurs de sécurité, ni pour rechercher les solutions adaptées.³ Toutefois, pendant la Guerre froide, ces faiblesses – bien connues à l'époque – furent souvent pardonnées par l'Occident, qui recherchait avant tout des dirigeants africains forts, pour soutenir la lutte contre l'expansionnisme communiste en Afrique. La capacité de l'Etat à protéger son peuple, par contre, n'était pas particulièrement inscrite à l'ordre du jour. Ce paradoxe de « hommes forts, états faibles »⁴ ne cesse d'avoir des retombées négatives. Les faiblesses politiques et techniques des secteurs de sécurité en Afrique aujourd'hui, si elles n'ont pas été

³ Voir, par exemple, Colonel Kisukula Abeli Meitho, *La Désintégration de l'armée congolaise de Mobutu à Kabila*, Paris, L'Harmattan, 2001.

⁴ Antoine Glaser et Stephen Smith, *Comment la France a perdu l'Afrique*, Paris, Calmann-Lévy, 2005, pp. 125-37.

directement provoquées par les puissances occidentales, ont été bel et bien soutenues pendant longtemps par elles.

Ces faiblesses trouvent leurs origines également dans la période coloniale. Pendant cette période, les puissances coloniales ont conduit un vaste programme de RSS qui ne disait pas son nom. Les modèles traditionnels ont été rejetés, en faveur d'un modèle qui n'était pas, de fait, européen, mais plutôt un modèle destiné à renforcer la position des Européens. Ainsi, le système militaire traditionnel a-t-il été supprimé, et remplacé par une armée de métier, inconnue en Afrique auparavant, avec pour mission la sécurisation du régime colonial. Les armées étaient souvent recrutées parmi les minorités ethniques, pour mieux assurer leur loyauté au régime. Les forces de police, de gendarmerie et de renseignement, ainsi que le système de justice, avaient pour mission la répression de la dissidence et du nationalisme, et le maintien de l'ordre public. Rarement, voire jamais, on a pris en compte la sécurité de la population locale et la notion de responsabilité du secteur de sécurité devant le peuple était quasi-inexistante. Aucune instance élue n'avait le pouvoir de débattre des questions de sécurité. Aujourd'hui, on ne peut pas reprocher aux dirigeants africains d'avoir instauré des organes de sécurité non responsables, et leur reprocher également d'avoir été les mauvais élèves des puissances coloniales.

Une grande partie du problème est là. En quittant l'Afrique, les puissances coloniales ont conduit un deuxième programme de RSS ; cette fois en vue de transformer les forces de sécurité coloniales en forces de sécurité des nations indépendantes. Les troupes coloniales ont été transformées en armées nationales, modèles réduits des armées des puissances coloniales. Idem pour la police et le système juridique. Souvent, les puissances coloniales ont fourni les officiers de haut rang pour commander les nouvelles armées, ainsi que des fonctionnaires et des policiers. Les constitutions, et le cadre juridique qui gouvernait les forces de sécurité, ont été souvent rédigés par les représentants des mêmes puissances coloniales. Ces puissances ont ouvert leurs écoles de formation à leurs ex-sujets coloniaux, ont assuré la direction des Ecoles de guerre, et ont affecté des agents du gouvernement, civils et militaires, à leurs ex-colonies. Le système reste en vigueur aujourd'hui, même si on trouve maintenant des « consultants » partout, et que les pays occidentaux non colonisateurs sont également impliqués.

Les gouvernements Africains ont accepté tout cela. D'abord la décision a été relativement libre. Les pères fondateurs de l'Afrique voulaient avant tout être « moderne ; » ce qui impliquait le rejet des traditions africaines, et l'appropriation des structures

occidentales, au moins au niveau de la forme. Mais la superposition de ces structures d'origine occidentale sur des sociétés qui restaient largement traditionnelles, même après des décennies de colonisation, a provoqué des difficultés diverses.

Surtout, la décision de suivre le modèle de l'armée de métier, au moins pour les officiers et sous-officiers, est à l'origine des problèmes civilo-militaires depuis l'indépendance. Dans la plupart des traditions africaines, l'Armée n'était pas un corps distinct de la société, mais plutôt une expression de cette même société en armes. En principe, tout homme était guerrier si besoin, et le commandement militaire n'était rien d'autre que la représentation des structures des pouvoirs traditionnels. Il en résultait que, à l'époque, la question des relations civilo-militaires ne se posait pas. On peut expliquer les problèmes depuis l'indépendance (coups d'état, gouvernements militaires, politisation des armées...) par la contradiction entre l'appropriation sans réserves d'un modèle étranger, et la réalité sur le terrain. Pour être accepté, un secteur de sécurité, comme tout autre élément du pouvoir, devrait répondre aux besoins et aux normes de la société. On constate, même en Occident, que les structures sociales de contrôle et de gestion de conflits constituent l'élément de base de tous les systèmes de sécurité. Un secteur de sécurité ne peut fonctionner correctement sauf s'il est accepté comme légitime par la société, et qu'il répond aux normes historiques. Ceci n'était pas le cas pour les forces de sécurité africaines, construites avec enthousiasme selon le modèle occidental.

Les modèles adoptés par les nouveaux Etats indépendants nécessitaient un niveau de financement adéquat et n'étaient pas viables en l'absence d'une richesse nationale du niveau européen, ce qui n'est jamais arrivé. En conséquence, les forces de sécurité sont mal payées, mal équipées, et sont incapables de fournir la sécurité qui, seule, permet le développement économique, et la stabilité politique. L'Afrique est piégée entre les missions confiées aux forces de sécurité et leur incapacité de les remplir. Évidemment, les membres des forces de sécurité, mal payés, deviennent corrompus pour survivre.

Ces problèmes sont bien compris, notamment par les Africains eux-mêmes, et une volonté populaire de les résoudre existe : on aurait pu imaginer des propositions pour l'amélioration du secteur de sécurité basées sur la réalité africaine. Ceci n'a pas été le cas. Depuis un siècle, les élites africaines ont supposé que les solutions à leurs problèmes viendraient de modèles étrangers. Ainsi, le modèle de paix et de sécurité adopté pour l'Union africaine repose sur ceux des Nations unies et de l'Union européenne. Ce modèle, surtout l'élément européen, suppose des Etats forts et

compétents, capables d'agir d'une façon efficace, sur la base d'intérêts collectifs bien identifiés. Mais cela n'est pas forcément le cas en Afrique.

Les origines de la RSS

Si on considère que les secteurs de sécurité africains ont été reformés par les Occidentaux une fois pendant la période coloniale, une deuxième fois au moment d'indépendance, et plusieurs fois depuis d'une façon ad hoc, on ne s'étonnera pas de constater que le concept de la RSS, comme il est appliqué en Afrique aujourd'hui, soit lui aussi très influencé par la tradition européenne et nord-américaine. Les partenaires occidentaux, ainsi que les élites africaines, continuent à estimer qu'un système qui n'est pas performant parce qu'il est trop distant des réalités africaines, peut être amélioré par un plus grand éloignement desdites réalités en faveur de l'appropriation accrue des modèles étrangers.

Les origines de la RSS sont triples.⁵

- D'abord, la pensée libérale politique, qui a toujours eu une certaine conception de l'état. Depuis le 17^e siècle, l'idée des « droits naturels » est présente dans la pensée des philosophes tels que Grotius et Locke. Ce dernier notamment a développé une conception selon laquelle la plus grande menace à ces droits (vie, liberté et activité économique), est un Etat fort avec une armée trop puissante : il convient, donc, de chercher à limiter leurs pouvoirs au maximum. Ce modèle a profondément influencé les pères fondateurs de la Révolution américaine, et la tradition de la pensée politique des Etats-Unis depuis.

- Le deuxième élément constitutif de la RSS est la tradition d'analyse des Relations civilo-militaires (RCM), développée depuis les années cinquante par des politologues britanniques et américains⁶, qui ont commencé à étudier les gouvernements militaires de l'Amérique latine avant d'étendre leurs analyses aux nouveaux régimes militaires, de l'Egypte (1952) à la Corée du Sud (1960) en passant par le Pakistan (1958) et de nombreux pays africains très vite après leur indépendance. Même l'arrivée au

⁵ Voir aussi, du même auteur, pour une analyse plus approfondie, David Chuter, "Civil-military Relations: Is there Really a Problem?" in *Journal of Security Sector Management*, Vol 7, No 2, 2009.

⁶ Les livres les mieux connus sont Samuel P Huntington, *The Soldier and the State: The Theory and Practice of Civil Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press, 1957, et S E Finer, *The Man on Horseback: The Role of the Military in Politics*. London, Pall Mall, Press, 1962. On cite également Morris Janowitz, *The Professional Soldier: A Social and Political Portrait*, New York, Free Press, 1971, dont l'orientation n'est pas identique

pouvoir du Général De Gaulle en 1958 a été interprétée par certains comme un coup d'état militaire. Ces politologues, qui n'étaient ni des experts régionaux, ni des experts de la sécurité, et qui ne disposaient pas, pour la plupart d'entre eux, d'informations fiables sur les pays concernés, ont néanmoins trouvé un cadre intellectuel dans les présupposés de la science politique américaine, inspirées par la tradition de la politique libérale que nous venons de décrire. Avant tout, cette discipline voyait (sur le modèle de la vie politique américaine) une lutte continuelle et acharnée entre les acteurs politiques de chaque pays pour maximiser leur pouvoir. Dans cette optique, les institutions, y compris l'armée, jouaient toutes le même jeu. Mais l'armée, en vertu de sa discipline et de son organisation, était la mieux placée pour augmenter sa puissance, et, le cas échéant, prendre le pouvoir politique. Dans tout système politique, donc, et à tout moment, l'armée pouvait être prête à renverser un gouvernement « civil ». L'objectif de ce modèle est un outil militaire rendu obéissant et inefficace par les contre-pouvoirs organisés contre lui. Outre cette catégorie des « civils » (ministres et fonctionnaires confondus, paraît-il) d'autres acteurs sont également évoqués, notamment les élus, la « société civile » et les médias.⁷

- Le troisième élément qui a nourri la pensée de la RSS est la problématique du développement. Au lendemain de l'indépendance des pays africains, on imaginait le développement économique et social rapide du continent, selon le modèle occidental (industrie, infrastructure, transports ...). Les prêts ont été donc offerts avec insistance, à un taux d'intérêt raisonnable, pour financer la transformation des économies traditionnelles en économies dites modernes. Dans ce contexte, le secteur de sécurité, et surtout la défense, semblait sans intérêt, et susceptible de détourner des ressources nécessaires au développement : les budgets du secteur de sécurité représentaient un gaspillage total. Les grands donateurs nationaux et internationaux ont ainsi partagé une hostilité envers le secteur de sécurité, et une nette préférence pour travailler avec les « contre-pouvoirs » dans les pays africains. Même aujourd'hui, les agents des Ministères du développement de plusieurs grands pays donateurs, souvent grands financeurs de la RSS, sont formellement empêchés d'avoir des contacts avec les

⁷ Ces hypothèses restent très influentes. Le présent auteur se souvient, en Afrique du Sud en 1993, avoir été poursuivi par les militants du *African National Congress*, agitant leurs copies du livre de Huntington, et lui demandant comment empêcher un coup d'état militaire dans une future Afrique du Sud démocratique. Il convient d'ajouter que, après 1994, la structure du Ministère de la défense à Pretoria suivait de près le "modèle équilibré" de Huntington. À la surprise générale, ce modèle fonctionnait très mal. Toujours dans l'objectif du "contrôle" des militaires, le besoin d'un système efficace avait initialement échappé le gouvernement.

militaires ou les policiers. De préférence, ils financent les actions visant à accroître le contrôle du système de sécurité par les parlementaires et la « société civile ».

Cette hostilité, envers le système de sécurité et notamment envers les armées, a cependant largement diminué : l'OCDE, par exemple, critique farouche du secteur de sécurité dans le passé, a commencé à beaucoup mieux comprendre l'importance de celui-ci, faisant sienne la formule consacrée : « aucun développement sans sécurité, aucune sécurité sans développement. » C'est la foi dans ce principe qui a amené les développeurs vers un rapprochement prudent avec les secteurs de sécurité africains, dans une logique pleinement située dans la tradition de la pensée libérale et de la minimisation des pouvoirs étatiques.

La RSS : Quel intérêt pour l'Afrique francophone ?

Chacun s'accorde pour reconnaître que les secteurs de sécurité de plusieurs pays africains francophones ne fonctionnent pas correctement, ni au niveau de la capacité professionnelle, ni au niveau de la responsabilité envers la population. La question n'est pas là cependant. Par ailleurs, chacun s'accorde aussi à reconnaître qu'il faut un secteur de sécurité efficace, géré d'une façon qui répond aux normes démocratiques, et aux besoins du peuple. La question n'est pas là non plus.

La question est d'abord de savoir si la doctrine de la Réforme du secteur de sécurité, largement fondée sur un héritage issu du contexte européen et américain, doit être adoptée en tant que telle d'abord par l'Afrique en générale.⁸ Ensuite, et vu l'influence de la pensée libérale anglo-saxonne dans cet héritage, il faut décider à quel point cette doctrine doit être adapté plus précisément aux réalités de l'Afrique francophone,

Les solutions souvent évoquées lors des débats sur la RSS ne sont ni inconnues, en Afrique ni étrangères aux traditions africaines.⁹ Il n'est pas besoin d'attendre les visites des équipes d'experts occidentaux pour convaincre les Africains qu'il est souhaitable de créer des forces de sécurité légitimes et efficaces. En effet, l'un des premiers exercices de la RSS a été conduit en Afrique du Sud entre 1994 et 1998. Cet exercice a été inspiré et piloté

⁸ Anne Fitz-Gerald and Sylvie Jackson, "Developing a Measurement System for Security Sector Interventions", *Journal of Security Sector Management*, Vol 6, No 1, (March 2008); Lauren Hutton, *A bridge too far? Considering security sector reform in Africa*, Institute for Security Studies, Pretoria, *Occasional Paper 186*, May 2009.

⁹ Rocky Williams, "Africa and the challenges of security sector reform", in *Building stability in Africa: challenges for the new millennium*, Monograph 46, Institute for Security Studies, Pretoria, 2000,

selon les besoins du pays même, avec un certain conseil technique discret de la part de certains étrangers (dont le présent auteur), mais finalement sous le contrôle des acteurs locaux. Les Sud-africains ont toujours refusé de qualifier cet exercice comme « RSS », repoussant ainsi symboliquement une logique venue de l'extérieur.

Les experts étrangers bien qualifiés peuvent jouer un rôle utile de conseil dans les exercices de RSS, s'appuyant sur leurs expériences personnelles des autres pays, sur les initiatives qui ont réussi et sur celles qui ont échoué. Mais en dernière instance, il faut que le pays concerné prenne ses propres décisions, en fonction de ses propres besoins

La solution évidente c'est un concept africain, basé sur la réalité du terrain. Il ne s'agit pas cependant de s'atteler à une nouvelle construction intellectuelle : l'important, c'est l'objectif. Quel secteur de sécurité veut-on pour l'Afrique actuelle ? Avec quelles caractéristiques ? Quelles sont les faiblesses des systèmes actuels ? Quelles sont donc les mesures à prendre, compte tenu des spécificités africaines des différentes régions ? Il ne s'agit pas non plus d'un concept « francophone » de la RSS, concurrent avec le concept « anglo-saxon » Il est plutôt question de reconnaître les spécificités des pays africains francophones, ainsi que, bien évidemment, les différences entre eux.

Il n'est pas stupide d'imaginer que l'Afrique peut également développer non pas un autre concept réducteur de RSS, mais plutôt une vision des secteurs de sécurité efficaces et honnêtes, basées sur une réalité continentale et régionale. Cette vision prendrait en compte l'histoire et la culture de l'Afrique dans toute sa diversité Elle s'appuierait, peut-être, sur les traditions consensuelles de prise de décision et de règlement pacifique des conflits. Elle s'appuierait également, peut-être, sur les fortes traditions sociales du continent, en envisageant des forces de sécurité basées plutôt sur les communautés locales, les milices et des services de police pas nécessairement tous professionnels, pour mieux protéger la population. Elle s'appuierait, enfin, sur la diversité de cette vaste continent, et la nécessité de nuancer cette vision, pour mieux la prendre en compte.