

Les Cahiers de la
Revue Défense Nationale

**Réforme des systèmes
de sécurité en Afrique**

ISSN - 2105-7508



Logo
DCSD

Printemps 2012



Fondée en 1939

Réforme des systèmes de sécurité en Afrique

Préparation et mise en page
Jérôme Dollé

Sommaire

RÉFORME DES SYSTÈMES DE SÉCURITÉ EN AFRIQUE

- 7 Sécurité collective et développement en Afrique**
PIERRE-ANDRÉ WILTZER
Les crises et les conflits qui ont affecté l'Afrique ces dernières années ont constitué un obstacle majeur à son développement. Cette prise de conscience édifie aujourd'hui la base d'une mobilisation nouvelle, dynamisée par des initiatives des Africains eux-mêmes. Ce qui induit les partenaires du continent à adapter en conséquence leurs moyens d'intervention en s'efforçant de répondre aux initiatives africaines. C'est dans cet esprit que la communauté internationale s'est lancée aux côtés de l'Afrique dans cette recherche de la paix et de la stabilité, conditions *sine qua non* de son développement.
- 19 À propos de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique**
(*Cahier de la RDN « Structurations stratégiques en Afrique », janvier 2010*)
PIERRE-MICHEL JOANA
Résumé
- 27 Sortie de crise : l'adieu aux armes**
LUC REVEL
Synthèse du colloque « L'adieu aux armes, anticiper et gérer la sortie de crise » du 19 octobre 2006 tenu au Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF) à l'École militaire de Paris. Cet article a prolongé la réflexion dans le cadre de l'engagement des forces armées.
- 37 Le Partenariat stratégique « UE-Afrique » face aux « situations de fragilité »**
(*Studia Diplomatica*, Vol. LXII, n° 2, 2009)
SÉBASTIEN BERGERON
Résumé
- 47 Les réformes du secteur de la sécurité vue d'Afrique**
JEAN-JACQUES KONADJÉ
Résumé
- 55 Le Service civique d'action au développement en Afrique, un pont entre la sécurité et le développement**
(*Mondes, les Cahiers du Quai d'Orsay* n° 8, automne 2011)
BRUNO CLÉMENT-BOLLÉE
Résumé

Préface

Bruno Clément-Bollée

Général, directeur de la coopération de sécurité et de défense au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes.

Le secteur de la sécurité est l'un des fondements de la stabilité de l'État. Dans le cadre d'un État de droit, garant des libertés fondamentales, la sécurité est une condition nécessaire pour le développement politique, social et économique.

En Afrique, la réforme du secteur de la sécurité est souvent envisagée dans le cadre de la construction de l'État ou d'une sortie de crise. Elle est alors considérée comme un moyen de renforcer le cadre institutionnel de l'État de droit ou une nécessité pour relancer le développement.

Dans ce contexte, la Réforme du secteur de la sécurité (RSS) doit être appréhendée en tenant compte d'un certain nombre de spécificités.

D'abord, elle doit s'inscrire dans le cadre de la gouvernance démocratique. Il ne s'agit pas seulement de réformer l'armée, la police ou encore la justice séparément, mais de réformer l'ensemble du secteur de la sécurité afin de coordonner entre elles toutes ses composantes et de les soumettre à un contrôle démocratique.

La RSS doit aussi contribuer au développement du pays. De nombreux pays africains sont aujourd'hui confrontés aux défis de l'insertion dans la vie économique d'une jeunesse majoritaire, sans emploi et sans perspectives d'avenir. Cette jeunesse, notamment dans les pays en sortie de crise, n'a souvent connu que la guerre. Sa réinsertion au profit du développement du pays constitue un enjeu majeur de sécurité. Des initiatives, tel que le Service civique d'aide au développement, peuvent aider à répondre à cet enjeu.

La troisième spécificité est l'implication de plus en plus importante des acteurs internationaux dans les processus de RSS. Les Nations unies et l'Union européenne, producteurs de normes et bailleurs de fonds importants, sont fortement présentes dans ces processus. Cet engagement, devenu progressivement incontournable, se traduit parfois sous la forme de partenariats de long terme confrontés à des logiques bureaucratiques et patrimoniales qu'il convient de dépasser.

Enfin, pour les pays en sortie de crise, il convient de noter le lien inextricable de la RSS avec les processus de Désarmement, démobilisation et réinsertion (DDR) et souligner leur nécessaire coordination. Une réforme du secteur de la sécurité ne peut être lancée efficacement sans avoir obtenu au préalable le principe du désarmement des parties en présence, qui symbolise de facto la volonté politique d'œuvrer vers la réconciliation nationale. La démobilisation et la réinsertion des ex-combattants, de leur côté, constituent un défi de taille pour la reconstruction du pays.

Au final, les conditions de réussite de ces processus sont nombreuses. La définition en amont de l'outil sécuritaire, la volonté politique d'engager cette réforme au plus haut niveau de l'État, l'appropriation par les autorités politiques locales du processus, le développement de formations au sein des forces de sécurité, la création d'emplois pour les réinsérés, et la coordination entre les différents acteurs, étatiques ou extérieurs, sont autant de facteurs de succès.

Les articles qui composent ce cahier spécial, mêlant les contributions d'experts et les témoignages de praticiens, rendent compte de l'ensemble de ces problématiques qui se sont développées lentement au cours de ces dernières années et dont l'enjeu est la sécurité et le développement pour tous.

Sécurité collective et développement en Afrique

Pierre-André Wiltzer

| Ministre délégué à la Coopération et à la Francophonie

Sur les 53 États du continent africain, près d'une vingtaine (tous situés dans la partie subsaharienne) ont été ou sont encore en proie à des crises politiques ou à des conflits. Au-delà des drames humains qu'elle provoque, cette instabilité politique entrave fortement les chances de développement du continent.

En raison de ses liens anciens et étroits avec l'Afrique, la France est depuis longtemps attentive à cette situation et n'a pas ménagé ses efforts pour y apporter des solutions et sensibiliser la communauté internationale. Cette dernière, après une période de relative indifférence ou de résignation, a pris la mesure du défi. Elle multiplie désormais les réflexions sur les moyens de conjurer ce qui a trop longtemps été considéré comme une fatalité.

La sécurité aura été tout au long de l'année 2003 au cœur des réunions internationales consacrées à l'Afrique, au Sommet du G8 à Évian (1-3 juin), au Comité du développement de la Banque mondiale à Dubaï (22 septembre), à la 58^e session de l'Assemblée générale des Nations unies à New York (ouverte le 23 septembre), à la 3^e Conférence internationale de Tokyo sur le développement en Afrique (29 septembre-1^{er} octobre).

Les Africains eux-mêmes ont intégré ce débat au sein de leurs propres organisations. Le 2^e Sommet de l'Union africaine (UA) à Maputo (10-12 juillet) a souligné le besoin d'établir rapidement le Conseil de paix et de sécurité de l'organisation ⁽¹⁾. Le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (*Nepad*), que la France soutient activement, joue un rôle décisif dans cette nouvelle approche. Son texte fondateur affirme en effet que « la paix et la sécurité sont les conditions nécessaires du développement » ⁽²⁾.

(1) On comptait, au 1^{er} août 2003, 17 signatures sur les 27 nécessaires.

(2) Chapitre V - *Nepad : New Partnership for African Development*.

Le président congolais Denis Sassou N'Guesso a proposé de son côté un pacte panafricain contre l'agression ⁽³⁾.

Les interventions de l'Union africaine au Burundi, de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) en Côte d'Ivoire et au Libéria et de la Communauté économique et monétaire d'Afrique centrale (Cemac) en Centrafrique témoignent de l'engagement africain.

Enfin, l'Union européenne, encouragée dans cette voie depuis longtemps par la France, a fait sienne la recherche de sécurité en Afrique. Son engagement en République démocratique du Congo, avec l'opération *Artémis* à Bunia, est une première.

Notre pays a joué un rôle essentiel dans l'émergence de cette nouvelle préoccupation de la communauté internationale à l'égard de l'Afrique sous l'impulsion directe du président Jacques Chirac et du ministre des Affaires étrangères, Dominique de Villepin. La France, qui fait de l'aide au développement l'une de ses priorités, particulièrement en faveur du continent africain, a toujours insisté sur l'étroite corrélation qui existe entre la sécurité et le développement.

Qu'il s'agisse de l'aide au développement ou du renforcement de la sécurité, la France prend donc toute sa part de responsabilité et s'efforce de mobiliser ses principaux partenaires pour accompagner les efforts des Africains.

Pas de développement sans sécurité

Le lien entre la sécurité et le développement semble être une évidence. Pourtant après une quinzaine d'années de négligence, il était essentiel de le réaffirmer afin d'attirer l'attention des pays développés qui partagent notre vigilance à l'égard de l'Afrique.

Aujourd'hui, comparé au reste du monde, le continent africain est le seul qui, globalement, n'a pas progressé sur le plan économique. Nous constatons même une régression par rapport aux autres régions de la planète. Quelques chiffres ⁽⁴⁾ illustrent cette observation :

- L'Afrique est la seule région où la population en situation de grande pauvreté (c'est-à-dire disposant en moyenne de moins d'un dollar par jour et par habitant) continue d'augmenter. En outre, le taux de mortalité infantile est le plus élevé du monde (162 pour 1 000) et l'espérance de vie la plus faible (47 ans).

(3) Géopolitique africaine, n° 10, avril 2003, p. 11-34.

(4) Chiffres de l'OCDE 2003 pour l'année 2002.

- Entre 1990 et 2001, la croissance économique moyenne de l'Afrique a été de 2,6 % par an, contre 3,1 % pour l'Amérique latine, 5,5 % pour l'Asie du Sud et 7,5 % pour l'Asie de l'Est.

- Durant la même période, 1990-2001, la population africaine subsaharienne a augmenté de 2,6 % par an (c'est-à-dire exactement le même pourcentage que celui de la croissance économique), contre 1,6 % en Amérique latine et 1,2 % en Asie de l'Est (à comparer avec un pourcentage de 0,2 % en Europe).

Parallèlement à cette croissance démographique, la pandémie du Sida progresse dans des proportions sans équivalent dans le monde, alors que celles de la tuberculose et du paludisme n'ont toujours pas été enrayerées. Cette situation sanitaire se répercute directement sur l'activité économique ; le Sida frappe particulièrement les catégories les plus actives de la population, et, parmi elles, les plus qualifiées.

Par ailleurs, la place de l'Afrique subsaharienne dans l'économie mondiale a régressé. Ses exportations, qui atteignaient encore 3,3 % du total des exportations mondiales en 1980, ne comptent plus aujourd'hui que pour 1,6 %. La baisse régulière du prix de la plupart des matières premières, dont les pays de la région tirent les trois quarts de leurs recettes d'exportations, est souvent dénoncée. On observe en réalité que l'économie africaine progresse malgré tout mais à un rythme bien plus lent que celui des autres continents.

Ce constat tient en partie aux répercussions de conflits d'une intensité variable qui affectent le continent africain. Il peut s'agir d'une simple tension ou d'un conflit de « basse intensité » comme d'une guerre ouverte. Leur nature est multiple : ils peuvent avoir une origine purement interne ou impliquer au contraire des pays ou des intérêts extérieurs. Leur caractère souvent ethnique, habituellement mis en avant par les médias, ne rend pas compte d'une réalité autrement plus complexe. Car si les rivalités ethniques ou religieuses existent bel et bien, elles sont souvent instrumentalisées ou exacerbées, soit au niveau interne dans le cadre de luttes de pouvoir, soit depuis l'étranger afin de déstabiliser un pays et de s'assurer, directement ou par milices interposées, le contrôle de ses ressources naturelles. Les seigneurs de la guerre et autres prédateurs cherchent également à profiter des faiblesses de certains États.

Les causes habituellement avancées sont donc souvent, en réalité, des conséquences. La plupart des guerres des quinze dernières années, notamment au Libéria, au Sierra Léone, en Angola, en République démocratique du Congo, au Burundi et au Rwanda illustrent parfaitement cette réalité.

Dans l'analyse des causes de l'instabilité politique, de l'affaiblissement des États et de la recrudescence des conflits, d'autres phénomènes peuvent être mis en évidence : la pauvreté, la maladie, l'analphabétisme, une démographie et des flux migratoires non maîtrisés, une urbanisation incontrôlée... Comme le montre une

étude de la Banque mondiale ⁽⁵⁾, rendue publique le 14 mai dernier, il existe une interdépendance entre tous ces facteurs.

Outre la détresse humaine, ces fléaux ont des répercussions économiques désastreuses. Ainsi, le produit intérieur brut (PIB) du Burundi a chuté de 31 % depuis 1997. La Côte d'Ivoire, qui aurait dû enregistrer une croissance de 3 % en 2002 subit au contraire une récession de 1,5 % en 2003 et doit s'attendre à voir ce résultat se dégrader encore, même si une certaine stabilisation, obtenue au bout de quelques mois seulement, a pu être constatée.

Dans ces pays en conflit se développe une économie de guerre propice aux fortunes rapides. Elle profite un temps à quelques-uns avant de bénéficier à d'autres sans que l'argent ne soit réinjecté dans le tissu économique.

Gardons-nous cependant des généralisations hâtives : à côté des pays africains en situation de crise ou de conflit, la majorité des États du continent vivent aujourd'hui en paix en poursuivant leur chemin vers le développement. C'est le cas, entre autres, de l'Afrique du Sud, du Bénin, du Botswana, du Burkina Faso, du Gabon, du Ghana, du Kenya, du Mali, de la Namibie, du Niger ou encore de la Tanzanie.

Ces pays ne sont évidemment pas ceux dont les médias se font le plus l'écho mais ils démontrent que l'« afro-pessimisme », auquel certains observateurs cèdent trop souvent, n'est pas justifié. Des solutions existent pour prévenir ou enrayer ces conflits. Il reste à les mettre en œuvre en y consacrant les moyens nécessaires.

Les pays les plus riches de la planète ont compris qu'ils ne pouvaient pas laisser l'Afrique s'enfoncer chaque jour davantage dans la misère et la maladie.

Il en va bien sûr de leur devoir moral mais aussi de leurs intérêts et de leur sécurité. La France a joué un rôle actif à cet égard : on l'a vu à l'occasion de toutes les grandes réunions internationales consacrées au développement et aux relations entre les pays du Nord et ceux du Sud, qu'il s'agisse de la Conférence de Monterrey en mars 2002, du Sommet du développement durable à Johannesburg en août 2002 et, en juin dernier, du Sommet du G8 à Évian. À chacun de ces grands rendez-vous, la France, par la voix du président Jacques Chirac, a plaidé activement la cause de l'Afrique en poussant la communauté internationale à se mobiliser en sa faveur.

À conflits nouveaux, nouvelles modalités de prévention, de gestion et de résolution

La fin de la guerre froide n'a pas fait disparaître les conflits dits de basse intensité. Nombre d'États africains ont été privés du soutien dont ils bénéficiaient

(5) *Breaking the Conflict Trap, Civil War and Development Policy* ; 240 pages.

de la part d'un des deux blocs. Dans plusieurs cas, des faillites d'États s'ensuivirent tandis que tous les régimes autoritaires n'ont pas disparu. Certains conflits africains s'intégraient dans la lutte d'influence Est-Ouest où les grandes puissances se combattaient par pays africains interposés, comme en Angola, au Mozambique ou dans la Corne de l'Afrique. Aujourd'hui, avec la fin de la guerre froide, les conflits du continent sont devenus, ou plutôt redevenus, spécifiquement africains. Il faut aussi désormais compter avec les rivalités de nouveaux chefs et stratèges africains, en se gardant bien de les sous-estimer.

La création de l'Organisation des Nations unies (ONU) remonte à une époque où les empires coloniaux existaient encore. La guerre froide a par la suite occupé le devant de la scène, reléguant à la marge les problèmes Sud-Sud. La volonté de non-alignement affirmée en 1955 lors de la Conférence de Bandung, ne s'est traduite dans les faits que très lentement. En Afrique, elle a favorisé les indépendances. Elle a motivé la création de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en 1963 et des organisations sous-régionales du continent.

Les premières structures destinées à assurer la sécurité du continent africain ne datent pas d'aujourd'hui. Dès 1963, peu après son arrivée à la tête du Sénégal, Léopold-Sédar Senghor avait préconisé une division du continent africain en quatre sous-régions, dotées chacune d'une organisation et de moyens, y compris militaires, pour prévenir ou résoudre des crises.

En 1977, sur l'initiative de la Côte d'Ivoire, alors dirigée par Félix Houphouët-Boigny, sept États francophones avaient signé l'Accord de non-agression et d'assistance en matière de défense (Anad). En 1981, treize des seize États membres de la Cedeao ont signé un protocole d'assistance mutuelle dans le cadre de cette organisation.

Au niveau de l'ensemble du continent, l'OUA a adopté en 1993 des mécanismes de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Lors de son 1^{er} Sommet qui s'est tenu à Durban en juillet 2002, l'Union africaine ⁽⁶⁾ s'est dotée d'un Conseil de paix et de sécurité, ce qui témoigne de son souci de la sécurité du continent.

Enfin, au cours de son 23^e Sommet, la Communauté pour le développement de l'Afrique australe (SADC) a signé le 26 août 2003 un pacte de défense mutuelle.

Reste cependant une question d'ordre stratégique : la sécurité du continent africain doit-elle reposer en priorité sur une force de l'Union africaine ou sur celles des organisations sous-régionales (Cedeao, SADC) ? La troisième réunion des chefs d'état-major africains, qui s'est tenue à Addis-Abeba du 12 au 14 mai 2003, a

(6) L'acte constitutif de l'UA a été signé en juillet 2000. L'organisation est entrée en vigueur en mai 2001 et s'est substituée à l'OUA en juillet 2002.

proposé les grandes lignes d'une future « Force africaine en attente », qui comprendrait une brigade d'intervention rapide sous l'égide de l'Union africaine et une brigade rattachée à chacune des cinq régions. Ce projet qui repose sur la notion de réservoirs de forces offrirait la souplesse nécessaire en tenant compte des moyens propres à chaque pays.

Les Africains sont donc résolus à se doter des moyens qui leur permettraient de garantir eux-mêmes la stabilité du continent, de prévenir les risques de conflits ou d'intervenir de manière rapide et efficace pour faire taire les armes.

Ils ont commencé à le faire. Si les résultats paraissent modestes, ils n'en sont pas moins prometteurs. Ainsi, l'*Intergovernmental Authority on Development (Igad)* ⁽⁷⁾ a dirigé les négociations de Machakos ayant conduit à la signature, le 19 juillet 2002, d'un protocole de paix au Soudan, et, plus récemment, la Cedeao a obtenu l'accord d'Accra du 18 août 2003 fixant les bases d'un accord politique au Libéria.

L'engagement des forces africaines dans les opérations de maintien ou de rétablissement de la paix offre un avantage évident. Il manifeste la volonté des Africains de résoudre eux-mêmes les crises qui affectent leur continent. Cette démarche se heurte toutefois à de sérieuses contraintes :

- le délai incompressible pour réunir les contingents de chaque pays ;
- le temps nécessaire pour organiser, à partir de ces contingents, une force réellement opérationnelle ;
- les nombreux efforts à fournir en termes d'équipement, de transport et de soutien logistique ; et, bien sûr, le coût de ces opérations et la difficulté de trouver des bailleurs de fonds disposés à contribuer à leur financement.

Des réflexions sont en cours au sein de l'ONU, dans le droit fil des travaux du groupe d'experts qui a été réuni à la demande de Kofi Annan ⁽⁸⁾. Son rapport remis en août 2000 par Lakhdar Brahimi analyse sans complaisance les points faibles du système onusien en matière de maintien et de rétablissement de la paix, sa lourdeur, ses lenteurs, ses limites et ses coûts.

Des solutions sont toutefois proposées pour remédier à ces faiblesses. Il apparaît nécessaire de définir plus précisément les mandats des opérations de paix, de constituer des forces prêtes à l'emploi réparties par sous-régions (à l'image du « Corps de réaction rapide » de l'Union européenne), ou encore de prévoir dans les budgets, dès le début d'une opération, des programmes de « désarmement, démobilisation, rapatriement, réinstallation et réinsertion (DDRRR) » qui doivent accompagner

(7) Fondée en 1986, l'organisation comprend l'Érythrée, l'Éthiopie, Djibouti, le Kenya, l'Ouganda, le Soudan et la Somalie.

(8) Rapport du Groupe d'étude sur les opérations de paix des Nations unies, 17 août 2000.

immédiatement l'arrêt des combats, sous peine de les voir reprendre ⁽⁹⁾. Ces propositions ont contribué à faire progresser les pratiques en matière d'opérations de maintien de la paix. Au 31 juillet 2003, 36 678 « casques bleus » et civils étaient déployés dans le cadre de quinze missions dans le monde, dont un tiers en Afrique ⁽¹⁰⁾.

Ces aménagements des modalités d'intervention des Nations unies coïncident avec le souci des dirigeants africains d'assurer les conditions d'un développement durable sur leur continent. Le *Nepad* est le fruit de cette ambition qui prend pleinement en compte l'interdépendance entre la sécurité et le développement. La France soutient depuis le début cette démarche qui repose sur un véritable partenariat.

Le *Nepad* est né d'un constat simple : le développement ne peut être assuré grâce à la seule aide publique ; il lui faut attirer des financements privés pour réaliser les investissements indispensables. Aux pays développés, dans un esprit de partenariat, de répondre à la mobilisation africaine. De leur côté, les pays africains bénéficiant de cette aide sont tenus d'en garantir un bon usage : renforcer l'état de droit, assurer une gestion économique et financière transparente, lutter contre la corruption, développer les systèmes d'éducation et de santé, en bref tout ce que recouvre la notion de « bonne gouvernance ». Le *Nepad* prévoit des méthodes de fonctionnement inédites comme l'examen mutuel (*Peer Review*) et des objectifs concrets, à l'exemple du plan d'infrastructures régionales qui prévoit la construction de routes commerciales transfrontalières.

On notera ici l'approche régionale d'ensemble dans laquelle l'économie et la sécurité sont envisagées de manière conjointe. Ce programme de développement doit déboucher sur de nombreuses réalisations dans toute une série de secteurs : l'économie, la préservation de l'environnement naturel, la sécurité alimentaire, l'accès à l'eau potable, la santé, l'éducation de base, les services sociaux, la culture. En améliorant la situation économique et sociale, les risques de conflit diminuent.

Cette nouvelle règle de fonctionnement ainsi proposée vise donc à doter le continent africain des instruments nécessaires à son développement. La communauté internationale s'adapte progressivement à cette approche africaine qui ne néglige pas la sécurité. La France souhaite y apporter un concours décisif.

Un nouveau dispositif français avec des engagements clairs

Le dispositif civil et militaire français a évolué en fonction des leçons qui ont été tirées des expériences passées. Notre coopération s'est élargie aux pays lusophones et anglophones. Le volet militaire de notre dispositif s'appuie sur des forces françaises prépositionnées (à Dakar, à Abidjan, à Libreville, à N'Djamena et à Djibouti) ou stationnaires (à la Réunion). Ses formes d'engagement sont variées : bilatéral ou

(9) Nous participons à un programme DDRR dans la région des grands lacs.

(10) Communiqué de presse du Conseil de sécurité du 28 août 2003.

multilatéral sous l'égide des Nations unies. L'arrivée de l'avion de transport *A400M* améliorera considérablement la souplesse et la rapidité de notre dispositif.

Le président de la République a énoncé les principes qui guident notre engagement en Afrique : « respect des autorités régulièrement et démocratiquement établies, condamnation des prises de pouvoir par la force, refus de la violence, respect des libertés publiques et intangibilité des frontières »⁽¹¹⁾. Ils rejoignent ceux consacrés par l'UA elle-même. S'y ajoutent la recherche systématique d'une concertation avec les organisations internationales et les institutions africaines, et l'aide aux Africains à constituer leurs propres capacités de maintien de la paix. Le ministre des Affaires étrangères a mis en avant l'appui systématique aux médiations africaines⁽¹²⁾.

Il convient de souligner que l'engagement politique de la France en Afrique, quel que soit son degré, ne donne pas nécessairement lieu à une intervention militaire de notre part ; mais si tel est le cas, le mandat doit être clair, sa durée limitée et les règles d'engagement bien définies.

Nous veillons également à renforcer les capacités africaines de maintien – ou de rétablissement – de la paix. C'est dans cet esprit que nous avons mis en place, en 1997, un programme de Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (Recamp) qui offre, dans un cadre régional, les moyens d'équiper, de former et d'entraîner les troupes⁽¹³⁾. L'appui de Recamp apporté aux contingents de la Cedeao en Côte d'Ivoire et de la Cemac en Centrafrique a montré à nouveau l'efficacité globale du programme. Même si des points faibles demeurent, notamment la difficulté de financer le renouvellement du parc d'équipements, le programme Recamp a su démontrer sa capacité à réunir les forces de plusieurs pays.

Les Britanniques et les Américains disposent de systèmes comparables qui sont eux aussi appelés à se perfectionner. Citons les *British Peace Support Teams* (qui remplacent les *British Military Assistance and Training Team*) des premiers, et les programmes *African Contingency Operations for Training and Assistance* (qui remplace le programme *African Crisis Response Initiative*) et *West Africa Stabilization Plan* des seconds. À l'aide de moyens logistiques et financiers, il s'agit là encore de former, d'équiper, de transporter et d'entraîner des contingents fournis par des pays africains au cas par cas. En 1997, Français, Britanniques et Américains ont signé à Washington un accord dans lequel ils s'engagent à coordonner leurs efforts en Afrique et à ne pas se livrer à une forme de rivalité.

(11) Discours de Jacques Chirac à l'occasion de la XI^e Conférence des Ambassadeurs, Palais de l'Élysée, 29 août 2003. Cf. *Défense Nationale*, octobre 2003.

(12) Discours de Dominique de Villepin lors du discours d'ouverture du 4^e Forum de l'IHEDN sur le continent africain (Fica), École militaire, 13 juin 2003, disponible sur le site www.ihedn.fr.

(13) Un cycle Recamp prend place tous les deux ans qui se termine par un exercice de grande ampleur. Le troisième et dernier exercice en date, *Tanzanite*, en 2002, a ouvert avec succès le champ d'application de Recamp à l'Afrique non francophone. Cf. *Défense Nationale*, mars 2003 : « Pour que Recamp ne rime plus avec décampe » d'Olivier de Cevins.

D'autres pays occidentaux sont aussi très présents sur ce continent : la Belgique, par exemple, équipe et soutient le contingent béninois de la Mission de la Cedeao en Côte d'Ivoire (Miceci); le Portugal est actif en Angola et au Mozambique.

Nous sommes donc sortis d'une période durant laquelle chaque puissance occidentale cherchait à avoir la maîtrise d'un « pré carré ». Désormais, aucun État ne souhaite intervenir seul et prétendre être le « gendarme de l'Afrique ». L'envoi en juin dernier d'une première force d'interposition européenne en République démocratique du Congo, dans la région de l'Ituri, est une première. L'opération *Artémis* peut être considérée comme une étape importante dans l'affirmation de la Politique européenne de sécurité et de défense (PESD). Un débat mériterait d'être ouvert sur l'opportunité d'un dispositif Recamp proprement européen. L'Europe pourrait en effet jouer un rôle plus important en réponse aux demandes africaines en matière de sécurité. Nous savons qu'elle souhaite s'engager davantage mais, faute d'expérience, ses initiatives restent insuffisantes dans ce domaine.

L'opération *Artémis* offre un bon cas d'école ⁽¹⁴⁾ : elle s'est déroulée dans un pays qui bénéficie d'un accord politique interne (accord de Pretoria), à la demande des Nations unies, en réponse ⁽¹⁵⁾ à une situation d'urgence (moins de quinze jours se sont écoulés entre la résolution des Nations unies et le déploiement des troupes), avec un mandat clair, un périmètre limité (Bunia) et une durée spécifique (la relève a été assurée le 1^{er} septembre par une composante de la Mission de l'Organisation des Nations unies en République démocratique du Congo, Monuc).

Comment accompagner les efforts de l'Afrique ?

Compte tenu de sa situation économique, il est difficile d'envisager que l'Afrique puisse assumer seule, du moins à court terme, le fonctionnement autonome de son dispositif d'intervention, même s'il repose désormais sur la participation de forces africaines. Les pays développés et les organisations internationales continueront par conséquent d'être sollicités pour financer en grande partie les forces africaines de paix. Les dernières interventions extérieures se sont révélées longues et coûteuses. Toutefois, nous ne pouvons que constater cette évidence : il est plus économique d'aider un pays à se développer que de le reconstruire en effaçant les dégâts d'une guerre, sans parler des terribles conséquences humaines qui, elles, sont irréparables. Voilà pourquoi la construction de la paix doit aussi être considérée comme une forme de développement.

(14) La force multinationale d'urgence déployée à Bunia comptait près de 2 000 hommes provenant de quinze pays principalement européens mais aussi du Canada, du Brésil et d'Afrique du Sud.

(15) L'intervention a démontré l'efficacité des mécanismes européens de décision approuvés en décembre 2001 lors du Conseil de Laeken.

Il serait légitime qu'une partie des dépenses non militaires liées aux opérations de maintien de la paix puisse être considérée comme une forme d'aide au développement. Dans le même esprit, il serait logique qu'une fraction des crédits de l'aide publique au développement (APD) soit dévolue aux efforts de prévention et de maintien de la paix. Les pays donateurs pourraient de ce fait être incités à accroître leurs contributions dont une partie serait comptabilisée dans leur effort d'APD. Ces réflexions sont désormais à l'ordre du jour des réunions internationales consacrées au développement de l'Afrique.

L'idée que la stabilité et la sécurité sont des conditions indispensables du développement a donc progressé, y compris parmi les pays qui, jusqu'à présent, suspectaient les interventions militaires en Afrique d'arrière-pensées néo-coloniales. La France, qui a acquis, de longue date, une connaissance approfondie des réalités africaines et qui dispose d'une solide expérience en ce domaine, a contribué pour une large part à faire évoluer les esprits. Ainsi, le « Plan d'action pour l'Afrique », adopté par les pays du G8 en réponse au *Nepad*, comporte un volet consacré au renforcement des capacités africaines de maintien de la paix. Il mentionne l'éventualité d'« un consensus au sein du Comité d'aide au développement de l'OCDE pour qualifier d'aide publique au développement une plus large gamme d'aides visant à renforcer les capacités pour mener des opérations de maintien de la paix et des activités connexes ».

Le ministère des Affaires étrangères s'est doté d'un ensemble d'outils budgétaires « post-conflit » cohérents pour aider les pays en fin de crise à consolider la paix, assurer à nouveau le fonctionnement normal de l'État, et se reconstruire. Ainsi, un article « Opérations exceptionnelles, aides aux sorties de crise »⁽¹⁶⁾ a-t-il été créé dans la loi de finances 2002. L'article « Aide aux pays sortant de conflit »⁽¹⁷⁾ vient d'être introduit dans le projet de loi de finances 2004. Il relève du Fonds de solidarité prioritaire (FSP)⁽¹⁸⁾ qui est un des instruments principaux de notre aide publique au développement.

En vertu de la « doctrine d'Abidjan », la France n'octroie plus d'aide budgétaire sans un accord préalable entre le pays bénéficiaire et le Fonds monétaire international (FMI). Son interprétation s'est assouplie. Un programme post-conflit approuvé par le conseil d'administration du FMI suffit maintenant à satisfaire cette exigence. À ce titre, une subvention d'ajustement structurel (SAS) de 2 millions d'euros a été accordée au Burundi en octobre 2002. Une aide budgétaire peut même être accordée à des pays qui se trouvent en arriérés de dettes vis-à-vis de l'Agence française de développement⁽¹⁹⁾.

(16) Titre IV, ch. 42-37, art. 52.

(17) Titre VI, ch. 68-91, art. 30.

(18) Le FSP finance des programmes bilatéraux ou régionaux de coopération dans tous les domaines du développement (santé, éducation, eau, infrastructures...).

(19) Agence sous tutelle du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

La nécessité de consacrer des crédits spécifiques à la sécurité s'impose petit à petit. Il y a encore un an, les opérations de paix de l'Union européenne ne pouvaient être financées que sur les maigres crédits de la Politique étrangère et de sécurité commune (Pesc) ⁽²⁰⁾. Or, une aide de 50 millions d'euros du Fonds européen de développement (FED) a été débloquée fin août 2003 au profit du Liberia dont une partie pour appuyer la force de paix Ouest-africaine (Ecomil) et réinsérer les combattants. L'UE envisage des financements similaires dans le cas de la Côte d'Ivoire et du Burundi.

Le Commissaire européen chargé du développement, M. Poul Nielson, avait évoqué, en mai, lors du dernier Conseil des ministres des pays d'Afrique-Caraïbes-Pacifique et de l'Union européenne (ACP-UE) ⁽²¹⁾, la possibilité de créer une « facilité de paix » permettant de recourir au FED pour financer des actions de prévention, de gestion et de résolution des conflits. Le dernier Conseil « Affaires générales-Relations extérieures » des ministres de l'Union européenne, réuni à Bruxelles le 17 novembre, a adopté la décision portant création de cette « facilité de paix ». La décision doit encore être entérinée par les ministres du groupe ACP. Il s'agirait de prélever 250 millions d'euros sur les crédits du 9^e FED au profit, dès 2004, de la formation et de l'équipement des forces africaines chargées de missions de paix. Cette mesure répond à une demande formulée par les chefs d'État africains réunis à Maputo en juillet 2003 qui souhaitaient une « facilité » « financée par les ressources allouées par l'Union européenne à chaque État africain ». Signalons au passage qu'elle est le premier contributeur du FED à hauteur de 24,3 % des contributions versées par les quinze pays membres de l'Union européenne à ce fonds.

**

La résolution des crises et des conflits en Afrique est enfin considérée par la communauté internationale, en particulier par l'Europe, comme un élément indissociable du développement de ce continent. Les mentalités ont donc évolué de manière très positive; mais l'exercice reste délicat car il réclame à la fois de la volonté, des compétences et des moyens financiers à la hauteur. La France n'en est pas moins déterminée, avec le soutien de ses partenaires africains, à faire aboutir les démarches et les initiatives évoquées plus haut.

Elle est prête à assumer sa part de l'effort qui devra absolument être consenti par les pays développés. Nous l'avons démontré par le passé et nous le démontrons en ce moment même à travers notre engagement dans plusieurs pays d'Afrique.

Il revient toutefois à l'ensemble de la communauté internationale de s'engager pleinement pour aider l'Afrique à retrouver la paix et la stabilité qui

(20) Environ 20 Me par an.

(21) Les pays ACP regroupent 78 États.

conditionnent son développement. Les Africains veulent aujourd'hui se donner les moyens de sortir leur continent de la pauvreté et de l'instabilité. Les pays du Nord se doivent d'accompagner cet effort dans un esprit de partenariat. N'oublions pas que les défis africains sont aussi des défis planétaires.

Publié initialement dans la revue *Défense nationale* n° 659, décembre 2003

À propos de la réforme des systèmes de sécurité en Afrique

Pierre-Michel Joana

Général, Chef de la mission de conseil et d'assistance de l'Union européenne en matière de réforme du secteur de la sécurité en République démocratique du Congo (Eusec-RD Congo) de 2005 à 2008.

Depuis l'époque des indépendances, des crises multiples agitent l'Afrique. Elles dégénèrent en conflits armés, souvent extrêmement meurtriers, non par l'intensité des combats, mais surtout par le fait de massacres de populations civiles par des armées ou bandes armées incontrôlées, non-instruites et non-payées, en raison d'épidémies consécutives aux déplacements de populations et à l'effondrement des structures de santé, ou comme conséquences de famines dues à l'impossibilité de mener des activités agricoles et de ravitailler les populations.

Ces conflits sont rarement des guerres entre États, comme l'Europe a pu en connaître dans son histoire. Mise à part la guerre entre l'Éthiopie et l'Érythrée, qui peut être considérée comme un conflit interétatique ⁽¹⁾, les nombreuses « guerres » qui, lors des quinze dernières années ont endeuillé l'Afrique, sont des conflits opposant à l'origine une armée nationale à un ou plusieurs mouvements insurrectionnels, ou des conflits internes, initiés par l'armée nationale lors d'une tentative de prise du pouvoir, et dégénéralant en guerre civile.

L'implication d'un autre État, généralement frontalier (mais pas toujours), ne survient qu'en appui des mouvements insurrectionnels, ou en appui de l'armée nationale.

La régionalisation ou l'internationalisation du conflit est généralement la conséquence de la combinaison des deux types d'appuis (à l'armée nationale ou au mouvement insurrectionnel), par plusieurs États différents, surtout si plusieurs mouvements insurrectionnels agissent simultanément (cas de la République démocratique du Congo, où finirent par s'affronter les armées rwandaise et ougandaise).

(1) Même si historiquement ceci peut être considéré comme la suite d'une guerre civile, la prolongation artificielle du contentieux entre ces deux États n'étant que prétexte à justifier la persistance de systèmes de sécurité autoritaires, confortant le pouvoir en place.

Au départ de ces processus se trouve toujours la faillite du fonctionnement et du contrôle des systèmes de sécurité des états concernés.

Par système de sécurité, il est généralement admis ⁽²⁾ qu'il s'agit des forces armées, des forces de police, de la justice, des douanes, du système pénitentiaire, des services de renseignement et des relations entre ces « administrations » et le pouvoir officiel (exécutif et législatif).

Au-delà des dégâts humains mentionnés précédemment, les conséquences de ces faillites, pour les États concernés, sont l'impossibilité de sortir du sous-développement, la destruction des infrastructures existantes, et des difficultés très importantes pour les partenaires et les investisseurs à s'engager dans des activités sur le long terme, quelles que soient au demeurant les potentialités économiques du pays.

Dans l'intérêt des peuples et des gouvernements concernés, mais également dans l'intérêt des partenaires et des investisseurs, il convient donc, pour éviter les crises, ou pour les régler dans les meilleurs délais avant qu'elles ne dégèrent, de faire en sorte que les systèmes de sécurité ne soient ni la cause des conflits, ni la raison principale de l'impuissance des États à les régler.

Aujourd'hui, la réforme des systèmes de sécurité (RSS) n'est réellement envisagée que lorsqu'il s'agit de les reconstruire, après des conflits et parfois plusieurs millions de morts.

La RSS est considérée comme une nécessité pour sortir un pays de crise et repartir vers le développement. Les nombreux séminaires sur le thème « Sécurité et développement » le prouvent.

Nombreux sont désormais les bailleurs de fonds bilatéraux, les organisations internationales, les agences des Nations unies ou les think tanks qui s'intéressent à la problématique de la RSS et tentent de la mettre en œuvre, dans des pays considérés comme étant « en sortie de crise ».

Bien que tous admettent les mêmes principes (appropriation nécessaire de la part des autorités bénéficiaires, nécessité d'une approche globale de la réforme du système plutôt que des approches trop segmentées, impératif d'une coordination des actions menées dans les différents domaines et par les multiples partenaires), les résultats restent souvent décevants pour de nombreuses raisons.

La réforme se heurte parfois à la résistance des autorités des pays concernés, car, à de rares exceptions près, elle a pour conséquence de marginaliser ceux qui sont censés animer la réforme, ou à les mettre dans une situation personnelle insupportable, vu l'ampleur et la dangerosité de la tâche. En effet une crise qui a

(2) Document sur la RSS du Comité d'aide au développement de l'OCDE.

duré plusieurs années, et qui commence à se régler, ne répartit pas les acteurs en deux camps : celui des vainqueurs, des héros et des gens honnêtes et celui des vaincus, des criminels et des gens malhonnêtes. D'autres solidarités, collusions, compromissions, collaborations subsistent, rendant très difficile le rôle des nouvelles autorités, qui, si elles avaient toutes les qualités et toute la liberté d'action qu'on exige d'elles, n'auraient probablement pas besoin qu'on les aide.

La multiplication des acteurs extérieurs crée des compétitions inutiles. Ces acteurs privilégient parfois « la visibilité » des mesures mises en œuvre, plutôt que leur efficacité dans le long terme, par pur réflexe de promotion de leur propre bureaucratie.

Les multiples organisations et agences internationales, qui ont trouvé là un créneau porteur, diffusent des messages parfois complètement contradictoires, alors que certains États, partenaires bilatéraux, voient dans l'appui à la RSS une occasion de restaurer leur rôle historique, voire de supplanter le partenaire historique ou de prendre une nouvelle place importante dans le pays. Les principaux critères d'orientation des options possibles de la RSS sont ainsi soit de type humanitaire (protéger les populations contre les forces de sécurité), soit de type économique (préserver des ressources naturelles et des marchés potentiels), soit des enjeux de stabilité pour la région ou le monde (lutter contre le terrorisme, éviter l'afflux d'émigrés, éviter la contagion de la crise vers un voisin plus prospère).

Les autorités locales sont plus focalisées sur cette compétition, dont elles essaient de tirer avantage, que sur l'appropriation du processus, pour les raisons citées précédemment.

Les conséquences de cette cacophonie sont nombreuses, nous n'en retiendrons que quelques-unes.

La vision globale de l'approche s'estompe derrière cette compétition, qui a souvent du mal à accepter la moindre coordination, en particulier entre le processus de DDR, conduit selon une démarche légitime de dissolution des groupes armés et donc de fin de la violence, et celle de reconstitution de forces de sécurité, perçue par les premiers comme un encouragement à régler par la force les derniers soubresauts de la crise.

Les approches, culturellement différentes selon les partenaires bilatéraux, créent des distorsions dans la reconstruction d'un système qui exigerait au contraire un maximum de cohérence. Le risque de constitution d'un *patchwork* de principes d'organisation, de procédures et d'équipements est évident et souvent dénoncé.

Les difficultés de communication entre les partenaires extérieurs et les bénéficiaires, dues à des problèmes de langue et de culture, atténuent les résultats.

La sortie de crise n'en est que plus retardée, car finalement les moyens financiers disponibles ne sont jamais à la hauteur des beaux discours des séminaires et des promesses des conférences des contributeurs.

La situation actuelle en Afrique, présente des risques sécuritaires importants combinant pratiques anciennes et apparition de nouvelles menaces, qui devraient être traitées avant que les crises n'éclatent.

Les progrès indéniables de la démocratie en Afrique, souvent mesurés, avec comme seul critère l'organisation d'élections « libres et indépendantes », ne se sont pas toujours traduits par une baisse des tensions.

L'acceptation des résultats des élections, lesquelles sont au demeurant de plus en plus nombreuses, est souvent difficile. Souvent la crainte d'un coup d'État ressurgit, ce qui montre bien le décalage entre l'exercice officiel et les risques réels.

L'exercice démocratique du pouvoir, par des gouvernements démocratiquement élus est souvent difficile. Bien que ce ne soit pas l'objet du présent article, il est intéressant de constater qu'autant l'élection démocratique des responsables est parfaitement dans la tradition et la coutume africaines, autant le rôle de l'opposition et celui de la société civile, tel qu'ils sont vécus dans les vieilles démocraties parlementaires, a du mal à se faire reconnaître. Dans ce domaine, les ONG et *think tanks* occidentaux, qui dénoncent avec pugnacité ces dysfonctionnements et tentent de promouvoir le rôle de l'opposition et de la société civile, sont de plus en plus mal perçus par les pouvoirs élus, ce que la Chine a d'ailleurs parfaitement bien analysé.

Les services de sécurité continuent dans de nombreux pays à jouer un rôle politique majeur. Ils s'érigent parfois en « sauveurs de la démocratie », par rapport à des gouvernements jugés inefficaces et corrompus (cas, en 2008, de la Mauritanie et de la Guinée), ou continuent à exercer la réalité du pouvoir (une grande partie des chefs d'État des pays africains au nord de l'Équateur sont d'anciens militaires).

Les entraves au bon fonctionnement des activités industrielles et commerciales menées par des partenaires internationaux, publics ou privés persistent, car les systèmes de sécurité des pays concernés sont défaillants ou corrompus. Peu à peu, pour maintenir ces activités, s'instaure une sorte de complicité entre acteurs économiques, nationaux ou étrangers, et acteurs politiques locaux, visant à atténuer les « insuffisances » du système de sécurité. Ainsi combine-t-on petits arrangements et solutions d'urgence cosmétiques, avec corruption, pots de vin et explosion des dépenses de sécurité des entreprises ⁽³⁾, avec, assez souvent, implication des administrations publiques, dans un mélange des genres douteux et dangereux.

Enfin, apparaissent des bandes armées, à l'idéologie politique plutôt sommaire, autofinancées par les revenus du *racket*, de la piraterie, des trafics illicites

(3) Dans des zones sensibles, les compagnies pétrolières dépenseraient 10 % des revenus pour la sécurité.

de matières premières ou de la drogue, et non plus comme avant la fin de la guerre froide par l'un des deux blocs. Ces bandes sont de mieux en mieux équipées, organisées, voire commandées, souvent plus que les forces de sécurité locales ⁽⁴⁾.

Si l'on ne veut pas voir se multiplier les crises, il est désormais nécessaire d'envisager la RSS en amont des catastrophes, par un partenariat plus sincère, plus pragmatique, plus motivant et plus intéressant, avec les pays africains qui le souhaitent.

L'objectif serait de mettre en place un système de « certification de la gouvernance sécuritaire », applicable aussi bien dans une phase de reconstruction (sortie de crise) que dans le cadre d'un programme gouvernemental (prévention de crise).

Cette certification pourrait être attribuée par des organismes indépendants, extérieurs, selon des critères reconnus internationalement, adaptés aux spécificités locales et correspondant à une volonté des autorités nationales de mettre aux normes leur système de sécurité d'État. Comme cela est le cas pour beaucoup d'autres secteurs d'activités (transport maritime et ports, transport aérien et aéroports, activités industrielles, environnement), cette certification pourrait donner lieu à l'attribution d'un label « bonne gouvernance sécuritaire », permettant de rassurer les autorités locales et leurs partenaires sur le niveau de sécurité, de justice, de probité et de justice atteint par le pays. Une telle démarche, au lieu d'être une contrainte, souvent mal vécue par les autorités locales, contribuerait à la promotion du pays vis-à-vis de l'étranger et des investisseurs potentiels, réduirait les risques sécuritaires cités précédemment, et devrait, si elle réussit, diminuer considérablement les coûts restant à la charge des investisseurs pour assurer la sécurité de leurs activités dans des États fragiles.

S'agissant des normes internationales à satisfaire, et fort de l'expérience de quelques pays africains (RDC-Somalie-RCA-Guinée-Guinée-Bissau), certaines sont simples à établir, pour peu que l'on sorte de généralités philosophiques.

L'inventaire de ces normes et leur cotation représentent un travail considérable qui reste à mener.

À titre d'exemple cependant, devraient être déterminées les normes concernant :

- les conditions de logement des fonctionnaires concernés par le système de sécurité, et de leurs familles,

- les conditions de gestion des ressources humaines, et la maîtrise des effectifs,

(4) En Afrique de l'Ouest, 8 millions d'armes légères seraient en circulation.

- le niveau de rémunération des agents concernés, et les conditions de paiement des salaires pour éviter que ceux-ci ne recherchent d'autres moyens de subsistance,
- les conditions de contrôle et de stockage des armements dans des locaux adaptés,
- le système de protection sociale et médicale des acteurs de la sécurité,
- les conditions d'accès des citoyens à la justice (maillage des juridictions, effectifs des magistrats, moyens dédiés),
- l'organisation du système pénitentiaire et les conditions de détention,
- l'organisation des douanes et les conditions de perception des taxes,
- etc.

La différence entre la norme souhaitée et le niveau de départ constitue un plan d'action dont la mise en œuvre conditionne l'obtention du label.

En l'absence de crise avérée, se posera le problème du financement du plan d'action. Il est fort probable que les ressources nationales seront très largement insuffisantes et que les aides extérieures publiques, déjà difficiles à mobiliser pour sortir de crise, ne pouvant pas couvrir certaines dépenses à partir de fonds souvent destinés au développement, seront également rares pour la prévention.

Pourquoi ne pas envisager, en complément, une aide financière, bien encadrée, provenant des grandes sociétés ayant intérêt à travailler dans le pays?

Elles en retireraient des bénéfices en termes d'image : « Nous aidons le gouvernement à mettre au service des citoyens de ce pays, un système de sécurité juste et qui les protège ».

Elles pourraient dans le moyen terme faire baisser les coûts énormes engendrés par la nécessité d'assurer leur propre sécurité (sociétés de sécurité privées, séjours des expatriés en célibataires aux salaires élevés, pertes de rendement liées à l'insécurité). Elles économiseraient peu à peu les dépenses déshonorantes liées à la corruption, au *racket* et au paiement des rançons.

Certes il y a loin de la démarche proposée à la mise en œuvre réelle, et il ne s'agit pas de mettre entre les mains d'étrangers du secteur privé le contrôle de fonctions régaliennes. Il s'agit de rendre plus moraux et plus efficaces les systèmes de sécurité, au bénéfice des citoyens et de la liberté d'entreprendre. C'est la raison pour laquelle l'établissement des normes pourrait être réalisé par des organismes indépendants ⁽⁵⁾, puis ces dernières validées par les gouvernements candidats et la

(5) Par exemple le Geneva Centre for Security Policies ou le Centre pour le Contrôle démocratique des forces armées.

communauté internationale. La répartition des financements pourrait être faite en fonction des possibilités institutionnelles, financières et techniques des différents contributeurs ⁽⁶⁾.

Publié initialement dans le *Cahier de la Revue Défense Nationale*
« Structurations stratégiques en Afrique », janvier 2010

(6) Il n'est pas choquant qu'une grande société privée investisse dans la réorganisation de l'administration du ministère de la défense ou de la justice, si le résultat est d'éviter aux militaires de vivre sur le dos de la population pour survivre, et aux juges de se faire corrompre pour pouvoir payer leur loyer ou envoyer leurs enfants à l'école.

Sortie de crise : l'adieu aux armes

Luc de Revel

Le colonel Luc de Revel est chef de la division recherche et retour d'expérience du Centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF).

« L'œuvre de guerre n'a été vraiment que le moyen de l'œuvre créatrice,
de paix et de vie, et là a été tout son prix »
Maréchal Lyautey

L'usage de la guerre est progressivement entré dans un cadre juridique international qui ne reconnaît plus l'emploi de la force comme mode de règlement des différends nationaux. D'une manière générale, les confrontations entre États au moyen d'armées qui se combattent ont cédé le pas à d'autres formes de luttes, où de nouveaux adversaires s'imposent au côté des forces militaires. Ces conflits de plus en plus infra-étatiques qu'on hésite à nommer guerres, le vocabulaire courant les regroupe sous le terme beaucoup plus général de crises. Périodes de violence armée et d'affrontements entre communautés, ces crises sont aussi le théâtre d'interventions militaires extérieures qui, sous l'égide de la communauté internationale, visent à retrouver une stabilité décisive à la restauration d'un système social et politique déliquéscent.

Le retour à la paix est ainsi devenu l'objectif stratégique de l'engagement de forces armées confrontées à des formes nouvelles de conflits et qui agissent parmi les populations. Préparé avant même l'intervention, cet objectif demeure l'horizon permanent qui oriente les actions et doit permettre d'envisager un retour à une situation normale qui autorise le retrait des forces : l'adieu aux armes.

L'engagement des forces armées dans les crises

S'engager en vue de l'objectif stratégique

Alors que dans le passé, les résultats d'un conflit dépendaient le plus souvent directement du sort des armes, les succès militaires ne conduisent plus qu'à l'établissement des conditions nécessaires au succès stratégique. Toujours indispensable, la victoire n'est plus le seul horizon de l'engagement de forces dont l'action s'inscrit dans un champ plus vaste où les opérations militaires ne forment plus qu'une ligne

d'opérations parmi d'autres. Cependant, dans le monde comme au sein des sociétés, la guerre est, non seulement appréhendée de manière toujours différente en fonction de la place qu'occupent les nations ou les individus, mais aussi représentée, voire idéalisée, selon des schémas de pensée divers. Conceptualisée de façon rationnelle comme une activité sociale et politique soumise à des lois en Occident, la guerre est souvent pensée et vécue différemment ailleurs. Cela a des conséquences dans la définition des objectifs politiques d'un conflit, y compris au sein d'un même camp, car penser différemment la guerre c'est aussi penser différemment sa fin et les moyens pour y parvenir.

De la symétrie à l'asymétrie

Forme immémoriale de la guerre, le combat du faible contre le fort prend dorénavant une importance accrue car, occupant une posture de supériorité opérationnelle durable, les armées occidentales doivent pouvoir s'engager dans trois formes de conflit : les conflits symétriques, dissymétriques et asymétriques.

Les conflits symétriques et dissymétriques sont les formes traditionnelles de la guerre et mettent en œuvre des armées institutionnelles qui poursuivent des buts de même nature et utilisent des moyens et des modes d'action similaires. Leur distinction essentielle réside dans la différence de puissance entre les belligérants puisque les premiers opposent des adversaires comparables alors que les seconds mettent aux prises des camps fondamentalement inégaux sur le plan militaire.

Dans un conflit asymétrique, en revanche, certains belligérants agissent dans des domaines différents de ceux où l'adversaire possède une supériorité manifeste. Ils mettent l'accent sur la disparité de nature des buts de guerre et des moyens employés. Dans un tel conflit, dont la forme se nourrit largement de la suprématie technologique ou matérielle d'un des protagonistes, le belligérant qui s'y adonne annihile cette supériorité — voire la transforme en faiblesse — et met en valeur ses propres facteurs de force d'autant plus efficaces qu'ils sont matériellement, psychologiquement et moralement éloignés de ceux de son adversaire.

Bien qu'ils aient pris une importance croissante au cours de ces dernières décennies, les conflits asymétriques ne sont pas nouveaux. Ils appartiennent à la panoplie guerrière de l'humanité. En outre, le terme d'asymétrie recouvre parfois ce qui paraît hors du champ traditionnel du combat militaire et temporairement sans réponse adaptée. Pour l'heure, les guerres asymétriques trouvent leur pleine expression dans la guérilla, le terrorisme ou la manipulation des populations. En outre, si un conflit symétrique engageant la France ne peut être exclu pour le futur, il demeure improbable pour les décennies prochaines. Les modèles dissymétriques et, plus encore, asymétriques sont maintenant les conflits de référence pour les armées occidentales qui y sont encore assez peu adaptées.

Les phases de l'engagement

Trois phases principales permettent de décrire l'engagement d'une force dans une crise : l'intervention, la stabilisation et la normalisation.

Phase de la prépondérance du militaire sur le diplomate, l'intervention est généralement le temps de la confrontation armée, parfois de haute intensité, contre un adversaire le plus souvent identifié, et les objectifs y sont habituellement définis avec clarté. C'est une phase déterminante de l'engagement et un préalable indispensable à la poursuite de l'action militaire en vue du succès stratégique. Son déroulement influe profondément sur la suite des opérations, car les choix retenus (modes d'action, moyens employés) ont des conséquences durables dans les phases ultérieures.

À l'issue d'une transition cruciale, la stabilisation est le temps de la complexité et de la gestion des contraires. Il faut répondre aux urgences du court terme et satisfaire aux nécessités du long terme dans une région, un pays, bouleversés jusqu'au plus profond d'eux-mêmes. Permettant d'établir les conditions pour la réalisation de l'objectif politique, c'est la phase décisive d'une opération militaire même si les buts y sont rarement définis avec précision. Il s'agit, d'une manière générale, de diminuer la violence et de restaurer la stabilité par une maîtrise de la zone qui puisse permettre à tous de progresser sur le chemin de la paix. Cette phase pose les bases d'une reconstruction d'un État en faillite et de fondements sociaux profondément altérés. Les forces armées peuvent aider à panser les plaies ou à faciliter le dialogue et œuvrent en coordination étroite avec les acteurs non militaires, dont l'importance va croissante.

La phase de normalisation affermit un système politique, juridique, social et économique convalescent. Le retrait progressif de la force armée au profit des autorités légitimes, des forces de sécurité locales et des acteurs non militaires marque la réussite définitive de l'opération militaire. Plus diffuse que le passage de la première à la deuxième phase, la transition vers la normalisation est parfois difficilement observable et souvent différenciée en fonction des diverses lignes d'opérations.

Passer de la phase d'intervention à celle de la stabilisation puis à la normalisation, c'est passer d'un objectif généralement tactique (gagner la bataille) à un objectif stratégique qui n'est plus celui de la seule force militaire. C'est souvent aussi passer d'un adversaire essentiellement dissymétrique à une opposition asymétrique. C'est donc changer brutalement de manœuvre avec une force organisée et équipée pour un combat qu'elle doit initialement gagner. Or, la période du silence des armes qui succède à la bataille engage profondément l'avenir. Anticiper et gérer la sortie de crise revient donc, avant même l'intervention, à préparer les conditions d'un passage harmonieux à l'ultime phase et à envisager les actions ordonnées à l'effet final recherché.

Anticiper la sortie de crise

Quand une nation, la France par exemple, s'engage dans une crise, ce n'est pas tant la capacité à y entrer qui présente des difficultés que celle d'en sortir. Si le cours des événements génère ses propres obstacles, l'absence d'anticipation en paraît un des éléments clés. Trop souvent, les exigences du court terme (faire cesser la violence, secourir des victimes) prennent le pas sur les besoins d'un long terme rarement défini.

Dispositif institutionnel

Anticiper la sortie de crise consiste d'abord à l'identifier puis à en déterminer le chemin. Cet acte politique essentiel nécessite un dispositif institutionnel dont le besoin s'affirme de crise en crise. Naturellement interministériel, il ne peut se réduire à de simples cellules d'urgence à l'existence éphémère mais doit concentrer et coordonner sur le long terme l'action cohérente des services de l'État et des autres acteurs. Permanent (direction, secrétariat général, ministère délégué?) il doit pouvoir gérer les crises dans leur intégralité et permettre de se coordonner avec les alliés et les organisations internationales ou non gouvernementales.

Quelques principes

Anticiper la sortie de crise revient aussi à s'accorder sur quelques principes qui, au-delà des objectifs et des situations propres à chaque conflit, appartiennent avec l'action militaire au socle commun du retour à la paix.

Le décalage entre les objectifs affichés et la réalité fragilise le processus de sortie de crise. Défini avec réalisme, l'effet final recherché, s'il conserve une certaine capacité d'évolution, ne peut varier au rythme des difficultés ou des contingences du moment. Il nécessite **une volonté, des moyens et de la constance**.

La restauration de l'état de droit dépend surtout des institutions locales. La promotion des élites et la mise en œuvre des processus démocratiques afin de donner, ou de redonner, une légitimité aux pouvoirs publics sont essentielles. Dès la conception de l'engagement, il faut **préparer les procédures de transfert des responsabilités** vers les acteurs locaux selon un cadre espace-temps lisible et adapté.

L'idéalisme ne doit pas conduire à ignorer le caractère exceptionnel des situations conflictuelles. L'établissement de l'état de droit ne peut être que progressif. L'absolu des droits de l'homme et le refus total de l'impunité, professés ici ou là, peuvent avoir à s'accorder temporairement avec un **réalisme politique** qui use de toute les bonnes volontés et évite de stigmatiser certaines catégories de la population.

S'ils sont des objectifs à long terme, **la réconciliation et la multi-ethnicité ne se décrètent pas**, en particulier par ceux qui mirent parfois des décennies à

surmonter leurs propres déchirures. L'éducation en est une dimension fondamentale, mais ne peut véritablement y contribuer qu'à l'échelle d'une génération.

La reconstruction économique est **un facteur important de stabilisation**, surtout dans les situations où une part importante de la population survit plus ou moins directement des revenus de la violence et de l'illégalité. Elle nécessite une certaine planification et l'investissement d'un monde économique qui, mu par un profit légitime, n'agit ni par altruisme, ni sans un environnement de sécurité suffisant.

Essentielle au succès stratégique, l'anticipation d'une sortie de crise est bien la définition de l'effet final recherché et d'un cadre d'engagement qui permettent d'élaborer des lignes d'opérations (action militaire, justice, économie, restauration de l'état de droit, etc.) sur lesquels les différents acteurs interviendront. Aussi, aux trois phases d'un conflit, doit-on en rajouter une quatrième? la préparation. Elle est essentielle. Ce qui y est fait, ou n'y est pas fait, engage l'avenir.

Vers la sortie de crise

Maîtriser le temps

Le temps n'est une valeur commune pour aucun des protagonistes d'une crise. Les objectifs temporels diffèrent et sont à la base de bien des contradictions généralement exploitées par ceux qui y trouvent intérêt.

Face à la complexité des crises, le temps paraît à certains comme la seule voie possible. À l'inverse du volontarisme politique hostile au compromis et à la négociation, l'ambiguïté constructive de bien des diplomates a pour but de progresser là où c'est possible, tout en espérant que le temps puisse rapprocher l'inconciliable et résoudre l'insoluble. Cependant, quel qu'en soit le traitement, il n'est de crise qui ne dure des années, même si quelques actions « cosmétiques » peuvent vouloir donner une illusion diplomatique. Toutefois, s'il possède parfois des vertus dans la crise, le temps peut s'avérer négatif s'il n'est pas bien utilisé et s'apparente à une politique dilatoire. Il ne fait, alors, que durcir les positions de ceux qui ne voient poindre aucune solution politique.

Pour les forces armées, le temps de l'intervention est celui de l'urgence, au moins pour une partie d'entre elles. La rapidité de l'engagement et le *tempo* de la bataille où toutes les opérations se placent sous le sceau de la vitesse d'exécution, de la « compression » du temps, en sont les caractéristiques. Ultérieurement, les mêmes forces doivent pouvoir s'inscrire dans un horizon beaucoup plus lointain et conduire des actions qui se mesurent en mois plutôt qu'en jours. Aussi doivent-elles être organisées et équipées pour conserver une capacité à agir dans l'urgence tout autant qu'à durer en dépit des inégalités d'un rythme opérationnel imprévisible dans des crises qui s'éternisent.

Les protagonistes ne perçoivent pas le temps d'une manière analogue, ce qui rajoute à la difficulté de le maîtriser. Présent pour une courte durée et loin de son environnement habituel, le soldat est un homme pressé. Il n'a que quelques mois ou semaines pour ajouter sa pierre au chemin de la paix et sa gestion du temps est sans lien avec l'horizon temporel des acteurs locaux et des populations. Qu'importe à ceux-ci la respiration quadrimestrielle ou semestrielle des militaires qui ne font que passer. D'autres viendront après eux, parfois avec d'autres projets, et le temps gomme les fruits de l'impatience militaire. L'horizon de ceux qui restent est la vie. Seules les solutions réalistes qui ont souvent besoin d'années pour émerger et sont indépendantes des échéances de politique intérieure des pays contributeurs leur conviennent.

La population, acteur et enjeu

Dans bien des opérations, la population en est le centre de gravité et son ralliement une des clés de succès. Or, si les peuples concernés par les conflits souhaitent retrouver des conditions de vie meilleures et reprendre en main leur destin politique, ils veulent d'abord la sécurité. Des défis qui se posent, elle est la condition première de toute reconstruction politique et socio-économique.

La première exigence est de limiter les souffrances du combat. Les contraintes imposées dans l'emploi de la force pour sauvegarder les populations et préserver les infrastructures sont les gages des succès futurs. Menant la guerre parmi la population, les forces sont confrontées à une limitation des destructions pour des raisons politiques, économiques, humaines et opérationnelles et à une indispensable rapidité des actions de force sous peine de perdre les soutiens nécessaires à leur action.

Aux yeux de ceux qui vivent dans la violence quotidienne, le soldat qui veille au coin de la rue, la patrouille qui sillonne le secteur ou la section installée dans le poste dominant le quartier sont les garants de leur sécurité. La sûreté générale de la zone permet aussi de remettre en état des services essentiels à la vie des populations (eau, électricité, transports...) et constitue une dimension importante du retour à la confiance entre les belligérants et de la dynamique de paix.

Cette sécurité peut être une mission explicite des troupes ou n'être qu'une conséquence de leur présence. Aussi s'agit-il d'en évaluer correctement le besoin, les moyens et, surtout, les limites de l'action, car tout échec, même ponctuel est porté au débit de la force. En fait, au-delà d'une sécurité des personnes, souhaitable mais toujours relative et ne relevant pas de la seule force militaire, c'est bien plutôt d'un sentiment de sécurité qu'il faut parler. Il est le fruit d'actions conjointes avec les forces de l'ordre (locales ou internationales), la justice et les autorités du lieu.

En dehors de la phase des combats, la violence est souvent sporadique, imprévisible, et peut paraître hors de toute manœuvre compréhensible par les forces.

La guérilla urbaine utilise le terrorisme comme mode d'action principal et représente la réponse la plus facile et la plus efficace, donc la plus probable, contre la présence des forces militaires. Tout autant que vaincre et défaire l'ennemi, l'un des objectifs de celles-ci est alors d'amener la population à ne pas soutenir les terroristes, voire à les rejeter, et de la convaincre que son ralliement permettra une issue favorable de la crise par le succès rapide de l'opération militaire. Fondées sur des oppositions ethniques, politiques ou religieuses, les luttes internes se caractérisent par une barbarie qui vise à faire le maximum de victimes et qui tend à mettre à mal la crédibilité des forces si elles ne parviennent pas l'endiguer et à la faire cesser.

La population, elle-même, peut s'opposer aux forces par des obstructions à la mission ou des explosions de haine et de violence contre tout ce qui symbolise l'intervention étrangère. Ces actions peuvent être spontanées à la suite d'incidents qui mettent en cause les forces. Plus souvent, objet de manipulations, elles visent à décrédibiliser les forces ou à les pousser à l'erreur en cherchant une réaction démesurée qui puisse être exploitée.

La capacité à lutter contre la violence et à en préserver les populations demeure un critère essentiel de l'efficacité des troupes qui doivent agir pour l'éradiquer ou, au minimum, en maîtriser les effets. En outre, les difficultés à imposer ou à maintenir la sécurité, les retours en arrière, les sentiments d'échec jouent profondément sur le moral des forces. Cependant, l'équilibre est toujours instable pour le chef militaire entre une force nécessaire, parfois brutale, et un excès de violence qui peut exaspérer les foules et renforcer un adversaire que ne bride parfois aucune règle.

Les forces doivent aussi se protéger afin de préserver leur efficacité et la capacité politique de leurs nations. Sur le terrain, la protection des troupes au moyen d'un blindage tactiquement indispensable, participe à la dissuasion, favorise l'audace et permet d'abaisser le niveau de violence en évitant des ripostes inutiles. Cependant, les forces doivent procéder à une juste évaluation des risques afin de ne pas se replier sur elles-mêmes ni se couper d'un environnement dont la bonne appréhension participe à la sécurité et ne peut se faire sans une nécessaire ouverture. En outre, l'apparente surprotection militaire crée un décalage préoccupant avec des partenaires civils (organisations humanitaires, entreprises, etc.) beaucoup plus vulnérables que les forces.

Face à l'asymétrie croissante

Ne pouvant se résumer à l'élimination de menaces toujours renaissantes, la lutte contre la violence asymétrique se fonde sur le renseignement qui est, plus que jamais, une fonction essentielle de l'engagement opérationnel. Cependant, établir les conditions, d'un retour à la paix, lutter contre la violence ou rétablir la confiance rendent ce renseignement complexe à acquérir. Il doit surtout porter sur l'état d'esprit et la volonté des belligérants ou de ceux qu'on affronte dans un environnement foncièrement différent, tant d'un point de vue culturel que linguistique. Si la technologie y

conserve une part fondamentale, l'investissement humain y est essentiel car les outils permettent surtout de savoir là où il faut aussi, et avant tout, comprendre.

Une bonne appréhension de la violence asymétrique ne peut faire abstraction des acteurs du conflit et de leurs desseins.

La population a sa propre culture et des espérances qui peuvent être à cent lieues de ceux des forces et de la communauté internationale. Il est indispensable de posséder une faculté d'adaptation, de tolérance et d'ouverture qui permette d'imaginer des solutions locales et de prendre en compte les imaginaires des divers protagonistes. Ils sont, souvent, les premiers obstacles vers la paix.

Hostile aux forces militaires, un ennemi peut se fixer comme but de leur faire échec et combattre leur présence alors que tel autre adversaire, sans les considérer comme l'objectif de son combat, n'agit qu'en fonction d'intérêts propres et ne les affronte que si elles y font obstacle. Privilégiant les oppositions ethniques, la manipulation des masses ou une violence extrême, ceux qui usent du combat asymétrique se situent souvent au confluent du politique et du militaire et, sans hiérarchie formelle, font partie d'organisations horizontales douées d'une grande capacité d'adaptation. Les actions d'ordre tactique – attentats, assassinats, émeutes – influent directement sur le niveau stratégique, alors que les armes classiques sont peu adaptées pour s'y opposer et se retrouvent souvent en deçà de leur seuil d'utilité.

Face à eux, le chef militaire doit déterminer son espace de manœuvre et le périmètre de ses responsabilités réelles afin de conserver sa liberté d'action. Sachant ce qu'il peut faire, il lui faut surtout identifier l'impossible — limites de sa mission, aptitudes de ses troupes, contraintes juridiques et éthiques — et minimiser, ainsi, les risques de s'aventurer ailleurs qu'il ne peut ou ne doit. À défaut d'une maîtrise impossible, la lutte pour l'information est un impératif constant qui se pose avec d'autant plus d'acuité qu'une part des actions adverses reposent elles-mêmes sur son exploitation. Elle est une ligne d'opérations essentielle car les emballements et les distorsions médiatiques peuvent influencer sur les décisions politiques ou opérationnelles en contradiction avec l'action des troupes sur le terrain.

Conduire à la paix

Au fur et à mesure du progrès accompli dans le domaine de la sûreté générale, les forces armées participent à la mise en œuvre ou au soutien d'actions spécifiques qui contribuent à la stabilisation de l'environnement et facilitent la sortie de crise.

Désarmement, démobilisation, réinsertion (DDR)

Le désarmement des combattants peut intervenir très tôt dans l'opération ou être le fruit d'un processus long et délicat, dont le déroulement reste lié au développement de la situation politique ou d'accords entre les parties. Il est toujours

une étape essentielle pour ramener la paix et fait donc souvent partie du cœur de l'opération. Sa formalisation est le processus DDR – désarmement, démobilisation, réinsertion – qui, sur un schéma éprouvé par l'ONU, se généralise à de nombreux conflits. Il nécessite des moyens importants, notamment sur le plan financier, et s'appuie sur des institutions et des organisations internationales ou non gouvernementales. Il s'élabore avec toutes les parties concernées et met en œuvre des volets aussi différents que la sécurité, la réinsertion sociale, la formation, l'emploi ou la santé. Pluridisciplinaire par nature, le DDR concerne les forces armées de façons diverses en fonction des théâtres et des mandats. Elles y agissent aux côtés d'autres acteurs avec lesquels un dialogue précoce est nécessaire et doivent pouvoir se structurer, au moins partiellement, en vue de cette mission.

Formation des forces locales

Parfois dans le droit fil du processus DDR, mais en maintes occasions aussi de manière indépendante, la formation ou la remise à niveau de forces de défense et de sécurité locales est un aspect indispensable du retour à un État de droit qui doit pouvoir s'appuyer sur la loi, l'ordre et la justice. Si la formation des forces chargées de la sécurité publique relève d'unités de police ou de gendarmerie, les forces armées peuvent avoir à participer à la formation des cadres ou à celle d'unités complètes afin de remettre à niveau l'armée locale. Elles ont parfois aussi la mission d'accompagner ces armées nouvelles en les associant aux opérations en cours puis en leur transférant dans le temps les missions qu'elles assurent. La relève de la force ne pouvant véritablement provenir que des forces locales, la tâche de les hisser à la hauteur de leur mission revêt un aspect essentiel pour les forces de stabilisation.

Rétablir les fonctions vitales

Souvent dès la phase d'intervention, puis dans le cours de la crise, les forces agissent au profit des populations. Au-delà des actions civilo-militaires qui, d'un objectif d'insertion des forces, glissent progressivement vers la préparation de la paix : il s'agit de déployer un minimum de capacités afin de rétablir certaines fonctions vitales (santé, eau, énergie), ou d'aider les organisations humanitaires spécialisées. Les besoins dépassant toujours les capacités des forces, dont les moyens sont d'abord destinés à leur propre soutien, celles-ci remplissent surtout un rôle de catalyseur. Cependant, dans certaines circonstances particulières et dans l'attente de moyens civils adéquats, les forces organisent une véritable manœuvre de secours si la détresse et l'urgence le justifient.

Restaurer l'État

D'autres actions utiles à la restauration de l'État sont conduites avec l'aide des forces engagées sur le théâtre. Elles peuvent être du domaine d'une armée particulière (transports aériens ou maritimes dans des régions dépourvues d'infrastructures,

maîtrise de l'environnement terrestre, etc.), d'un service (aide médicale), ou posséder un caractère interarmées (opérations civilo-militaires). L'organisation des consultations électorales, le déploiement de l'administration, les actions de coopération et de développement, la fluidité de certains circuits économiques en font partie. Dans tous les cas, cependant, les forces militaires doivent cerner le périmètre de leur action afin de ne pas s'engager au-delà des capacités qu'elles peuvent consentir et de ne pas tenter de réaliser ce que d'autres peuvent et savent faire, souvent mieux qu'elles.

*
**

Nos armées interviennent maintenant essentiellement pour prévenir ou combattre le chaos et la violation du droit. Agissant aux côtés des multiples acteurs qui luttent pour restaurer la paix, elles le font avec toute la puissance nécessaire à la bataille et toute la mesure indispensable à l'action au sein des populations. Anticiper et gérer la sortie de crise consistent, pour elles, à préparer et à conduire les opérations qui, à l'issue de la phase d'intervention leur permettront de passer la main dans un environnement stabilisé. La capacité de notre pays et de ses forces armées à dépasser l'urgence pour préparer l'avenir dans la gestion des crises est la condition pour que celles-ci sachent achever leurs missions et ne s'épuisent à ouvrir des théâtres sans jamais pouvoir s'en extraire.

Le 19 octobre 2006, le centre de doctrine d'emploi des forces (CDEF) et la compagnie européenne d'intelligence stratégique (CEIS) ont organisé à l'École militaire à Paris un colloque destiné à poursuivre la réflexion et à montrer la nécessité de devoir anticiper et gérer les sorties de crise afin de permettre, non seulement que les armes se taisent, mais aussi qu'elles puissent se retirer face à la paix qui s'installe.

3^e rencontre Retour d'expérience et prospective **« L'adieu aux armes : anticiper et gérer la sortie de crise »**

Présentation de la rencontre :

Introduction du général Vincent Desportes (commandant le CDEF) et du général (2S) Rannou (CEIS).
Témoignage opérationnel du général de corps d'armée Yves de Kermabon (commandant le CRR FR).

Table ronde : anticiper et gérer la reconstruction :

M. Christophe Stalla-Bourdillon (consultant indépendant, ancien directeur international des ciments Vicat).
M. Éric Chevallier (directeur des missions internationales, Médecin du Monde). M. le préfet Jean Dussourd (représentant spécial adjoint pour la police et la justice au Kosovo jusqu'en avril 2006. Coordonnateur d'*Unitaid* – Facilité internationale d'achat de médicaments auprès du ministre des Affaires étrangères).
M. le général (gendarmerie) Lambert Lucas (coordonnateur sécurité de l'équipe de planification de l'UE au Kosovo). M^{me} l'ambassadrice Sylvie Bermann (directeur des Nations unies – Organisations internationales au ministère des Affaires étrangères).

Témoignage opérationnel :

M. le général de corps d'armée Elrick Irastorza (major général de l'Armée de terre).

Allocation de clôture :

M. le général d'armée Bruno Cuhe (chef d'état-major de l'Armée de terre).

Le Partenariat stratégique « UE Afrique » face aux « situations de fragilité »

Sébastien Bergeon

Expert national détaché (FR) auprès du Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne (DGE VIII).

Il y a un peu plus d'un an, la stratégie conjointe UE/Afrique, adoptée à Lisbonne, fixait le cadre du nouveau partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Afrique en dépassant la relation traditionnelle entre les bailleurs de fonds et l'Afrique ⁽¹⁾.

En effet, la transformation de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) en Union africaine (UA) en 2001, le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD, 2001), la Stratégie européenne de Sécurité (2003) ⁽²⁾ et l'émergence de nouveaux défis planétaires ont conduit l'UE et le continent africain à réajuster leurs relations à la fois anciennes et complexes.

Ce réajustement passe tout d'abord par l'instauration d'un dialogue politique entre les deux structures continentales. Le choix de mettre au même niveau relationnel l'UA et l'UE est nouveau, notamment en ce qu'il prend en compte le champ de la Paix et la Sécurité. Cette extension et modernisation d'un cadre traditionnellement lié aux liens économiques (ACP) et à l'aide au développement permet de dépasser les axes qui jusqu'à lors dominaient la relation euro-africaine et qui ont souvent été perçues comme contraignantes par la partie africaine.

Ce réajustement passe ensuite par la mise en avant du principe d'appropriation africaine (*African ownership*) qui consiste, entre autres, à légitimer toutes les formes d'engagement de l'Union européenne par une demande des partenaires africains. C'est également un fait nouveau non sans conséquences.

Enfin, ce réajustement s'est traduit par la définition de nouveaux vocables censés refléter l'esprit du nouveau partenariat et ses principes. C'est le cas, par exemple, de la disparition de la notion d'État fragile au profit de celle de « situation de fragilité », qui symbolise davantage la primauté du multilatéral sur le bilatéral.

(1) <http://europafrique.org/strategiecommune>

(2) Stratégie européenne de Sécurité : « Une Europe sûre dans un monde meilleur », décembre 2003.

Qu'en est-il de la pertinence de cette nouvelle approche ?

Des États fragiles aux situations de fragilité

À la fin de l'année 2007, un processus visant à apporter une réponse adéquate de l'UE aux situations de fragilité est engagé par la Commission européenne. Un communiqué de la Commission ⁽³⁾ définit la notion de fragilité de la manière suivante :

« Fragility refers to weak or failing structures and to situations where the social contract is broken due to the State's incapacity or unwillingness to deal with its basic functions. (...) »

In most extreme cases, states can collapse or withdraw from parts of the territory, which can lead to permanent insecurity, chronic violent conflict and humanitarian crises ».

Cette définition renvoie à une situation où l'État est quasi inexistant, voire inexistant puisque *de facto* en « faillite ». L'État « failli » ou fragile reste bien au cœur du sujet et l'élément déterminant la situation de fragilité.

Le communiqué va cependant plus loin et donne ensuite le cadre de réponse suivant :

« A range of transnational security and instability threats may also result from these situations, which may undermine EU strategic objectives and interests. (...) Engagement through Community instruments can have an added value because, in certain circumstances, it can be seen to be more neutral than bilateral cooperation. (...) »

Engagement in situations of fragility should be open to a wide range of players, such as UN agencies, the Red Cross Movement or incountry actors. Parliaments, decentralised authorities and civil society have great potential for driving change, which can be maximised by facilitating their access to funding ».

Cette approche indique que les situations de fragilité sont également le fruit d'une instabilité transnationale et que les réponses apportées doivent alors être adaptées : elles s'inscrivent dans un cadre multilatéral, non étatiques ou trans-étatiques qui est défini comme plus neutre et plus efficace que les actions bilatérales. Telle doit également être le cadre des réponses de l'UE, leur objectif et leur plus value.

Un mois plus tard, en novembre 2007, le Conseil de l'UE soutient cette nouvelle approche en focalisant sur les aspects de bonne gouvernance, une meilleure utilisation des Fonds communautaires, une meilleure coordination entre

(3) Communiqué COM (2007) 643 du 25 octobre 2007 : « Towards an EU response to situations of fragility, engaging in difficult environments for sustainable development, stability and peace ».

la Commission, le Secrétariat général du Conseil et les États-membres, notamment au travers de la création de « *County and Thematic Teams* » qui travailleraient selon des situations au cas par cas et non plus au regard d'une liste d'États fragiles.

Cette évolution se finalisera en décembre 2007 à Lisbonne par la validation de la Stratégie conjointe Afrique/UE ⁽⁴⁾ par l'ensemble des Chefs d'États africains et européens. La notion de situation de fragilité y apparaît au premier plan et a été inscrite, d'un commun accord, par les Européens et les Africains. Cette nouvelle relation euro africaine s'inscrit avant tout dans un système multilatéral qui ne sollicite pas systématiquement le recours direct aux États, qu'ils soient africains ou européens et privilégie ainsi les dimensions régionales et trans étatiques.

Le partenariat « Paix et sécurité » : une réponse globale aux situations de fragilité

La stratégie conjointe s'organise autour de huit partenariats ⁽⁵⁾. Le partenariat « Paix et Sécurité » est celui où l'engagement des institutions européennes, et notamment du Secrétariat général du Conseil, semble le plus marqué. C'est aussi l'un des partenariats les plus avancés. Il aborde les questions de paix et de sécurité d'un point de vue essentiellement stratégique, voire opérationnel, au travers des dimensions continentales et régionales et dans un environnement multilatéral (cf. supra) et multisectoriel ⁽⁶⁾. L'approche bilatérale, par le biais des États africains, de même que la dimension tactique, n'est pas privilégiée. La politique de l'UE s'inscrit ainsi en complément des politiques chinoises et américaines à l'égard de l'Afrique dont la dimension bilatérale et opérationnelle reste importante.

Le partenariat « Paix et Sécurité » s'articule autour de trois principales priorités : le renforcement du dialogue politique entre l'UE, l'UA et les organisations régionales africaines, la mise en œuvre de l'Architecture de paix et de sécurité africaine (APSA) et le financement des opérations de maintien de la paix de l'UA sous mandat ONU.

Le dialogue politique tend à se renforcer : la première réunion du COPS de l'UE et du CPS de l'UA s'est tenue à Bruxelles le 30 septembre 2008 et la coordination entre les équipes d'experts se renforce chaque jour. La priorité relative à l'APSA, quant à elle, se répartie selon quatre grands domaines d'action, dans lesquels sont inclus le Panel des Sages et le Système d'alerte précoce continentale :

(4) www.obsafrique.eu/documents.php

(5) Paix et Sécurité, Gouvernance démocratique et droit de l'homme, Commerce, intégration régionale et infrastructures, Développement, Énergie, Changement climatique, Migration, Mobilité et emploi et enfin Science, société de l'information et de l'espace.

(6) Ce partenariat englobe les aspects militaires, civils et police.

- la prévention des conflits, dont l'objectif est de renforcer les structures politico militaires de l'UA et des organisations régionales,
- l'entraînement et la formation de la Force africaine en attente (Euro Recamp/AMANI AFRICA),
- le soutien aux opérations, notamment sur le plan logistique,
- la reconstruction post conflit (réforme du secteur de sécurité).

Les Africains et Européens ont constitué des groupes de mise en œuvre réunissant les États membres, les Commissions et les Secrétariats respectifs. Des chefs de file ont été désignés pour chacune des trois priorités. Pour l'Union européenne, le Secrétariat général du Conseil et la Commission sont responsables du dialogue politique, la France et l'Italie ont pris en charge la priorité consacrée à l'APSA, et enfin la Commission et le Royaume-Uni ont pour responsabilité les questions de financement des opérations de maintien de la paix de l'UA. La présidence du groupe européen est assurée par le Conseiller spécial du SG/HR, Pierre Michel Joana. Les initiatives développées par ce groupe sont relayées politiquement et techniquement sur le terrain par le représentant spécial de l'UE auprès de l'UA, Koen Vervaeke, et son équipe, mais également par le représentant du SGC auprès des Nations unies, Pedro Serrano. Il convient également de noter la constitution de groupe d'experts conjoint UE/UA pour la mise en œuvre du partenariat. La dernière rencontre des groupes « Paix et Sécurité » s'est tenue le 24 avril 2008 à Bruxelles.

Les défis du partenariat « Paix et Sécurité »

Ce partenariat doit relever plusieurs défis, tant sur le fond que dans le cadre sa mise en œuvre. Ces défis sont différents selon l'approche européenne ou africaine.

Coordonner les politiques européennes et communautaires

Pour l'Union européenne, le principal défi est celui de la coordination des engagements ou des politiques de ses États membres et ceux de la Commission européenne. Cette recherche de coordination pose d'emblée une série de questions. À quoi renvoie l'idée de « paix et de sécurité » ou de situation de fragilité pour des États comme l'Allemagne, le Royaume Uni, la Suède, la Belgique, la Grèce, Malte, l'Italie, la Lettonie, le Portugal ou encore la France ? Jusqu'où un État est-il prêt à céder de sa souveraineté au multilatéralisme ? Quelle politique la Commission européenne met-elle en œuvre ?

La notion de « paix et de sécurité » ne renvoie pas aux mêmes référents, selon que l'on est suédois, italien, estonien ou de la Commission. Il est coutume, de façon globale, de distinguer trois grands groupes d'États sur l'Afrique. Un premier groupe s'organiserait autour des anciennes puissances coloniales telles que

le Royaume-Uni, l'Espagne, la France, l'Italie, la Belgique et le Portugal. Fort de leur expérience et de leur lien historique avec l'Afrique, les acteurs de ce groupe constituent des dynamiques importante du partenariat et son engagement est central notamment au regard des Africains. Le partenariat « Paix et sécurité » s'assimile, selon ces pays, davantage aux questions de sécurité *stricto sensu* (militaire, civil et police). S'ils ne négligent pas la coopération multilatérale, ils restent néanmoins attachés à maintenir leurs actions « souveraines ».

Un deuxième groupe s'organiserait autour des pays dit « nordiques »⁽⁷⁾. Ces États sont, *de facto*, plus éloignés du continent africain. Leur expérience coloniale est marginale sur le sol africain, mais ils constituent néanmoins des acteurs incontournables, notamment par leur approche des questions liées au développement, y compris les droits de l'homme, les aspects *gender issues*, etc. Une grande partie de leur influence s'effectue par le biais des organisations non gouvernementales (ONG). Dans leur perspective, le partenariat « Paix et sécurité » s'assimilerait davantage aux enjeux de développement, de progression de la démocratie et de la bonne gouvernance. L'externalisation de la politique de groupe d'États par le biais de structures multilatérales et non étatiques est quasi systématique.

Un troisième groupe s'esquisse autour des pays d'Europe centrale et orientale ou des « nouveaux entrants » au sein de l'UE (souvent appartenant à l'ancien bloc de l'Est). Pour eux, l'Afrique reste encore une image lointaine, voire exotique, bien que certaines questions telles que l'immigration commencent à constituer un enjeu auprès de l'opinion publique. Le partenariat « Paix et sécurité » peut susciter à la fois un fort intérêt comme de l'indifférence. Parce que neutres ou « neufs » (issus de la décomposition de la Tchécoslovaquie ou de la Yougoslavie), ces États ont une valeur ajoutée en tant qu'atout politique dans la mise en œuvre du partenariat stratégique.

L'Allemagne est à la jonction de ces trois ensembles. Sa politique à l'égard de l'Afrique reste encore ambivalente⁽⁸⁾. Elle hésite à occuper un terrain spécifique sur le continent où elle a été présente de l'époque coloniale à nos jours, est méfiante à l'égard du premier groupe, ne semble pas vouloir trop s'aventurer sur les terres nordiques, bien qu'elle pourrait en revendiquer le *leadership*, et courtise aisément le troisième groupe. L'expérience au Congo (*Eufor RDC*), dans laquelle elle a été engagée, n'a pas suscité un nouveau souffle à l'égard du continent africain. L'Allemagne, en revanche, reste le premier contributeur européen au Fonds européen de développement (hors clef de contribution)⁽⁹⁾, dont la plus grande partie est engagée en Afrique.

(7) Suède, Finlande, Danemark. La Norvège, non membre de l'UE, pourrait y être également associée.

(8) Jérôme Spinoza : « L'Afrique dans le regard allemand » in *Défense Nationale*, janvier 2007.

(9) Dans ce cas, la France est le premier État membre sur contributeur.

Par ailleurs, il faut citer la Commission européenne qui est tenue, sur le plan institutionnel, de gérer le crucial Fonds européen pour le Développement (FED). Cet instrument de l'aide communautaire à la coopération au développement est soumis à des règles d'engagement assez complexes, qui lui sont propres, tant sur les plans technique (procédure) que sur le fond⁽¹⁰⁾. À l'origine exclusivement réservé au développement, ce fonds s'est récemment (2003) ouvert aux questions de sécurité au travers de la Facilité de paix. Pour la Commission, le partenariat « Paix et Sécurité » est une façon, parmi d'autres, d'engager les crédits de la facilité de paix.

Améliorer les outils financiers de l'UE

Le deuxième défi pour l'Union européenne est celui de l'adaptation de ses instruments financiers aux situations de fragilités. Ce défi se pose en terme de coordination des instruments mais également et surtout en terme de réactivité face aux situations de fragilité.

Les instruments financiers au sein de l'UE sont multiples et ne répondent pas toujours à des logiques complémentaires ni même à une politique générale de l'UE. À titre d'exemple, le fonds *Athena* dont l'objectif est de financer les coûts communs des opérations de maintien de la paix de l'UE, ne permet pas de répondre à des besoins en matière de capacity building. La Facilité de Paix (issue du FED), quant à elle, ne peut financer des projets stricto sensu militaires. De nouveaux instruments pourraient être créés, certains élargis voire fusionnés. En 2007, la présidence allemande s'est penchée sur cette question, sans succès.

Au niveau des règles administratives et juridiques, des structures décisionnelles et des engagements de paiement, il est également aisé de constater l'éclatement « budgétaire », notamment au sein de la Commission. Les synergies entre les programmes relevant d'une approche géographique et ceux relevant d'une approche thématique sont difficiles à mettre en œuvre.

Concernant la réactivité, les procédures lentes et compliquées ont malheureusement jusqu'à présent bridé l'UE. Il n'est pas rare de voir arriver sur le terrain les effets d'un financement bien après une crise. La nouvelle Facilité de paix (2009-2010), adoptée récemment par les États-membres, prévoit de ce fait un mécanisme de réaction rapide qui devrait répondre à cette question. Une autre particularité de la facilité de paix est qu'elle ne peut être engagée sans une demande africaine. Ce point, répondant au principe de l'*African ownership*, est un élément décisif dans la mise en œuvre du partenariat stratégique (*cf. infra*).

(10) Bien que, suite à la demande du Parlement européen, un titre soit réservé pour le Fonds dans le budget communautaire depuis 1993, le FED ne fait pas encore partie du budget communautaire général. Il est financé par les États membres et est soumis à ses propres règles financières et est dirigé par un comité spécifique.

Faire évoluer les structures « opérationnelles » de la PESC/PESD

Le troisième défi pour l'Union européenne est celui de l'adaptation de ses structures aux ambitions de sa politique extérieure. En effet, le partenariat stratégique avec l'Afrique impose un jeu qui ne peut être mis en œuvre sans des structures adéquates à Bruxelles, à New York et en Afrique. Or il n'existe pas à ce jour de structures internes permanentes suffisamment renforcées qui permettent la coordination générale des différents instruments (civils, militaires et financier) et programmes de l'UE. La création d'un poste de représentant spécial de l'UE auprès de l'UA en janvier 2008 et d'une structure de coordination autour du Conseiller spécial du SG/HR pour le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix en mars 2008 à Bruxelles répondent bien à ce besoin. Elles pourraient néanmoins être améliorées, voire élargie.

Le développement de structures similaires à celles de la représentation de l'UE auprès de l'UA vers les régions africaines, mais aussi vers les États africains, permettrait de garantir la fluidité de l'information entre l'UE et les organisations régionales. À Bruxelles, une approche préventive, coordonnée et multisectorielle devrait être développée autour d'un pôle qui réunirait les experts de la Commission, du Secrétariat Général du Conseil et des États membres. La structure de coordination existante autour du Conseiller spécial du SG/HR pour le renforcement des capacités africaines de maintien de la paix constitue un noyau adéquat et pourrait être renforcée par des experts du SGC, de la Commission et des États membres afin d'assurer la continuité du groupe européen de mise en œuvre de la stratégie.

**

Pour l'Afrique, les défis sont d'une autre nature et tout aussi importants. Le principe d'appropriation par les Africains est l'aspect le plus novateur du partenariat. En théorie, il donne aux Africains les moyens de prendre la main. En pratique, cette appropriation, appelée *African ownership*, semble soulever plus de questions que de réponses tant pour la partie européenne qu'africaine.

Dépasser les limites de l'African ownership

Et si l'Afrique refusait l'*African ownership* ⁽¹¹⁾ ? Cette question volontairement provocatrice pourrait encore être posée aujourd'hui compte tenu des difficultés que rencontrent les partenaires africains et européens à mettre en œuvre leurs projets communs, qu'ils soient liés au développement ou aux questions de paix et de sécurité.

(11) Référence à Axelle Kabou : *Et si l'Afrique refusait le développement ?* ; L'Harmattan, 1991.

Face à ces difficultés, deux arguments majeurs et explicatifs peuvent être avancés. Le premier est d'ordre politique et culturel, le second d'ordre administratif. Lors du séminaire organisé à Lisbonne en novembre 2007 sur le thème de la PESD et de l'Afrique, un haut responsable africain a tenté de répondre à cette question qui lui était posée. Selon lui, tous les acteurs africains n'étaient pas encore prêts à intégrer cette nouvelle donne. Nous étions dans une période de transition qui demandait du temps. Un grand nombre d'États africains privilégient encore les relations bilatérales, l'Union africaine et son multilatéralisme restant encore flous, difficilement maîtrisables. Pour certains d'entre eux, la confiance des partenaires traditionnels, voire nouveaux, demeurerait de mise, quitte même à en dépendre. En d'autres termes, pourquoi faire soi-même ce que d'autres peuvent très bien faire ?

Le principe d'appropriation africaine est basé sur une dynamique d'offre et de demande, c'est à dire que tout engagement politique et financier de la part de l'Union européenne doit se fonder sur une demande africaine. En toute logique, une demande doit être faite sur la base d'une évaluation des besoins préalables qui demande du temps et des ressources humaines. Or, la plupart du temps, la formulation de cette demande pose un réel problème faute de personnel suffisant dans les structures continentales et régionales africaines.

Ce dernier point pose l'un des problèmes les plus épineux du partenariat : la question du recrutement du personnel africain. Des structures de gestion efficaces sont indispensables pour la mise en œuvre des programmes et projets eur-africains. Or si les structures existent bien sur le papier, elles sont dans la réalité très réduites. Un exemple concret est celui du *PSOD*⁽¹²⁾ (mini *DOMP*⁽¹³⁾ au sein de l'UA) qui jusqu'à présent comporte moins de 30 personnes alors qu'une bonne centaine serait requise.

Il est plusieurs facteurs qui expliquent ces problèmes de recrutement. Sur la base d'entretiens informels, il est révélé que la principale source de non recrutement provient de l'investissement insuffisant des États africains dans les structures multilatérales africaines. Pourquoi, alors qu'ils disposent d'une élite remarquablement formée ? L'explication est probablement le manque d'attractivité de ces structures multilatérales, notamment sur les plans politique et financier. L'élite africaine tend davantage à choisir une carrière aux Nations unies, fortement valorisante, qu'une carrière à l'Union africaine.

L'autre raison tient à des questions de gestion administrative. De la même façon que cela est réalisé à l'Union européenne, le recrutement est basé sur des équilibres géographiques. Or, au sein de l'Union africaine, de nombreux États ne peuvent fournir de ressources suffisantes ou inversement d'autres pourraient en donner trop. Par ailleurs, il arrive que ceux qui ont les moyens d'en donner font le

(12) *Peace Support Operation Division*.

(13) Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU, *DPKO* en anglais.

choix de les garder pour des raisons de politique nationale. Ainsi, l'équilibre relève parfois de l'impossible pour les administrateurs de l'Union africaine qui n'ont pas les leviers suffisants pour imposer un recrutement efficace. Des postes clés restent ainsi vaquant plusieurs mois, voire plusieurs années. Enfin, l'équilibre entre les différents commissariats doit également être respectés.

Tous ces dysfonctionnements posent de réelles difficultés aux *leaders* de l'UA, mais aussi aux partenaires de l'Union africaine, notamment en terme de planification budgétaire d'une année à l'autre. La tentation est ainsi grande pour les partenaires occidentaux, dont l'Union européenne, d'occuper ces postes par des fonctionnaires ou des consultants extérieurs aux organisations africaines.

Harmoniser les relations entre l'UA et les organisations régionales

L'autre grand défi pour l'Afrique est celui de l'intégration continentale. Cette intégration est-elle un mythe ou une réalité ? Quelles sont actuellement les tendances lourdes ?

En juillet dernier, l'Union africaine et les organisations régionales ont signé un *memorandum of understanding (MoU)* qui renforce la relation entre les deux entités régionales et continentales. Ce mémorandum prévoit, outre le principe de subsidiarité, une certaine autonomie des organisations régionales dans l'utilisation de leurs capacités de gestion de crises (brigades régionales en attente,...). Or, cette autonomie s'assimile très souvent à une compétition entre les organisations régionales et l'UA plutôt qu'à une complémentarité.

Si l'on se prête à une simple analyse comparative entre les différentes organisations africaines, il apparaît très rapidement combien l'asymétrie est importante. Entre la région nord et la région ouest, par exemple, il n'y a aucune commune mesure. Dans ce cadre également, l'implication des États est déterminante. Certaines régions sont effet tirées par des États pivots, d'autres ralenties par des conflits internes ou l'appartenance d'États à plusieurs entités régionales.

La rivalité entre certaines organisations régionales est une réalité qu'il convient aussi d'envisager dans le cadre de l'évolution de l'intégration régionale. Le cas de la dualité entre la SADC et la COMESA autour des États à la fois membre des deux organisations a été significatif en Afrique australe⁽¹⁴⁾. Notons que l'intervention de l'Afrique du Sud a été déterminante et a permis d'assurer la montée en puissance de la SADC.

L'intégration continentale n'est pas un mythe, néanmoins et au delà des aspects théoriques, une coordination basée sur la confiance entre les différentes

(14) Peter Takirambudde : « Les stratégies rivales de la SADC et de la COMESA en Afrique australe » in *Régionalisation, mondialisation et fragmentation en Afrique subsaharienne*, sous la direction de Daniel Bach, Karthala, 1998.

institutions pourrait être renforcé d'une part en associant davantage les organisations régionales et les États volontaires aux travaux de l'UA et dans les réunions internationales (G8++/Africa Clearing House), d'autre part en précisant davantage les prérogatives de l'UA et des organisations régionales de façon à réaliser des économies d'échelles au niveau continental.

*

**

La mise en œuvre du partenariat stratégique est un défi qui mérite d'être relevé. L'approche multilatérale et trans étatique qu'il préconise dans le cadre de la prévention et à la résolution des crises sur le continent africain est indispensable. Cette approche doit être néanmoins complétée par une approche « par le bas » qui passe par un investissement des États africains vers les organisations multilatérales, mais également par un appui coordonné des États-membres de l'UE vers leurs homologues africains.

Le plus grand défi du partenariat est peut être un défi conjoint : celui de trouver un rythme d'évolution commun entre l'UE et l'Afrique. Les normes politiques et juridiques de l'Union européenne, les habits de ses fonctionnaires et leur mode de recrutement, et la temporalité des affaires courantes sont fortement éloignés de celles d'une institution africaine. Les mécanismes de coopération, dont les fondements restent la confiance et l'échange équitable ⁽¹⁵⁾, devraient prendre cette donne en compte.

Il convient d'encourager la mise en place d'un système de coopération qui articulerait bilatéralisme et multilatéralisme, acteurs étatiques et non étatiques telle que, par exemple, la société civile africaine. À propos de cette dernière notion ⁽¹⁶⁾, encore faudrait-il préciser sa définition et son implication dans le partenariat. De ce point de vue, l'approche globale envisagée par le partenariat UE/Afrique face aux situations de fragilités reste à approfondir.

Publié initialement dans *Studia Diplomatica*, Vol. LXII, n° 2, 2009.

(15) Robert Axelrod : *Donnant-Donnant : une théorie du comportement coopératif* ; Paris, Odile Jacob, 1992 ; 234 pages.

(16) J.L. Comaroff & J. Comaroff : *Civil Society and the political imagination in Africa : critical perspectives* ; University of Chicago Press, 1999.

Les réformes du secteur de la sécurité vue d'Afrique

Jean-Jacques Konadjé

Docteur en science politique, consultant en géopolitique et relations internationales, expert en maintien de la paix et spécialiste de la défense et de la sociologie militaire. Enseignant à l'Université de Rouen et dans d'autres Universités françaises.

Depuis quelques années, la question de la réforme du secteur de la sécurité (RSS) suscite à la fois un fort intérêt et un engouement certain sur le continent africain. Elle l'est d'autant plus que les besoins de sécurité des États africains et des populations sont immenses, divers et spécifiques. En effet, les nombreuses rébellions, les sempiternels conflits et les innombrables putschs ou tentatives de coup d'État qui ont jalonné l'histoire de bon nombre de pays africains prouvent à quel point ce continent est confronté à une instabilité et une insécurité généralisées, marquées par de fortes particularités régionales et des conditions politiques et économiques souvent dégradantes. Il ressort de ce constat que, de nos jours, vivre à l'abri de la peur et du besoin reste une illusion pour beaucoup d'Africains.

C'est pourquoi face à cette situation pour le moins alarmante, la communauté internationale et les partenaires au développement ne cessent d'apporter leur appui aux États africains et à leurs principales institutions chargées d'assurer la sécurité en vue de renforcer leurs capacités dans ce secteur. Parce que la paix et le développement durables exigent la mise en place d'organismes de sécurité efficaces et responsables, sans discrimination et dans le plein respect des droits de l'Homme et de l'État de droit ⁽¹⁾, la réforme du secteur de la sécurité apparaît comme l'un des principaux processus mis en œuvre sur le continent africain en vue de permettre aux différents pays de mieux prendre en compte à la fois la sécurité de leurs États ainsi que celle de leurs populations.

Envisagées dans une perspective holistique ⁽²⁾, ces réformes apparaissent comme des processus situés à la croisée des questions de sécurité, de développement

(1) ONU : *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de sécurité* ; Rapport du Secrétaire général à l'Assemblée générale et au Conseil de sécurité, 23 janvier 2008 ; A/62/659-S/2008/39 ; page 7.

(2) Selon l'approche holistique de la RSS, le secteur de la sécurité englobe l'Armée, la Police, la Gendarmerie, les organes de renseignement et d'autres organes similaires, les institutions judiciaires et pénitentiaires ainsi que les instances civiles élues et dûment désignées auxquelles il revient d'en assurer le contrôle et la supervision (Parlements, exécutif, ministères de l'Intérieur et de la Défense), etc.

et de gouvernance et concernent tous les domaines qui concourent d'une façon ou d'une autre au développement de la sécurité humaine. Cette approche holistique admet donc que le développement et la sécurité sont inextricablement liés. Cependant, il faut souligner que, dans la plupart du temps, ces réformes se heurtent à une série d'obstacles sur le terrain. Notre analyse se veut être une perception africaine sur la façon dont ces réformes sont conduites sur le continent africain : en premier lieu, dans quels contextes ; en second lieu, avec quels acteurs, internationaux et nationaux ; et enfin quelles conditions de réussite d'une RSS sur le continent africain.

Contextes de mise en œuvre des RSS sur le continent africain

Sur le continent africain, bien souvent, les processus de RSS sont menés dans des contextes de prévention de conflits violents, de reconstruction post-conflit, de consolidation de la paix et/ou de bonne gouvernance. En effet, du fait des besoins sécuritaires spécifiques de chaque pays, les différentes réformes opérées dans le secteur de la sécurité en Afrique se déroulent en fonction des réalités complexes qui tiennent compte des dynamiques historiques, politiques, sociales et culturelles qui ont contribué à forger le secteur de la sécurité dans ces différents contextes nationaux.

Ainsi, loin d'être homogènes, il existe plusieurs approches de RSS menées en terre africaine. Leurs réussites ou leurs échecs dépendent de ces différents facteurs qui peuvent aussi bien être une source d'accélération de leur mise en œuvre comme des éléments de leur blocage. Selon Alan Bryden et Boubacar N'diaye, « Sur le continent, plusieurs approches de la RSS se côtoient, très différentes les unes des autres. Il existe des exemples positifs de processus de RSS générés spontanément (...) À l'inverse, les régimes autoritaires offrent peu d'occasions de mettre en place des actions de RSS favorisant la gouvernance démocratique. Et contrairement à ce que l'on pourrait penser, il est parfois arrivé que l'effondrement d'un État en raison d'un conflit et les efforts ultérieurs de consolidation de la paix soient à l'origine des tentatives de RSS les plus abouties »⁽³⁾. On comprend bien que ce sont les contextes qui déterminent les orientations données aux processus de RSS. Abordant dans le même sens, Axel Augé soutient que les réformes engagées à l'échelle des États africains sont polymorphes et obéissent à des dynamiques. Certains pays africains poursuivent simultanément plusieurs types de réformes, au gré des contextes de tensions auxquels ils sont confrontés⁽⁴⁾. Chaque pays ayant sa propre sensibilité et chaque situation de sécurité étant unique, il serait vain voire inapproprié que les acteurs de la communauté internationale y importent un modèle de sécurité « clé

(3) Alan Bryden, Boubacar N'Diaye (Dir. Publ.) : *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : bilan et perspectives* ; Éditions DECAF, 2011 ; page 15.

(4) Axel Augé : « Les réformes du secteur de la sécurité et de la défense en Afrique sub-saharienne : vers une institutionnalisation de la gouvernance du secteur sécuritaire » in *Afrique contemporaine* n° 218 ; 2006, page 56.

en main ». Car les secteurs de la sécurité évoluent en fonction des besoins du pays mais aussi de l'environnement régional et international.

Au regard de ces différents contextes, nous pouvons dire que les processus de RSS sur le continent africain sont avant tout des réformes politiques qui contribuent au développement socioéconomique des pays concernés et à l'émergence de structures politiques stables. Ils permettent entre autres de re-légitimer l'État, de renforcer sa fonction régulatrice et de responsabiliser les différents acteurs du secteur de la sécurité en les sortant du champ politique pour les remettre à leurs places. Ces réformes traduisent ainsi la volonté de bonne gouvernance des États africains qui les mettent en œuvre. Elles permettent par ailleurs à ces États de recouvrer entre autres l'exercice du monopole de la violence légitime et contribuent à la transformation des mentalités et des comportements dans les pays en question. Si les processus de RSS diffèrent en fonction des contextes dans lesquels ils sont mis en œuvre, il n'en demeure pas moins de faire remarquer qu'ils mobilisent des acteurs aussi bien à l'échelle internationale qu'au niveau national et couvrent plusieurs champs.

Acteurs impliqués dans les processus de RSS en Afrique

À l'échelle internationale, les acteurs impliqués dans ces processus sont essentiellement les organisations internationales et les partenaires au développement. Loin de faire l'inventaire de toutes ces organisations, nous nous bornerons à citer les plus importants dans ce domaine.

Le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE) est un acteur clé dans la mise en œuvre des processus de RSS sur le continent africain. En tant que pionnier en matière de réflexions sur ces questions, le CAD a conçu et développé des lignes directrices intitulées Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance : principes et bonnes pratiques. Dans ce document considéré comme un cadre de référence international définissant les principes clés de la RSS, le CAD envisage d'ailleurs le processus de RSS comme une réponse aux besoins de sécurité de l'État et des populations tout en établissant une gouvernance démocratique et transparente du secteur de sécurité dans le respect des droits de l'Homme et de l'État de droit. Pour le CAD, la RSS considérée dans sa dimension globale devrait contribuer à l'amélioration des capacités des institutions de sécurité et de justice et au renforcement des capacités de contrôle des organes de supervision tels que les parlements, les médias et la société civile.

Tout comme l'OCDE, l'Union européenne (UE) a développé des stratégies de soutien aux processus de RSS dans les pays africains. En effet, dans le cadre de la politique extérieure de la Communauté européenne (CE) et de la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), l'UE privilégie l'approche holistique de

la RSS et identifie plusieurs défis auxquels les États africains qui mènent des processus de RSS sont confrontés. Il s'agit entre autres « des armées régulières pléthoriques et sous-payées, des forces irrégulières et des sociétés de gardiennage agissant en marge de la loi, l'absence d'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi que son statut imprécis et l'insuffisance de ses ressources, le manque de capacités, de compétences juridiques et parfois de volonté politique de la part des parlements concernant l'obligation de rendre compte des services de sécurité, la violation des droits de l'homme par la police et l'armée, une culture d'impunité au niveau de l'État et l'incapacité à protéger la population contre le terrorisme » ⁽⁵⁾.

Depuis 2008, à la demande de son Assemblée générale et de son Conseil de sécurité, l'Organisation des Nations unies (ONU) a mis en place un cadre stratégique en matière d'appui à la RSS ⁽⁶⁾. Ce cadre d'intervention conforte les actions de l'Organisation supranationale, déjà menées par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) et les différentes opérations de paix. Il faut dire qu'en tant que pierre angulaire du système de sécurité mis en œuvre par la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité soutient que « la réforme du secteur de la sécurité est un élément essentiel de toute entreprise de stabilisation et de reconstruction au lendemain des conflits et la mise en place d'institutions de sécurité professionnelles, efficaces et responsables est un facteur indispensable pour jeter les bases de la paix et du développement » ⁽⁷⁾.

L'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) a aussi adopté la question de la RSS. Ainsi, dans la déclaration de Québec d'octobre 2008, elle insiste sur la nécessité et le bien fondé de soutenir les processus de RSS dans le monde francophone.

À l'échelle continentale, des organisations régionales comme l'Union africain (UA) et la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (Cedeao) encouragent et soutiennent leurs États membres à mettre en œuvre les processus de RSS nécessaires. À l'instar de ces acteurs multilatéraux, plusieurs donateurs bilatéraux initient des programmes nationaux en vue de soutenir les processus de RSS dans les pays africains. Il s'agit notamment de certains pays nordiques, de la Grande-Bretagne et de la France qui a fait de la RSS un élément clé de son action stratégique en publiant un document stratégique intitulé : Réforme des systèmes de sécurité : approche française.

Il est important de souligner que la lourdeur bureaucratique qui caractérise ces organisations internationales, plus particulièrement l'ONU et l'UE constitue souvent, un obstacle majeur dans la mise en œuvre efficace de ces réformes en

(5) Communauté européenne : « Réflexion sur l'appui apporté par la Communauté européenne à la RSS » ; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Bruxelles, 24 mai 2006, page 5.

(6) Pour plus de détails voir le rapport de l'ONU : *Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de sécurité* ; *op.cit.*

(7) ONU : « Déclaration du Président du Conseil de sécurité » ; 12 mai 2008 ; S/PRST/2008/14, page 1.

Afrique. Cette bureaucratie excessive qui n'est toujours pas aisée à comprendre, retarde de façon considérable l'action de ces organisations internationales dans le domaine de la RSS et laisse souvent place à l'improvisation et à la confusion totale. Cela ne va pas sans susciter des critiques de certains intellectuels africains qui accusent ces organisations internationales de faire « le médecin après la mort ». Il faut aussi souligner que les normes produites par ces organisations en matière de RSS ne correspondent pas toujours aux réalités africaines.

Sur le plan national, les processus RSS concernent plusieurs secteurs et couvrent plusieurs domaines qu'Alan Bryden et Boubacar N' Diaye regroupent en cinq catégories que sont :

- Les organisations légalement habilitées à faire usage de la force (forces armées, police, gendarmerie, etc.) ;

- Les organisations chargées de la justice et de l'application de la loi (le judiciaire, les services correctionnels, les services d'enquête criminels) ;

- Les organes civils de gestion et de contrôle (la Présidence de la République, la primature, les organes de sécurité consultatifs, les législatures, les comités législatifs) ;

- Les organisations de sécurité non statutaires (les milices traditionnelles, les sociétés de sécurité privées) ;

- Les organes de la société civile non statutaires (les médias, les organisations associatives, les organisations de recherche et d'analyse politique).

À tous ces acteurs, s'ajoutent les différents réseaux nationaux, régionaux ou internationaux sur la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité. Malgré la diversité des acteurs qui interviennent dans les processus de RSS sur le continent africain, les différents objectifs poursuivis par les uns et les autres font que, bien souvent, il existe un décalage criard entre les approches développées et les réalités dans les pays concernés. Cela est certainement à l'origine des résultats mitigés voir négatifs constatés sur le terrain. Ainsi, nous pensons que pour mener à bien un processus de RSS un certain nombre de conditions devraient être réunies.

Les conditions de réussite des processus de RSS en Afrique

La réussite des réformes du secteur de la sécurité menées sur le continent africain doit être assortie d'un certain nombre de conditionnalités. En effet, en plus du soutien sans faille de la Communauté internationale, tout processus de RSS doit être marqué par une volonté politique très forte du pays concerné. Cette volonté politique doit avant tout être étatique et venir du plus haut niveau. Elle doit être inclusive et impliquer les points de vue de toutes les forces politiques du pays. Le processus de RSS doit également faire l'objet d'une appropriation

nationale, c'est-à-dire qu'il doit être menés par les acteurs locaux. L'appropriation nationale soulève par ailleurs la question des ressources nationales. En fait, les pays qui abritent ces réformes doivent disposer de ressources financières conséquentes car le financement de ces processus ne doit pas se reposer uniquement sur les acteurs de la communauté internationale. À cela, s'ajoutent les ressources humaines, c'est-à-dire une expertise locale très pointue sur les questions de RSS. Il faut quand même préciser qu'à ce niveau, l'appropriation nationale ne doit pas faire l'objet « d'un accaparement » de la part d'un groupe ou d'un seul parti politique comme on le constate souvent dans des pays africains. La capacité professionnelle des personnes chargées de piloter cette mission délicate doit être en phase avec ce qu'il y a à faire. Cette appropriation nationale doit être un sentiment partagé entre les acteurs locaux et la communauté internationale. D'ailleurs, l'approche holistique exige que la RSS soit intégrée dans les documents stratégiques, les plans d'actions et dans tous les outils de programmation existant entre les acteurs de la communauté internationale et les pays bénéficiaires.

La réussite des processus de RSS sur le continent africain passe également par la coordination entre les acteurs impliqués dans ces réformes. Il faut avant tout une coordination entre les différents acteurs de la Communauté internationale, car souvent, ceux-ci peuvent adopter des approches différentes en matière de conception et de formalisation de politiques opérationnelles dans le secteur de la sécurité. Il faut en plus une démarche concertée et harmonieuse entre ces acteurs de la communauté internationale et les acteurs locaux. Cela peut par exemple passer par la création d'un cadre unique de concertation. Car comme le soutient l'approche française, la RSS vise une action cohérente et coordonnée de l'ensemble des acteurs impliqués tant du côté des pays concernés que des partenaires au développement qui apportent leur appui à ce processus ⁽⁸⁾. Il est important de souligner que le respect des droits humains doit être une condition de réussite de la RSS. En effet, qu'un minimum de sécurité soit réuni sur le terrain avant de démarrer tout processus de RSS. Une telle réforme ne saurait prendre forme dans des conditions sécuritaires précaires.

Une RSS réussie doit aussi prendre en compte la question du genre. En Afrique, les femmes sont sous-représentées dans le secteur de la sécurité, alors qu'elles jouent un rôle capital en termes de médiation dans les pays en situation de conflit. Il faut aussi une implication totale de la société civile dans la réforme du secteur de sécurité. Par définition, la RSS est un processus destiné à la population. Le but étant de mettre en place des programmes devant contribuer au renforcement de la sécurité humaine. Il est donc important d'associer la société civile des pays concernés à de telles réformes. Cette façon d'appréhender la RSS par « le bas » permet de mieux prendre en compte les besoins de populations et surtout la perception qu'elles ont de la sécurité. La mise en place d'une stratégie de communication/sensibilisation s'avère

(8) Alan Bryden, Boubacar N'Diaye : *op. cit.*, page IX.

être importante pour la réussite d'une réforme du secteur de la sécurité. Cela permet d'annoncer ce que le pays en question entend faire dans le cadre de ce processus. La stratégie de communication/sensibilisation permet de mieux expliquer les enjeux de la RSS aux populations concernées et surtout de susciter leur adhésion. C'est en agissant ainsi qu'on évitera d'avoir une réforme du secteur de la sécurité trop élitiste, qui très souvent ne produit pas les résultats escomptés.

*

**

Nous retenons de notre analyse que les réformes du secteur de la sécurité menées en Afrique apparaissent comme des processus incontournables pour tout pays qui emprunte le chemin de la bonne gouvernance démocratique. La diversité des contextes nous permet de constater qu'il existe différents types de processus de RSS sur le continent. Le point commun de toutes ces réformes, c'est qu'elles sont pensées dans une perspective holistique. L'échec ou la réussite de ces processus dépend d'un certain nombre de facteurs tels que la prise en compte de la spécificité du contexte d'intervention, la volonté politique, étatique et l'appropriation nationale. Malgré les avancées non négligeables constatées, il convient de souligner que les processus de RSS en Afrique font face à de nombreux défis et à certaines incertitudes car contrairement à l'approche inclusive mis en avant par les acteurs internationaux, la mise en œuvre de la RSS dans certains pays se limite à l'appui de la réforme des forces de sécurité. Cela ne résout pas le problème de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité dans ces pays, car comme les sages ont coutume de le dire au bord de la lagune : « L'éléphant meurt, mais ses défenses demeurent ».

Le Service civique d'action au développement en Afrique, un pont entre la sécurité et le développement

Bruno Clément-Bollée

Général, directeur de la coopération de sécurité et de défense au sein du ministère des Affaires étrangères et européennes.

De nombreux pays africains sont confrontés aujourd'hui à un double défi avec, d'une part d'énormes difficultés de formation professionnelle d'une jeunesse en très forte croissance et légitimement exigeante, et d'autre part de gros problèmes de développement, tant dans les centres urbains par manque de personnel qualifié aux métiers traditionnels, que dans de vastes zones à vocation agricole de plus en plus désertées. Au plan social, le cocktail devient chaque jour plus inquiétant. Parallèlement, dans ces mêmes pays, les armées, souvent en sureffectif, participent régulièrement à résoudre les crises sociales, en réprimant les manifestations parfois de façon brutale, n'ayant souvent pas reçu la formation nécessaire à la gestion adéquate de ce type d'événement. Au bilan, leur image au sein des populations n'est évidemment pas la meilleure. Si ce constat global n'est pas nouveau, en revanche l'exaspération des populations face à la désespérance, et notamment celle de la jeunesse, transcende désormais la peur de la répression et s'exprime ouvertement, parfois de façon violente, menaçant la stabilité des régimes.

C'est pour tenter d'apporter une réponse à cette équation complexe qu'une initiative relative à la formation de la jeunesse et à l'aide au développement, réalisée en environnement militaire, a été lancée il y a quelques années à Madagascar, reprise sous d'autres formes par des pays comme Djibouti, la Tunisie ou le Mozambique. Au total, ces diverses expériences ont permis la mise au point du concept de Service civique d'action au développement (SCAD). Il a pour objectif de contribuer à la formation de la jeunesse et au développement du pays, tout en donnant aux forces armées l'opportunité d'améliorer leur image au sein de la population. Concrètement, il s'agit de proposer à des jeunes volontaires, filles et garçons, d'effectuer un service civique au cours duquel, après une période d'adaptation puis de formation professionnelle confirmée dans une filière choisie, ils appliquent le métier appris au profit du développement du pays, avant d'être insérés dans le tissu économique local.

Trois conditions préalables doivent être remplies avant de lancer le projet : d'abord, un soutien politique du Service civique d'action au développement (SCAD) au plus haut niveau de l'État, ensuite des capacités d'insertion réelles des jeunes formés dans le tissu économique local, enfin des soutiens financiers assurés avant le lancement du projet, dont l'ampleur nécessite l'engagement des bailleurs de fond.

Forte démographie, crise de l'emploi et sous-développement... un cocktail explosif !

L'état de la situation intérieure

La démographie sur le continent africain est en très forte expansion et les difficultés de formation et d'insertion de la jeunesse, première victime de l'instabilité du continent, ne font que s'accroître progressivement. Chacun connaît cette délicate équation, devenue hélas lieu commun. Première victime des conflits, la jeunesse, légitimement exigeante mais oisive, devient souvent aussi un des acteurs principaux de la crise. Ainsi, les jeunes qui devraient être une richesse et une chance pour le pays se retournent contre l'État dans l'incapacité de les prendre en charge. Ils se retrouvent trop souvent prisonniers d'un cercle vicieux dans lequel la crise de l'emploi et le chômage les poussent à se révolter d'une façon ou d'une autre, souvent tout simplement pour subvenir à leurs besoins. Par la suite, pour les pays sortant de crise, la question se pose évidemment de savoir **quelles options proposer aux jeunes miliciens à démobiliser**. Au total, toutes ces questions doivent trouver réponse pour asseoir la sécurité.

Par ailleurs, l'exode rural important qui touche une grande partie du continent, en particulier l'Afrique de l'Ouest, est une donnée supplémentaire qui vient aggraver une situation déjà précaire. De nombreuses populations rurales, confrontées aux catastrophes naturelles récurrentes, à la baisse des rendements et à la chute des prix des produits agricoles, émigrent vers les villes, provoquant un abandon des exploitations et une inquiétante désertification des campagnes, quand dans le même temps s'accroissent les bidonvilles miséreux autour de villes à l'urbanisation incontrôlée. Dans ce contexte, on voit tout l'intérêt de promouvoir des programmes visant à contribuer à rééquilibrer la situation, en formant les jeunes aux métiers agricoles pour contribuer à fixer les populations des campagnes, mais aussi aux métiers de la ville, pour aider à répondre aux besoins colossaux des centres urbains.

Les acteurs de la sécurité... facteurs d'insécurité ?

En Afrique, le secteur de la sécurité est parfois victime de ceux qui en ont la charge. En effet, souvent les effectifs des armées africaines sont excédentaires du fait d'une politique de ressources humaines mal maîtrisée. Par ailleurs, le sureffectif est toujours important dans les pays en sortie de crise, dont le premier souci doit être,

avec l'inévitable réconciliation, de se tourner au plus vite vers des actions de « désarmement, démobilisation et réinsertion » (DDR), pour **replacer dans la société civile les soldats en surnombre**. Au-delà du sureffectif, se pose aussi parfois le problème de l'oisiveté au sein des forces armées. Quand l'instruction et l'entraînement font défaut, la troupe est livrée à elle-même. Certains soldats se livrent une activité parallèle, quand d'autres ne font rien. Plus grave, durant les phases de sortie de crise, des soldats, échappant à tout contrôle, peuvent être tentés d'adopter des comportements similaires à ceux des miliciens. Nul besoin d'être précis, combien de témoignages d'exactions de tous ordres n'ont-ils pas été rapportés durant ces derniers mois ici ou là ! De telles dérives surajoutent sensiblement à l'insécurité. Nulle armée africaine n'est à l'abri de ces menaces, en temps de crise comme en temps de paix. Comme l'affirme le Secrétaire général des Nations unies, Ban Ki-moon, le problème central se résume au fait que « lorsqu'elles sont mal formées, sous-équipées, mal gérées et irrégulièrement payées, les forces de sécurité contribuent à l'insécurité en se rendant coupables de graves violations des droits de l'homme ».

Dans ces conditions, pour une nation, imaginer une réflexion de portée stratégique qui débouche sur une grande réforme des armées peut s'avérer utile. Certains pays s'y sont déjà lancés, comme le Mali, l'Afrique du Sud ou le Libéria. Bien sûr, on sait aussi que professionnaliser, organiser, structurer et équiper l'outil de défense a un coût difficile à supporter pour l'économie nationale.

Un facteur aggravant, le manque de développement

Sur les vingt dernières années, un conflit sur deux s'est déroulé sur le sol africain. Aujourd'hui encore, de nombreuses crises demeurent, dont certaines ont éclaté il y a plus de dix ans. On sait également l'extrême difficulté des sorties de crise, en particulier s'agissant de l'application des processus de « désarmement, démobilisation et réinsertion ». La mauvaise volonté trop souvent partagée des belligérants, mais aussi et surtout l'absence de perspectives d'activités rémunérées n'incitent pas toujours les combattants d'où qu'ils viennent à réintégrer la société civile. Ainsi, dans ce paysage pour le moins délicat, la pauvreté et l'absence de perspectives d'avenir pour une jeunesse désœuvrée constituent des facteurs de risque de violences et donc d'instabilité nationale, qui peuvent s'étendre à l'échelle régionale. À cela il faudrait aussi ajouter parfois des questions de gouvernance, tandis que les problèmes de corruption ont du mal à trouver réponse. Enfin, et sans tomber dans un afro-pessimisme de mauvais aloi, il convient également d'évoquer les catastrophes naturelles récurrentes, sécheresse à l'est, inondations à l'ouest, cyclones au sud-est... dont les graves conséquences peuvent constituer un frein sensible au développement.

Tout cela n'est pas nouveau, ce constat est régulièrement décrit. En revanche, aujourd'hui, la réaction de la population et notamment de la jeunesse semble évoluer. La passivité coutumière a tendance à faire place à une contestation

systématique des dysfonctionnements. La jeunesse transcende sa peur et descend dans la rue pour demander des comptes. C'est cela l'élément nouveau, à l'exemple du printemps arabe. Face à ce phénomène, les dirigeants sont amenés à entreprendre des réformes et à mettre en place des politiques publiques adaptées, afin d'offrir des emplois et des perspectives d'avenir aux jeunes. Le Service civique d'action au développement, s'il s'insère dans une démarche globale de réforme, peut y contribuer.

Le Service civique d'action au développement, un complément indispensable aux sorties de crise

Partir d'une expérience qui a fait ses preuves : le SMA...

Créé en 1961, sur l'initiative de Michel Debré, le Service militaire adapté (SMA) fête cette année ses cinquante ans d'existence. L'idée centrale du projet est de répondre au défi social, en venant en aide à des jeunes ultramarins en panne d'avenir. Pour cela, des unités particulières ont été constituées dans les départements et collectivités d'outre-mer, visant à offrir à de jeunes volontaires une formation professionnelle acquise en environnement militaire. La formation à une cinquantaine de métiers différents est proposée par le SMA qui s'implique ensuite pour l'insertion des jeunes bénéficiaires au sein du tissu économique local. Par ailleurs, les unités SMA sont mises à disposition lors de plans de secours, pour les phases d'urgence, comme ce fut le cas pour les unités antillaises lors du séisme de janvier 2010 en Haïti.

La formation dispensée se veut la plus complète possible. Ainsi, les jeunes se voient décerner des attestations et certificats de formation professionnelle, mais aussi citoyenne, de premiers secours, en plus du permis de conduire. Ce système connaît depuis toujours un réel succès, à l'image de l'année passée où il a permis l'insertion de 75 % des 3 000 jeunes qui y ont été formés. Ce résultat a incité à mettre en place le projet « SMA 6000 », qui vise à doubler les effectifs à former à l'horizon 2014.

Ce succès s'explique surtout par la « philosophie SMA » qui vise à répondre au défi social « formation-emploi » des collectivités de l'outre-mer à travers un projet qui mobilise les jeunes et les sensibilise à la vie en collectivité, tout en offrant dans le même temps des perspectives concrètes d'avenir professionnel. Enfin, il convient de noter que certains de ces projets ont été soutenus par le Fonds européen de développement régional (Feder).

Répondre au défi du développement...

Partant de cette réflexion et au vu du contexte africain, l'idée est venue d'adapter le concept SMA pour qu'il réponde, au-delà du défi social, surtout à celui du développement. Il s'agit alors de mettre en place un projet visant à assurer les bases d'une éducation civique puis la formation professionnelle des jeunes volontaires, dans le but de les insérer *in fine* dans le tissu économique national, mais seulement après une phase dite d'application où ils exercent les métiers appris au profit du développement du pays.

Sur le continent africain, le manque de formation professionnelle et les défis du développement sont lourds de conséquences, non seulement pour l'Afrique, mais aussi pour l'Europe, qui en subit les contrecoups. L'afflux actuel d'immigrés illégaux que les pays européens bordant la Méditerranée tentent difficilement de contrôler est là pour en témoigner. Dans ces conditions, il est aussi de l'intérêt de l'Europe d'essayer de prévenir cette difficulté, et c'est précisément ce qu'elle tente de mettre au point avec le continent africain. Favoriser la sécurité et la stabilité du continent est bien l'objectif majeur du partenariat stratégique entre l'Union européenne et l'Union africaine. Parallèlement, les **Objectifs du Millénaire pour le développement**, adoptés par la communauté internationale pour être atteints à l'horizon 2015, concourent au même but, avec un accroissement significatif de l'aide publique au développement, apport absolument indispensable pour des actions durables en Afrique.

En favorisant la stabilité par la formation professionnelle et le développement, le Service civique d'action au développement (Scad) s'inscrit dans cette double démarche. Ainsi, concrètement, en proposant à de jeunes volontaires, filles et garçons, d'effectuer ce service civique comprenant en premier lieu une phase de formation professionnelle confirmée et reconnue pour acquérir un métier choisi (urbain ou rural), puis une phase d'application au cours de laquelle les intéressés participent concrètement au développement du pays (travaux sur les grands chantiers nationaux, exploitation des fermes d'État...), il s'agit avant tout de contribuer à la stabilité des États. L'insertion à l'issue du service dans la vie économique locale, grâce à un travail d'identification préalable des besoins des entreprises et du monde rural, renforce cette finalité.

Il est par ailleurs possible **d'inscrire aussi les projets type Scad dans un processus de « désarmement, démobilisation, réinsertion » (DDR)**, en ciblant comme bénéficiaires les jeunes soldats souvent recrutés pendant la crise et en mettant en place des structures d'accompagnement conséquentes. Cela permet de compléter et de soulager le travail très lourd des processus classiques des Nations Unies, qui doivent généralement prendre en compte des effectifs très importants au sein des programmes DDR.

Les clés de la réussite

Ce projet ambitieux nécessite un certain nombre de conditions indispensables à sa réussite. Tout d'abord, le soutien politique au plus haut niveau de l'État bénéficiaire est crucial. En effet, la réussite du Scad passe avant tout par son appropriation par les autorités locales. C'est à elles qu'il revient de porter le projet, pour mobiliser l'opinion publique interne et surtout pour pouvoir bénéficier du soutien des instruments financiers internationaux nécessaires à sa mise en place. La très forte volonté politique est également requise pour aider à la conduite du projet en en faisant une priorité nationale. Ainsi, l'implication des autorités du pays permet de **coordonner les actions des différents ministères et autres structures concernées par le Scad, ainsi que celles des acteurs internationaux impliqués.**

L'identification et la prise en compte des capacités d'insertion réelles du pays dans l'offre de formation proposée conditionnent aussi la réussite du projet. Ce sont elles qui définissent l'ambition du Scad, le nombre de jeunes formés chaque année et les filières retenues. Il ne saurait être question de donner à un jeune une formation dans un secteur n'offrant aucun débouché professionnel. Le remède serait pire que le mal. Pas de capacités d'insertion, pas de projet ! Il est donc nécessaire de s'assurer d'une part qu'une réelle capacité d'insertion existe dans le pays bénéficiaire, et d'autre part d'adapter l'offre de formation aux débouchés professionnels préalablement identifiés, en ciblant notamment les filières porteuses. Cette évaluation doit avoir lieu lors de la phase d'étude de faisabilité du projet et notamment en partenariat avec le secteur privé. Enfin, chaque projet doit rechercher des synergies avec les initiatives développées par les agences nationales et les organismes internationaux de coopération, en concertation étroite avec les plans de développement des pays bénéficiaires.

Des deux précédentes conditions ressort la nécessité de **considérer chaque Scad comme un cas unique.** Chaque pays dispose de ses propres atouts et faiblesses. Il faut donc que le projet soit adapté aux conditions locales et tienne compte des possibilités qu'offre l'environnement politique, économique et social du pays.

De plus, le Scad doit absolument être accompagné sur le long terme pour tenir compte des difficultés de mise en œuvre qu'il engendre. En effet, il nécessite une souplesse certaine dans sa conduite, impliquant une adaptation constante à l'évolution du tissu économique local et aux initiatives de développement des agences ou organismes de coopération internationaux. Ainsi, pour assurer sa pérennité, chaque projet Scad doit pouvoir être accompagné par une équipe d'experts, travaillant en étroite relation avec l'équipe de conduite-projet du pays bénéficiaire. Ce suivi permet également de rendre des comptes aux bailleurs de fonds et d'aider à assurer une gestion transparente des crédits alloués.

Par ailleurs, le concept Scad est ouvert aux organisations internationales comme la Commission européenne (UE), le Programme des Nations unies pour le

développement (PNUD), le Bureau international du travail (BIT), le Fonds monétaire international (FMI) ou la Banque mondiale. Le coût annuel de fonctionnement est relativement important et ce type de projet nécessite un engagement dans la durée. Il est donc primordial que les organismes internationaux soient associés très tôt au concept, de manière à aider efficacement les partenaires africains dans leurs demandes d'appui financier.

Pourquoi un Service civique d'action au développement en milieu militaire ?

Les forces armées, acteur central dans de nombreux pays africains, n'ont a priori pas vocation à être associées aux processus d'aide publique au développement mis en place sur le continent. Elles ne jouissent pas toujours, au sein de la population, de la meilleure image quand elles ont pu être mêlées de près ou de loin aux exactions commises, en particulier lors de conflits récents. Cela étant, si on considère la menace représentée par les conséquences du manque de développement comme majeure, alors il n'est pas incohérent d'en déduire que chaque acteur de l'État puisse, à sa façon, apporter une partie de la réponse. Dans ces conditions, le Scad peut être la contribution de l'outil de défense, avec l'idée de consacrer une partie modeste de ses moyens, humains et matériels, au développement du pays. Cet ancrage du projet Scad à l'environnement militaire permet d'alléger considérablement la mise en œuvre du projet, notamment au plan financier.

Tous les aspects de la formation relèvent bien sûr du domaine civil, s'appuient bien évidemment sur les centres de formation professionnelle existants déjà et s'intègrent au soutien éventuel dans ce domaine des organisations internationales comme des ONG. Mais selon les pays, ces centres de formation sont parfois défaillants voire quasiment inexistantes. Cela justifie alors la création d'organismes de formation ou la redynamisation des centres existants. Cette responsabilité incombe au domaine civil.

En conséquence, il ne faut pas se méprendre sur l'aspect « militaire » d'un projet dont les bénéficiaires sont avant tout des civils. Seul l'environnement du projet et une partie de son encadrement humain sont fournis par l'outil de défense, pour des raisons essentiellement de facilités en termes de coordination, de soutien et de logistique. En effet, dans la plupart des États partenaires, l'outil de défense constitue l'une des seules entités qui possède d'emblée **des moyens à peu près organisés sur lesquels s'appuyer, même dans un contexte de sortie de crise**. Pour autant, les activités du Scad sont pilotées par une équipe civilo-militaire, elle-même supervisée par un comité de pilotage interministériel intégrant l'ensemble des ministères bénéficiaires des formations prodiguées (travaux publics, santé, agriculture, commerce, tourisme...). La partie civile de l'équipe mixte dirigeante est compétente pour tout le volet formation professionnelle des volontaires. De son côté, la partie militaire veille au bon fonctionnement de l'ensemble de la structure, en mettant équipements, infrastructures, soutien logistique et encadrement humain à disposition du projet.

Mené en milieu civil, le Scad obligerait à recruter une équipe d'encadrement, à créer des infrastructures pour le logement et l'alimentation, mais aussi à assurer un soutien logistique spécifique (transport, équipement...).

Les bénéfiques à attendre...

Le premier retour attendu de projets de type Scad concerne le développement, certes, mais pas seulement. L'apport en termes de formation professionnelle des jeunes volontaires est également important. Au total, en offrant à la jeunesse des perspectives concrètes d'insertion professionnelle à l'issue d'une contribution à la nation, le concept de Scad permet de retirer un triple bénéfice : pour le jeune formé d'abord, à qui s'ouvrent des perspectives économiques pour son avenir ; pour le pays ensuite, qui bénéficie de cette main-d'œuvre ; pour la nation enfin, par la formation citoyenne des jeunes bénéficiaires. Il s'agit là d'**un cercle vertueux où plus les individus s'impliquent** dans le développement du pays, plus les débouchés économiques s'élargissent.

En outre, la jeunesse formée peut elle-même être utilisée à des fins nationales, par exemple pour professionnaliser les structures de protection civile encore trop souvent déficientes, notamment pour répondre aux situations d'urgence. À la condition d'appuyer la structuration et la coordination des services impliqués, aussi bien civils que militaires, voire de recenser et regrouper les moyens déjà existants mais épars, le Scad pourrait participer à la restructuration des services spécialisés visant à mieux protéger les populations en cas de catastrophes, naturelles ou accidentelles. L'État devient alors recruteur.

Les projets Scad peuvent également répondre à des défis particuliers, posés par des situations prises au cas par cas. Ainsi, on pense à utiliser les Scad de Guinée et de Côte d'Ivoire d'abord pour reconvertir de jeunes soldats actuellement en surnombre dans l'armée nationale, avant de les proposer à la jeunesse.

Enfin, au-delà des objectifs affichés de développement et d'insertion de la jeunesse, le Scad, mis en œuvre par les armées nationales, offre à ces dernières l'opportunité d'améliorer leur image auprès de populations qui ne pourront qu'apprécier cette main tendue.

Les expériences déjà menées...

Plusieurs expériences basées sur des principes similaires à ceux du Service civique d'action au développement ont été menées dans certains pays africains et peuvent servir de guide pour la mise en place du projet. À Madagascar tout d'abord, avec l'aide des forces françaises présentes à La Réunion, un projet de Service militaire d'action au développement (SMAD) a été réalisé, visant à insérer en milieux rural et urbain des jeunes volontaires, après une période de formation puis de travail au profit du développement du pays. L'insertion en milieu rural

mérite une attention particulière. Chaque jeune se voit remettre 5 ha de terre et les équipements de base associés pour créer sa propre exploitation dans sa région d'origine. De plus, la phase d'application des métiers appris se concentre géographiquement d'abord sur les villages environnant les parcelles distribuées, pour réhabiliter les infrastructures de base (écoles, dispensaires...), réparer les puits, les canalisations d'eau, refaire les pistes reliant les villages.... Ainsi le phénomène d'exode rural, particulièrement inquiétant dans ce pays, est combattu concrètement. Ce projet est certainement le plus avancé dans ce domaine et il prouve qu'à certaines conditions, cela fonctionne bien. Le vif intérêt montré dans la même zone par d'autres partenaires indique que la piste est prometteuse (Mozambique, Comores, Malawi, Botswana...).

Une expérience identique est menée à Djibouti avec le Service national adapté. Ce programme vise à réaliser des pôles de formation professionnelle en mesure de proposer 6 à 8 filières de formation. En Zambie également, le *Zambia National Service (ZNS)*, proche du SMA français et soutenu par l'*African Capacity Building Foundation (ACBF)*, a pour objectif d'éduquer et de donner un métier aux jeunes les plus défavorisés, à travers une formation de deux années. Le Tchad abrite un centre militaire d'instruction agricole à Koundoul, qui assure la reconversion des militaires volontaires (environ 120 par an) dans le domaine agricole, en leur octroyant une concession dans leur région d'origine. Ce projet ambitieux participe activement au développement économique du pays dans le domaine agropastoral. Enfin, d'autres projets sont menés sur tout le continent africain : en Tunisie, avec les centres militaires de formation professionnelle de Béja et de Gafsa ; au Burundi, à travers la réhabilitation de l'école militaire des métiers de Muzinda, devenue depuis un centre de formation technique (mécanique, électricité, plomberie, menuiserie et maçonnerie) pour reconvertir le personnel qui quitte l'institution militaire ; au Bénin et au Mozambique aussi avec des projets similaires.

Ainsi, le Service civique d'action au développement est un outil intéressant, avant tout par la dynamique qu'il provoque : formation citoyenne, formation professionnelle, développement... Certes la cible numérique reste modeste (entre 1 000 et 2 000 jeunes par an), car le projet doit tenir compte des capacités réelles d'insertion dans les filières enseignées et vise à faire de chaque jeune un cas particulier, mais l'aspect formation est solide. De plus, mis en œuvre au sein de l'outil de défense, ce dernier en retire un bénéfice d'image. Il pourrait bien sûr être mené en milieu civil, mais l'environnement militaire apporte d'emblée encadrement humain, infrastructures, soutien logistique. Se priver d'un tel atout rendrait le projet singulièrement plus onéreux et compliqué à mettre en œuvre.

Aujourd'hui, les dirigeants sont au pied du mur, sans plus vraiment avoir le choix. En matière de formation, d'emploi, de mieux vivre, la jeunesse demande des comptes et le fait savoir, parfois violemment. Désormais, l'exaspération des populations l'emporte sur la crainte de la répression, c'est bien cela le facteur nouveau à prendre en compte. Les régimes qui n'auront pas anticipé risquent de le

payer cher, le printemps arabe en témoigne ailleurs. Ce contexte est donc favorable à la conduite de réformes de grande ampleur, qui pourraient faciliter la mise en place d'outils tels que le Scad.

La rigueur de sa mise en œuvre et le sérieux de son suivi sont les meilleures garanties de son succès, ce que devraient comprendre les indispensables partenaires financiers internationaux. Les bénéfices à attendre sont immenses et dépassent très largement les objectifs de développement que suggère le projet en première approche. Souci d'impliquer tous les acteurs de l'État dans le développement, main tendue par l'armée à la population, jeunesse et formation citoyenne... autant d'atouts qui pourraient jouer en faveur de ce projet et susciter l'enthousiasme des divers acteurs indispensables à sa réussite.

Publié initialement dans la revue *Mondes, les Cahiers du Quai d'Orsay* n° 8, automne 2011

La *Revue Défense Nationale* est éditée par le Comité d'études de défense nationale
(association loi de 1901)

Adresse géographique: École militaire, 1 place Joffre, Paris VII

Adresse postale: BP 8607, 75325 Paris cedex 07

Fax: 01 44 42 31 89 - www.defnat.com - redac@defnat.com

Directeur de la publication: Alain Coldefy - Tél.: 01 44 42 31 92

Secrétaire général: Jacques Mourgeon - Tél.: 01 44 42 43 72

Rédacteur en chef: Jean Dufourcq - Tél.: 01 44 42 31 90

Rédacteur en chef de l'édition anglaise: Mike Storey - Tél.: 01 44 42 49 95

Assistante de direction: Marie-Hélène Mounet - Tél.: 01 44 42 31 92

Secrétaires de rédaction: Pascal Lecardonnell, Marie-Hélène Mounet, Jérôme Dollé

Abonnements: Éliane Lecardonnell - Tél.: 01 44 42 38 23

Administration du site *Internet*: Paul Laporte - Tél.: 01 44 42 31 91

Conseiller de rédaction: Olivier Kempf

Régie publicitaire: BKSM Advertising - Tél.: 01 56 99 71 73

DL 75093 - 2^e trimestre 2012 - ISSN: 2105-7508 - CP n° 1014 G 85493 du 9 septembre 2010

