



par M. Massaër Diallo

*Chef de l'unité - Gouvernance, Dynamiques des conflits, Paix et Sécurité
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest*

Réunion du WANSED sur les Acteurs externes de Sécurité en Afrique de l'Ouest
Abuja (Nigeria), 26-27 Juillet 2018

« LES DONATEURS ET LA GOUVERNANCE DU SECTEUR DE SECURITE EN AFRIQUE DE L'OUEST »

INTRODUCTION

Les donateurs et la sécurité :

Pour les donateurs, au sein de l'UE comme au niveau du CAD de l'OCDE,

- ▶ la sécurité est une des finalités du développement.
- ▶ la sécurité est une composante de la coopération au développement.

Les donateurs sont eux-mêmes dans la plupart des cas des acteurs stratégiques impliqués au plan régional, international et mondial dans des enjeux de sécurité et de défense.

La sécurité comporte un important enjeu de gouvernance pris en compte dans les stratégies, politiques et actions des bailleurs aux niveaux bilatéral et multilatéral de leur coopération avec les pays d'Afrique de l'Ouest.

Deux cas vont illustrer notre présentation :

- ▶ l'action bilatérale de coopération qui met en rapport deux organisations communautaires ou l'une d'entre elles avec un pays ; l'Union Européenne servira de cas illustratif.
- ▶ la coopération multilatérale, avec un focus sur l'expérience de l'OCDE avec l'Afrique.

Au préalable, il faut rendre compte du contexte ouest-africain visé par la coopération et/ou l'action des donateurs. Dans cette perspective, une brève mise en évidence des défis, acquis et dynamiques en matière de sécurité et de gouvernance du secteur de sécurité en Afrique de l'Ouest contribuera à rendre compte des réponses en principe attendues de la coopération.

I. LE CONTEXTE SECURITAIRE DE L'AFRIQUE L'OUEST : DEFIS, ACQUIS ET DYNAMIQUES

1.1. Des défis

- Structurels et politiques

Instabilités chroniques : 9 États membres de la CEDEAO sur 15 sont classés « Etats fragiles » selon les critères de l'OCDE ; seuls 2 pays du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest sur 18 ont échappé à 1 coup d'État militaire en 45 ans ; seuls 4 pays membres de la CEDEAO sur 15 n'ont pas été affectés depuis 30 ans par un conflit violent aux frontières ou à l'intérieur.

- Socio-économiques et démographiques

Taux de pauvreté élevé aux niveaux national et régional. Les disparités n'affectent pas le fait que globalement il y a environ 50% de la population qui vit en dessous du seuil de pauvreté. Le taux de croissance régionale se situant autour de 5% reste plus faible dans certains pays et demeure insuffisant pour lever l'hypothèque de la pauvreté face à une démographie galopante avec un taux 2,5% l'an. Pour que l'Afrique atteigne les Objectifs du Millénaire et diminue de moitié le taux de pauvreté d'ici à 2015, il lui faudrait atteindre un taux de croissance d'au moins 8 %.

D'environ 290 millions d'habitants actuellement, la population du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest sera de près de 450 millions d'ici à 2020. La population de l'Afrique de l'Ouest est très mobile à l'intérieur de la région ; la migration intra-régionale concerne 90% des mouvements contre environ seulement 5% vers l'Europe et 5% vers l'Amérique. La Côte d'Ivoire a été un des principaux réceptacles de cette migration intra-régionale.

- Une hybridation des risques sécuritaires

- ▶ Une nouvelle tendance se précise en Afrique de l'Ouest caractérisée par une connexion de risques et menaces restés longtemps cloisonnés ; il s'agit notamment des trafics d'armes et de personnes, des rébellions politico-identitaires, du narcotrafic et du terrorisme impulsé par le GSPC devenu la branche d'Al Qaida pour le Maghreb Islamique.
- ▶ Les zones de Sénégal, du Mano-river, de la bande sahélo-saharienne sont affectées par cette nouvelle tendance. Il y a une forte montée de la criminalité liée au trafic de drogue utilisant des pays de la sous-région comme base relais entre l'Amérique du Sud et l'Europe.
- ▶ Nouvelle intensification et/ou résurgence des crises dans un contexte de revendications, de rivalités et de surenchères autour de l'exploitation des matières premières (pétrole, uranium). C'est le cas des crises touarègues au Mali et Niger et de la rébellion armée au niveau du delta du Niger
- ▶ Une acuité accrue des risques et périls de sécurité humaine en rapport avec les conditions de migration et la montée de la migration clandestine

- Au plan stratégique : l'Afrique de l'Ouest est théâtre et objet de convoitises stratégiques

- ▶ Imbrications des conflits locaux et transfrontaliers avec le terrorisme et des réseaux de criminalité de diverses natures (circulation illicite de ressources naturelles, d'armes, de marchandises, de drogues et de personnes).
- ▶ Nouvelles tendances à la compétition entre des pays émergents et des pays déjà très industrialisés dans l'accès aux ressources minières et énergétiques de l'Afrique et en l'occurrence de l'Afrique de l'Ouest.

1.2. Les acquis

- Développement et consolidation de dynamiques de sortie de crise et des processus de stabilisation au niveau des pays ayant été affectés par des conflits ou une crise chronique : Togo, Côte d'Ivoire, Sierra Leone.
- Corrélativement on assiste à une pacification du jeu politique.
- Émergence progressive d'une société civile motivée à s'impliquer dans des actions de prévention des crises et de promotion d'un agenda de sécurité humaine à l'échelle nationale et régionale.
- Existence et mise en œuvre progressive d'une architecture régionale de sécurité avec une responsabilisation confirmée à l'échelle de la communauté internationale, de l'Union africaine et la CEDEAO au niveau de la promotion de la paix et la sécurité à l'échelle régionale.¹Ces dernières se prépare à opérationnaliser l'implication d'une brigade au niveau des Forces Africaines en Attente (ASF).

II. L'ENJEU SECURITE ET GOUVERNANCE DE LA SECURITE DANS LA COOPERATION DES DONATEURS AVEC L'AFRIQUE DE L'OUEST

Deux exemples de coopération dans ce domaine :

- entre institutions communautaires : par exemple, entre l'Union Européenne et la CEDEAO
- multilatérale : par exemple, l'intervention des pays donateurs de manière coordonnée à travers le CAD de l'OCDE.

Dans la diversité des pays et formes de coopération, il y a une constante pour les pays membres de l'OCDE qui sont les trois piliers de leur action : Diplomatie, Défense, Développement.

Nous pouvons pour chaque type de coopération prendre une forme d'action qui illustre la prise en charge de l'enjeu sécuritaire et la gouvernance du secteur de sécurité. Ces actions constituent des prises en compte et des réponses aux défis rencontrés par la région.

2.1. L'Union européenne et l'Afrique de l'Ouest

▶ 2.1.1. Orientations stratégiques et politiques

La Sécurité en Afrique : un champ d'essai pour la Politique européenne de sécurité et de défense²? Cette interrogation tirée d'un document de travail de l'IDS³ renseigne sur les types de rapport possibles entre l'Europe et l'Afrique en matière de sécurité.

¹ Voir Massaër DIALLO : *La sécurité enjeu de gouvernance et de développement en Afrique de l'Ouest*. Paris, CSAO/OCDE, 01/07.

² En Anglais dans le texte.

³ IDS: Institute of Development Studies. University of Sussex. Working paper 284 by Niagalé Bagoyogo and Marie V. Gibert: *The European Union in Africa: Linkage between Security, Governance and development from an Institutional Perspective*.

- **La Politique extérieure de sécurité commune (PESC)** est construite sur une doctrine qui présuppose que les conflits et autres crises qui se développent en Afrique concernent de près la sécurité européenne. La politique européenne de développement incorpore la paix et la sécurité en Afrique parmi ses paramètres.
- **Il y a une convergence entre l'Union européenne et la France sur la nécessité de régionaliser le RECAMP développé par la France.**
- **L'Union Européenne a mis en place un mécanisme dit « Peace facility »** pour appuyer financièrement les mécanismes régionaux et sous-régionaux de construction de la paix et la sécurité en Afrique.

Pour l'Union européenne, la paix et la sécurité constituent le premier préalable pour le développement⁴ : « Il est désormais universellement reconnu que le développement durable est indissociable de la paix et de la sécurité. » : l'UE dans sa politique d'appui à la paix et la sécurité en Afrique entend « **intensifier ses efforts pour favoriser la paix et la sécurité à tous les stades du cycle d'un conflit**, depuis la prévention des conflits par l'intermédiaire de leur gestion jusqu'à leur résolution et la reconstruction. **Ces dernières années, l'Afrique a fait preuve d'une volonté et d'une capacité à organiser, diriger et conduire ses propres opérations de soutien de la paix. Il conviendrait donc que la facilité pour la paix en Afrique, qui est rapidement devenue le pilier financier de la toute nouvelle architecture africaine de maintien de la paix et de la sécurité, soit réalimentée et renforcée afin de soutenir ses efforts.** L'UE devrait également continuer à agir en faveur d'une gestion judicieuse des ressources naturelle en Afrique pour tenter de venir à bout des causes environnementales profondes de nombreux conflits. »

De même l'Union européenne s'est engagée à contribuer à « **Assurer la sécurité et l'État de droit avec équité, justice et respect total des Droits de l'Homme est devenue maintenant une priorité essentielle totalement admise et partagée.** »

Le deuxième préalable au développement durable en Afrique selon l'UE reste une gouvernance judiciaire et efficace.

En plus du soutien au Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs, l'UE préconise « La mise en place et le Renforcement d'institutions nationales crédibles, que ce soit au niveau central – tels que le Parlement, le système judiciaire ou les systèmes de gestion des finances publiques – ou au niveau local ou régional »⁵.

De même la stratégie européenne précise que « la gouvernance ne concerne toutefois pas uniquement les institutions ; elle implique également que des mesures pertinentes et des cadres juridiques et réglementaires appropriés soient adoptés. Aussi, afin de lutter contre la corruption, le blanchiment d'argent et le terrorisme, l'UE devrait-elle continuer à mettre en avant la transparence et l'efficacité des échanges de renseignements entre autorités. Il lui faudrait aussi continuer à

⁴ Les références à la politique Européenne seront tirées de la Communication de la Commission européenne devant le Parlement et le Conseil de l'Europe.

⁵ C UE ibid.

promouvoir les Droits de l'Homme et l'égalité des chances pour protéger les catégories les plus vulnérables, notamment les femmes »⁶.

La coopération avec l'Afrique comporte aussi en matière de gouvernance le projet de *Réformer l'État : « Bâtir des institutions centrales efficaces et crédibles d'une part, et promouvoir la décentralisation, d'autre part »*. Elle permet aussi aux villes et aux communautés rurales de participer à la prévention des conflits et de transformer ainsi les revendications militaires en revendications politiques. Par le passé, la Commission a, par exemple, soutenu le processus de décentralisation réussi au Mali, qui a contribué à désamorcer pacifiquement le soulèvement touareg. Un autre exemple édifiant est le Rwanda qui, après le génocide de 1994, a entrepris une décentralisation ambitieuse du pouvoir administratif dans le cadre de la reconstruction de l'État.

L'appui de l'UE comprend :

- **le soutien au système policier et judiciaire** et aux autres institutions dans les démocraties naissantes, y compris le médiateur national, la Cour des comptes et les commissions électorales plurielles.
- **le renforcement des systèmes de gestion des finances publiques (GFP)**, notamment par l'intégration du cadre public pour l'évaluation des performances en matière de gestion financière et la mise en œuvre de l'approche renforcée de soutien aux réformes de la Gestion des finances publiques.
- **le renforcement de la capacité des parlements nationaux africains**, de façon à ce qu'ils puissent mieux remplir leur fonction législative, de contrôle (y compris la lutte contre la corruption) et de représentation.

Selon l'Union Européenne, les Parlements sont les institutions légitimes pour ce qui concerne non seulement la réforme du secteur de la sécurité (RSS), la résolution des conflits, l'intégration et la réconciliation nationales, mais aussi la Co-conception des stratégies de développement de leurs pays.

➤ 2.1.2. Les engagements financiers de l'Union européenne pour l'Afrique

L'Union européenne est selon ses propres termes de loin le plus important donateur du monde pour l'Afrique avec une aide constituant 60 % de l'ensemble des AOD destinées au continent. En 2003, l'aide au développement de l'UE - États membres et Commission – pour l'Afrique a atteint 15 milliards d'euros, contre 5 milliards en 1985⁷.

2.2. L'OCDE, la Coopération au Développement et la Réforme du Secteur de Sécurité

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) de l'OCDE concentre plus de 95% de l'aide publique au développement au niveau mondial. Il constitue le lieu de coordination et d'harmonisation des

⁶ Union européenne : La stratégie de l'UE pour l'Afrique: vers un pacte euro-africain pour accélérer le développement de l'Afrique. Bruxelles ; 12/10/2005.

⁷ Rapport Commission UE ibid. p.38

politiques d'aide des 30 pays membres de l'OCDE. Il est à la base du Manuel sur la Réforme du Secteur de Sécurité.

➤ 2.2.1. Les donateurs et le dilemme sécurité et développement

Pour l'OCDE, il n'y a pas de développement sans sécurité et pas de sécurité sans développement. La sécurité est ainsi un défi et un enjeu pour le développement. Elle interpelle sous ce double rapport les donateurs et les pays récipiendaires de l'aide qui se trouvent dans une dynamique de sortie de crise ou dans une situation de stabilisation et de reconstruction post-conflit

Il faut en conséquence aider à relever le défi de la sécurité qui se pose avec acuité dans des contextes variés, de stabilité, de conflit ou de post-conflit. La consolidation ou la reconstruction de l'État de droit va de pair avec une nécessaire réforme du secteur de la sécurité.

Parallèlement à cette nécessité, se développe un débat sur la place et le statut de la sécurité dans l'aide publique au développement.⁸ Mais cela constitue une question spécifique par rapport à la question de la gouvernance du secteur de sécurité. Quels sont donc les enjeux et défis concernant la réforme des systèmes de sécurité et comment les donateurs peuvent-ils contribuer à y répondre ?

➤ 2.2.2. Enjeux régionaux de la Réforme du Secteur de Sécurité

On abordera ici à titre d'illustration les cas de la réforme du secteur de sécurité dans un contexte post-conflit et/ou de fragilité de l'État en Afrique de l'Ouest.

Le post-conflit se caractérise au plan de la sécurité par une fragilité de l'État confronté à une difficulté voire dans certains contextes à une incapacité d'assumer effectivement sa souveraineté politique sur le territoire et de garantir la sécurité des personnes et des biens. Cette déficience sécuritaire hypothèque la stabilité et la sortie de crise. Elle constitue **un important facteur de résurgence** des crises qui fait régresser des situations post-conflit à un retour au conflit ; le cas actuel du Niger et dans une moindre mesure du Mali confrontés à nouveau à une rébellion touarègue en est une illustration.

L'impunité des auteurs de violence, de prédation et de criminalité décredibilise l'État et installe une instabilité qui mine les conditions sociales et politiques de la démocratisation et du développement économique.

Dans certains contextes post-conflit, des composantes des forces de défense et de sécurité et/ou des forces combattantes rebelles (en principe ou en cours de démobilisation) **peuvent contribuer à l'aggravation de l'insécurité du fait de l'absence d'un leadership et d'une effectivité de l'État, et faute d'un DDR bien conduit.**

Cette absence d'autorité de l'État et d'efficacité du système de sécurité en phase de transition du conflit à la paix peut en retour provenir d'une faiblesse des ressources disponibles ; notamment

⁸ Voir entre autres le débat répercuté par la revue Afrique contemporaine n° 218. 2006-2, et en particulier la contribution de Jean-Marc Chataigner : *La réforme du secteur de la sécurité dans les États et sociétés fragiles* . Pp 101-117 ;

celles devant permettre au gouvernement post-conflit d'entretenir une force garante de la puissance publique mise à l'abri des conditions de dénuement incompatibles avec l'assomption des tâches de protection de l'ordre public et la sécurité publique et humaine.

Le cas de la Guinée-Bissau illustre bien ce cycle continu de forces armées déstabilisées par la défiance enracinée dans une pauvreté chronique des soldats en quête de salaires, d'une part et dans la survivance d'une vieille tradition d'armée de guérilla, d'autre part où « le pouvoir était au bout du fusil ». Cela contribue à la prévalence d'une culture du « droit acquis » et d'anciens combattants s'arrogeant tous les droits sans égards aux lois, au contexte et aux mécanismes de leur prise en compte. La fragilité de l'autorité met l'État en perpétuelle situation de négociation avec ses troupes anciennes et actuelles.

Ceci se pose comme solutions aux pouvoirs post-conflit dans la mesure où le DDR n'a pas absorbé et recyclé de manière significative et durable les effectifs issus des diverses générations de conflits.

Ces défis connus par un pays comme la Guinée Bissau se profilent tout aussi bien dans d'autres situations de sortie de crise. Le gonflement des effectifs militaires pour ne laisser personne de côté est plus un risque qu'une solution même si, référé au court terme, cela permet de déjouer les menaces portées par les corporatismes développés par des acteurs armés ; notamment ceux qui peuvent craindre d'être victimes d'une marginalisation consécutive à la recomposition sociopolitique et la reconstruction de l'État dans la phase post-conflit.

Au Liberia, en Sierra Leone comme en Guinée Bissau, seule une réforme contextualisée du secteur de la sécurité assumée par les acteurs contribuera à inscrire la sécurité dans une perspective de développement.

- ✓ Pour articuler son expérience et ses lignes directrices⁹ en matière de réforme du secteur de la sécurité aux contraintes et spécificités des contextes, l'OCDE a mis en place au niveau du CAD le Groupe sur les États fragiles, actuellement piloté par l'AFD et la Banque mondiale.
- ✓ Cette contextualisation se concrétise aussi à travers les travaux et approches du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE) en matière de DDR, SSR et post-conflit dans la sous-région.
- ✓ En dehors de la contextualisation, les principes et stratégies de l'OCDE insistent beaucoup sur l'**Ownership** et l'implication des acteurs des pays concernés.
- ✓ **L'implication** des acteurs institutionnels régionaux et sous-régionaux comme la CEDEAO qui joue un rôle de premier plan .en matière de sécurité et de perspective de développement permet de trouver pour la RSS des bases internes de motivation des acteurs et de légitimation des politiques destinées à la matérialiser.

L'OCDE développe le partenariat et le dialogue à un double niveau de :

- **l'Afrique** dans son ensemble par son Unité African Partnership Forum (APF)
- **l'Afrique de l'Ouest** de manière plus spécifique, à travers les actions impulsées par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE).

⁹ Voir the *OECD/DAC Handbook on Security Sector Reform, Ed. 2007* qui constitue une contribution de poids dans l'approche et la connaissance des expériences, des défis et des réponses possibles en matière de réforme du secteur de sécurité.

Dans tous les cas, l'action et la réflexion sur la coopération sont structurées par certaines questions clefs, dont celles-ci :

- ▶ *Comment mettre en cohérence les orientations et l'organisation de la sécurité avec les stratégies et politiques de développement économique et social ?*
- ▶ *Comment promouvoir la sécurité humaine dans une approche globale qui réconcilie les populations et l'État et les mette en convergence ?*
- ▶ *Comment les bailleurs peuvent-ils appuyer et contribuer à nourrir ce dialogue qui convoque la gouvernance démocratique pour une bonne opérationnalisation du paradigme sécurité et développement ?*
- ▶ *Comment réaliser l'implication des acteurs non étatiques dans la réforme et la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest ?*

L'OCDE favorise le caractère informé du dialogue en contribuant à le nourrir d'une bonne connaissance des situations, des dynamiques internes et des politiques ; cela permet aux acteurs concernés, aux bailleurs prêts à les accompagner, de produire en synergie des réponses tirant leur pertinence de leur légitimité et leur adaptation au contexte national, régional et global.

Le rôle des bailleurs vient alors en appui non seulement financier par l'aide bilatérale et multilatérale, mais aussi stratégique notamment en proposant en partage des expériences, des approches fondées sur les bonnes pratiques et les leçons apprises, et des partenariats. Ce rôle ne peut pas être substitutif et il suppose l'implication et l'initiative des acteurs concernés.