

Conférence JAGA 2102, Praia 9-12 Juillet 2012.

L'Afrique réinvente sa gouvernance

ATELIER 05. CONSTRUIRE LES CONDITIONS D'UNE SECURITE POUR TOUS.

POUR UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE DE LA SÉCURITÉ EN AFRIQUE.

Contribution de Zeïni MOULAYE

Docteur en Science Politique.

Nous vivons dans un monde de plus en plus menacé, imprévisible et inquiétant. Ces vingt dernières années, l'Afrique a offert au monde le théâtre d'un environnement sécuritaire déplorable. Aujourd'hui encore certains États sont incapables, dans certaines contrées, d'assurer à leurs citoyens la sécurité la plus élémentaire. L'insécurité a enveloppé la vie des nations africaines. En Afrique en général, en Afrique de l'Ouest en particulier, la situation sécuritaire était déjà grave dans les années 1990. Elle est devenue gravissime dans les années 2000-2010. Depuis une vingtaine d'années au moins nous assistons à un banditisme urbain et périurbain croissant, des conflits intercommunautaires sempiternels découlant des litiges fonciers, de la rareté des ressources naturelles et des déséquilibres environnementaux, une criminalité transfrontalière et transnationale montante, dominée par le trafic de drogues, d'armes, d'êtres humains, et surtout un terrorisme international rampant, glissant lentement vers l'Afrique subsaharienne et se régénérant au contact de la pauvreté et de la misère. Et tout cela influe considérablement sur les efforts de démocratisation et, naturellement, de développement.

Les conflits en Afrique, souvent d'une violence terrifiante, ont engendré des millions de morts, de handicapés, de déplacés, de sans abri, de réfugiés. Ils ont déchiqueté le tissu social et mis en lambeaux la cohésion sociale dans beaucoup de pays. Ils ont détruit les ressources naturelles, les infrastructures, les moyens de production et parfois même les institutions étatiques. Dans certaines contrées, l'État est dans l'incapacité d'assurer la sécurité la plus élémentaire. Il s'en est suivi des violations des droits de la personne, des souffrances humaines, la déstabilisation des institutions étatiques et la fragilisation des efforts de construction démocratique, le délitement de l'autorité de l'État, l'émergence de groupes armés non étatiques, l'appauvrissement structurel des peuples et des États et, finalement, l'anéantissement des efforts de développement politique, économique, social, culturel, etc.

Il y a encore d'autres facteurs, causes profondes de l'insécurité : la mal-gouvernance marquée par des politiques contre-productives (sans vision et sans participation populaire ni contrôle démocratique), des dirigeants hommes-liges peu soucieux de l'intérêt national et de la bonne gouvernance, une pléthore de carriéristes de tout acabit dans les fonctions publiques, des systèmes bureaucratiques corrompus et peu performants reposant sur une prolifération d'affairistes attirés par l'appât du gain facile et rapide autour du pouvoir, le prenant parfois en otage, une dette publique asphyxiante, la rage de conquête ou de conservation du pouvoir, une féroce compétition pour l'accès aux ressources naturelles, l'absence d'opportunités économiques, des inégalités sociales répugnantes, des injustices criantes dans la répartition des richesses nationales, un chômage endémique qui fait que des millions de jeunes sont réduits à la misère et au rêve de l'émigration clandestine, voués

à la délinquance et à la violence. Des jeunes qui deviennent du coup des proies faciles pour les seigneurs de guerres et autres trafiquants de tout acabit.

Il y a enfin l'insolence et l'égoïsme des pays nantis caractérisés notamment par des velléités de (re)domination par la force, l'exploitation effrénée et parfois éhontée des ressources naturelles par de voraces multinationales (particulièrement dans les pays en crise ou dont le contrôle étatique est faible ou inexistant).

1. Les questions majeures posées par le thème :

Au Mali en particulier, pour ne prendre que cet exemple, les rébellions récurrentes au Nord, les crises scolaires et les revendications corporatistes répétitives au Sud, les sempiternels conflits communautaires ont souvent poussé les citoyens à se poser des questions au sujet de leur sécurité : comment se défendre contre les menaces intérieures et extérieures ? Comment protéger les citoyens, les investissements, les biens publics et privés ? Comment concilier les exigences de sécurité humaine avec les impératifs de souveraineté nationale, autrement dit comment combler le déficit des forces de sécurité sans compromettre les attributs de souveraineté ? Comment rapprocher les civils et les hommes en uniforme dans la protection des citoyens et de leurs biens ? Comment intégrer le secteur de la sécurité dans la gouvernance démocratique globale pour plus de visibilité, plus de transparence, plus de participation populaire et de contrôle démocratique, plus de norme sans la force, plus d'efficacité ? Quelle gouvernance du secteur de la sécurité pour le Mali de demain ?

Pour le continent tout entier se posent d'autres questions : comment réduire la vulnérabilité du continent africain face aux assauts des facteurs internes et externes d'insécurité ? Comment inverser la tendance sécuritaire actuelle ? Quelles politiques, quelles stratégies, quelles types de gouvernance du secteur de la sécurité permettraient au continent africain de se développer de manière continue et harmonieuse, économiquement et socialement ? Quelles sont les conditions pour une sécurité assurée pour tous et garante d'un développement durable du continent ?

Voilà autant de questions que pose actuellement la problématique sécuritaire en Afrique et qui incitent à ouvrir un débat franc sur les types de gouvernance à envisager pour relever les défis internes et externes de sécurité auxquels est confronté le continent africain.

2. Les enjeux en matière de gouvernance politique ?

Les enjeux de la sécurité sont de quatre ordres :

- **Le premier est l'enjeu de la paix sociale et de la sécurité humaine.** La paix et la sécurité sont des coûts du développement et le développement une dimension fondamentale de la sécurité et de la paix. La sécurité humaine est garante de l'intégrité physique des individus et du respect de la dignité humaine. Elle est cruciale pour l'harmonie sociale et l'unité nationale ;
- **Le deuxième est l'enjeu de la démocratie.** La sécurité est garante de l'éclosion de la diversité et des particularismes. Elle permet d'assurer la pluralité politique et l'épanouissement démocratique. Elle favorise les conditions sereines de participation des citoyens au processus démocratique ;
- **Le troisième est l'enjeu de la décentralisation.** La gouvernance démocratique de la sécurité devrait permettre la création de services sécurité adaptées aux réalités du Mali

des profondeurs. Elle devrait offrir aux populations à la base l'occasion d'accéder directement à des services sécurité de proximité. Elle devrait renforcer l'autorité des maires (en charge bon ordre et tranquillité citoyens dans les communes) autant que celle de l'État, notamment par présence physique et dissuasive d'Agents de sécurité en uniforme ;

- **Le quatrième est l'enjeu de la souveraineté nationale.** La récente expérience malienne (présence d'AQMI et de narcotrafiquants) nous révèle que lorsqu'elle n'est assurée de manière adéquate, l'insécurité peut remettre en cause la souveraineté des États. A contrario, lorsqu'elle est garantie, elle éloigne les facteurs de déstabilisation et de division des États ;
- **Le cinquième est l'enjeu du développement.** La gouvernance démocratique de la sécurité devrait stimuler la création d'un climat serein propice aux investissements internes et externes, à la promotion des entreprises et à la création de richesses et d'emplois, favoriser participation active et productive ensemble citoyens au développement économique et social. Elle devrait aussi inciter au partage judicieux rôles et responsabilités entre tous les acteurs du secteur de la sécurité qui sont aussi les acteurs du développement (pouvoirs publics, administration générale, secteur privé, société politique, société civile, collectivités locales, communautés, partenaires techniques et financiers).

3. Les propositions : Quelles sont les propositions de changement que vous formulez en rapport avec ces enjeux et défis ?

Le paysage sécuritaire africain et tout particulièrement ouest-africain laisse à penser que nos pays et nos populations ne sont pas suffisamment protégés ou que les moyens de défense et de sécurité sont faibles par rapport aux facteurs d'insécurité et à la criminalité organisée. Le continent et la sous-région sont confrontés à de gros problèmes qui rendent la bataille contre l'insécurité et la criminalité organisée difficile et complexe. Il faut pourtant la mener, cette bataille. Le salut de l'Afrique en matière de sécurité réside dans une forme de gouvernance nouvelle et efficace qui appelle un nouveau monde sécuritaire : un monde pacifique, extirpé de sa pauvreté criante, de la haine, du désespoir et de la destruction, un monde respectueux de la dignité humaine, attaché aux valeurs universelles qui fondent la démocratie. Cette nouvelle forme de gouvernance de la sécurité, c'est « **la gouvernance démocratique de la sécurité** » dont le versant pratique est « **la gouvernance partagée de la sécurité** ».

La gouvernance démocratique de la sécurité que nous suggérons ici exige que l'homme soit placé au cœur de la sécurité (privilégier donc la sécurité humaine), que le secteur de la sécurité soit intégré au processus démocratique et développemental global de nos pays et qu'il tienne compte des valeurs intrinsèques africaines ainsi que des mécanismes endogènes qui ont fait leurs preuves à travers les siècles en termes de sécurité, de sorte que la sécurité devienne un facteur déterminant du développement et le développement une dimension fondamentale de la sécurité. Alors, la sécurité deviendrait non pas la résultante d'un rapport de force physique ou militaire mais simplement le fruit du dialogue et de la concertation, l'effet de la démocratie et du respect des droits de la personne, la retombée de l'amélioration du niveau d'éducation et de vie, un corollaire de la prospérité économique et du bien-être social. Privilégier la sécurité humaine n'implique point une négligence de la sécurité nationale, au contraire, il faut développer concomitamment les deux formes de sécurité : la **sécurité nationale** nécessaire mais pas suffisante pour assurer la sécurité des

personnes et des biens et la **sécurité humaine** indispensable pour assurer la sécurité physique des individus et garantir la paix sociale, la stabilité politique, la démocratie et le développement.

Mais pour qu'elle soit, la gouvernance démocratique de la sécurité requiert la participation active de tous les acteurs du développement (pouvoirs publics, administration, société politique, société civile, secteur privé, collectivités territoriales, communautés, partenaires techniques et financiers, etc.) à la gestion des questions de sécurité. Elle suppose une redistribution des cartes et un juste partage des rôles et des responsabilités entre tous les acteurs de la sécurité. Elle appelle un contrôle démocratique direct et indirect ainsi que le respect de certains critères de bonne gouvernance comme la responsabilité, l'imputabilité, la transparence, l'obligation de rendre compte etc. En somme, une gouvernance de la sécurité participative et démocratiquement contrôlée, voilà ce qu'il nous faut dans le sillage de la démocratie.

Quatre raisons fondamentales incitent à promouvoir cette nouvelle forme de gouvernance à travers une réforme du secteur de la sécurité :

- L'État africain, dans la plupart des cas, ne peut objectivement plus assumer les missions régaliennes de protection personnes, des biens, des investissements et des frontières dans les conditions optimales de réussite ;
- L'apparition de nouvelles formes de menaces à la sécurité, de plus en plus complexes et imprévisibles, et qui requièrent l'implication d'autres acteurs que les seuls agents de défense et de sécurité ;
- L'émergence de nouveaux acteurs sur le terrain de la sécurité : trafiquants en tout genre, bandes armées non étatiques (nationales et transnationales), organisations de la société civile, partis politiques, parlementaires, médias, institutions de recherche, entreprises de gardiennage, de surveillance et de transport de fonds etc. ;
- Les nouvelles exigences de la sécurité imposées par les processus démocratiques, le développement durable, la découverte, l'exploitation et la protection de ressources naturelles stratégiques (pétrole, gaz, mines) etc.

Face à l'adversité, il faut jouer d'intelligence et mettre en œuvre des stratégies de lutte inspirées des réalités africaines et qui reposeraient, en priorité, sur les axes suivants :

- La promotion de la bonne gouvernance ;
- Une lutte acharnée contre la corruption et l'impunité ;
- Le renforcement des capacités et, plus généralement, le développement des ressources humaines ;
- Le principe de précaution et la culture de la prévention ;
- La culture de la paix, de la sécurité et des droits humains ;
- Le micro-désarmement pratique lié au développement ;
- La lutte contre le terrorisme, notamment à travers un combat doctrinal car leur bataille est fondée sur l'idéologie ;
- Une gouvernance de la sécurité participative et démocratiquement contrôlée, dans le cadre de la gouvernance partagée de la sécurité.

À l'heure où le monde entier est confronté à une escalade inquiétante de la violence, du terrorisme et de toutes sortes de menaces à la paix, à la sécurité et à la stabilité, la gouvernance de la sécurité est un défi majeur en Afrique. L'ampleur de ce défi incite à envisager une nouvelle forme de gouvernance du secteur de la sécurité du fait, surtout, qu'il existe une interdépendance étroite entre la sécurité, la paix, la démocratie et le développement. Cette nouvelle forme de gouvernance du secteur de la sécurité pourrait être

la « **gouvernance démocratique de la sécurité** » dont le versant pratique est la « **gouvernance partagée de la sécurité** ». Elle consiste notamment à :

- intégrer la sécurité dans la gouvernance démocratique et développementale globale des Etats, de sorte que le développement devienne une dimension fondamentale de la sécurité et la sécurité un coût du développement, un coût qui doit être assumé par tous les acteurs du secteur de la sécurité ;
- placer l'homme au cœur de la sécurité et à lier le développement à la sécurité ;
- amener les forces de sécurité à adhérer aux principes universels qui fondent la démocratie et à s'ouvrir aux autres acteurs du secteur de la sécurité ;
- développer concomitamment deux formes de sécurité : la sécurité nationale, nécessaire mais pas suffisante pour assurer la sécurité des personnes et des biens, et la sécurité humaine pour assurer la paix sociale et la stabilité politique, garantir la démocratie et le développement durable ;
- exhorter la participation active de tous les acteurs du développement (secteur public, secteur privé, société politique, société civile, collectivités locales, communautés, partenaires techniques et financiers, etc.) à la gestion des questions de sécurité ;
- redistribuer les cartes de gestion de la sécurité, de sorte qu'il y ait un partage judicieux des rôles et des responsabilités entre tous les acteurs du secteur de la sécurité sur la base de critères de bonne gouvernance (transparence, responsabilité, imputabilité, obligation de rendre compte, entre autres) ;
- soumettre les questions de sécurité au contrôle démocratique (direct et indirect) ;
- faire de la sécurité une priorité et un moteur du développement.

Conclusion. Dans le contexte actuel marqué par une mondialisation poussée, perçue par certains comme une aubaine et une opportunité à saisir et par d'autres comme un diktat de la pensée unique, une ère de domination, de frustration et d'injustice, l'état des lieux dans les domaines de la paix et de la sécurité en Afrique met en évidence des lacunes énormes, des déficits considérables, des besoins immenses qui sont fortement préjudiciables au processus de démocratisation et du développement durable de la sous-région. En effet, l'Afrique est surexposée à une multitude de menaces et de vulnérabilités liées au changement climatique, à la prolifération des armes légères et de guerre, au terrorisme, au trafic de drogue et d'être humains, aux catastrophes naturelles, aux épidémies et pandémies, etc.

L'ampleur des défis sécuritaires actuels et les perspectives suggèrent un processus dont la substance consisterait à définir des normes internationales qui permettraient d'aboutir à une « **convention pour la sécurité en Afrique** ». Une convention qui serait une série de normes et de régulations qui permettraient d'évoluer d'abord vers une harmonisation du cadre normatif de la sécurité puis vers l'amélioration de la situation globale de sécurité et, enfin, vers une nouvelle ère de sécurité qui serait **l'ère de la norme sans la force**.

Nous pourrions alors espérer pour notre continent non seulement la paix, la sécurité et la stabilité, mais en plus des investissements productifs et le plein emploi, un véritable développement politique, économique, social et culturel. Voilà pourquoi **investir aujourd'hui dans la sécurité en Afrique, c'est investir dans le développement durable**.

Zeïni MOULAYE

BIOGRAPHIQUE SOMMAIRE

Né en 1954 à Gao, au Mali, Zeïni MOULAYE est Docteur en Science Politique, spécialisé en Relations Internationales et en Communication. Ancien Ministre, il a exercé les fonctions de Chef de la coopération bilatérale et de Directeur général adjoint des affaires politiques au Ministère des affaires étrangères du Mali. Il a également été Conseiller Spécial du Président de la République du Mali. Consultant indépendant depuis 1994, il a occupé les postes de Conseiller Politique à la Coopération canadienne au Mali et de Conseiller Spécial du « Programme de Coordination et d'Assistance pour la Sécurité et le Développement (PCASED) », un programme régional du PNUD couvrant les 15 pays membres de la CEDEAO.

Depuis le 1^{er} octobre 2008, il est le Coordonnateur du « Programme de Gouvernance Partagée de la Sécurité et de la Paix (PGPSP) », un programme conjoint PNUD/MALI.

Le Dr Zeïni MOULAYE l'auteur ou le co-auteur de plusieurs articles de presse, analyses et études de recherche, notamment :

1. Gouvernance partagée de la sécurité : l'expérience malienne, (en collaboration avec Mahamadou Niakaté), Abuja, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2011.
2. Criminalité et justice criminelle (en collaboration avec Amidou Diabaté et Assétou Koité), Institut d'Études de Sécurité, Nairobi, juin 2009, 105 pages ;
3. L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République (en collaboration avec Dr Amadou Keïta), Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, 2^{ème} édition, octobre 2008, 252 pages ;
4. Société civile et gouvernance de la sécurité au Mali (ouvrage collectif sous ma direction), Bamako, Éditions Coopération Technique Belge, janvier 2008 ;
5. Paix et sécurité dans la Communauté Économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC), préalable du développement (ouvrage collectif), Yaoundé, Éditions Presse Universitaire d'Afrique-Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2007, 134 pages ;
6. Gouvernance de la justice au Mali, (en collaboration), Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, novembre 2007, 192 pages ;
7. L'Assemblée Nationale du Mali sous la troisième République (en collaboration avec Dr Amadou Keïta), 1^{ère} édition, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, mai 2007, 176 pages ;
8. Democratic governance of security in Mali, A sustainable development challenger, Abuja, Nigeria, Friedrich Ebert Stiftung, 2006 205 pages ;
9. Gouvernance démocratique de la sécurité au Mali : un défi du développement, Bamako, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2005, 197 pages ;
10. Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Les cas de : Bénin, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Nigeria, Sénégal (ouvrage collectif), Abuja, Friedrich Ebert Stiftung, décembre 2004, 239 pages.

Le Dr Zeïni MOULAYE est membre fondateur de **WANSED (West African Network on Security and Democratic Governance)**, un Réseau ouest-africain sur la sécurité et la gouvernance démocratique partenaire de la CEDEAO pour la conceptualisation et la mise en œuvre du projet de « **Cadre de Gouvernance Démocratique et de Réforme du Secteur de la Sécurité en Afrique de l'Ouest** ».