

Les Cahiers de la **Revue Défense Nationale**

Les conditions d'une stabilité durable en Afrique

ISSN - 2105-7508



Printemps 2013



Les conditions d'une stabilité durable en Afrique

Préparation et mise en page
Jérôme Dollé

Cet ouvrage est téléchargeable sur le site de la RDN
www.defnat.com

Sommaire

5 **Enjeux africains de sécurité : Grands Lacs, Corne de l'Afrique et Sahel**

(Revue Défense Nationale n° 758, mars 2013)

PHILIPPE HUGON

L'auteur, expert des questions africaines, fait un tour d'horizon des actuels points chauds en Afrique. Il expose les crises larvées ou ouvertes qui affectent la région des Grands Lacs, la Corne de l'Afrique et l'espace saharo-sahélien.

10 **Les facteurs de conflictualité en Afrique de l'Ouest**

(Revue Défense Nationale n° 734, novembre 2010)

MASSAËR DIALLO

Évaluer la conflictualité latente de l'Afrique de l'Ouest, c'est prendre la mesure des vulnérabilités structurelles de cette région et des interférences extérieures qui la fragilisent.

18 **Quelles insécurités en Afrique ?**

CYRIL ROBINET

Les atteintes à la sécurité en Afrique, frein aux opérations économiques, sont à la fois une cause et une conséquence du mal-développement. Au contraire du chaos informel correspondant aux clichés les plus éculés, ces insécurités relèvent en fait de logiques bien distinctes. La première de ces logiques est celle du politique, de sa conception comme de sa pratique, parfois crisogène. La deuxième est celle de la (faible) souveraineté de l'État, source d'opportunité pour les criminels. La troisième correspond aux conséquences de turbulences mondiales, auxquelles l'Afrique peine à faire face.

26 **Le nouveau siècle africain : pour une autre sécurité**

(Revue Défense Nationale n° 746, janvier 2012)

POUSSI SAWADOGO

En tirant les leçons des chutes récentes de dictatures africaines et des interventions extérieures, l'auteur appelle à une nouvelle posture de sécurité africaine fondée sur une véritable vertu politique à base d'ordre public, d'éducation et de développement et sur un regroupement au niveau régional des moyens militaires collectifs.

29 **L'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)**

MARC CONRUYT

Historique et descriptif de la force africaine en attente : vers une architecture continentale de paix, de sécurité et de stabilité en Afrique qui repose sur le partage des rôles entre l'échelon continental et les communautés économiques régionales.

34 **Outils de prévention et de sortie de crise**

DCSD

Trois défis majeurs se posent aux pays en sortie de crise : réconciliation, démobilisation et reconstruction. La Direction de la coopération de sécurité et de défense propose un mode d'action spécifique à adapter à chaque cas, forcément particulier.

37 **L'insécurité au Sahel a aussi des causes économiques**

(Mondes, Les Cahiers du Quai d'Orsay n° 9, décembre 2011)

JEAN-BERNARD VÉRON

Les formes d'insécurité au Sahel sont multiples et appellent aujourd'hui des stratégies de réponse complexe. L'auteur propose de dépasser l'approche sécuritaire pour envisager une solution sous forme de projets de développement économique et social. Mais il reste conscient des limites d'une telle réponse et propose quelques pistes de réflexion.

47 **Le SCAD en Afrique : un pont entre la sécurité et le développement**

(Mondes, les Cahiers du Quai d'Orsay n° 8, automne 2011)

BRUNO CLÉMENT-BOLLÉE

Ayant vocation à former les jeunes volontaires à un métier, le Service civique d'action au développement doit s'adapter à chaque pays afin d'y assurer le développement national. Associé à l'environnement militaire, le succès de ce programme ambitieux requiert la satisfaction de trois conditions cumulatives. Les bénéfices escomptés sont multiples : combattre l'oisiveté des jeunes et le sureffectif des armées, restaurer l'harmonie entre populations et forces armées, conduire le processus de « Désarmement, Démobilisation, Réinsertion », établir une sécurité et une stabilité durables en Afrique.

57 **Utilité d'un SCAD dans le processus de réconciliation**

CHARLES KONAN BANNY

À l'occasion du séminaire de l'Union africaine (UA) sur le Service civique d'aide au développement (SCAD) organisé en mars 2013, l'auteur nous livre sa réflexion sur le rôle d'un tel dispositif dans le processus de réconciliation en cours dans son pays, la Côte d'Ivoire.

61 **La Protection civile, une nécessité incontournable**

DCSD

Pour répondre aux situations d'urgence provoquées par des catastrophes naturelles ou accidentelles toujours plus sensibles et dévastatrices, la protection civile est l'outil incontournable de l'État. Cet article montre une des réponses apportées par la DCSD à ses pays partenaires.

Enjeux africains de sécurité : Grands Lacs, Corne de l'Afrique et Sahel

Philippe Hugon

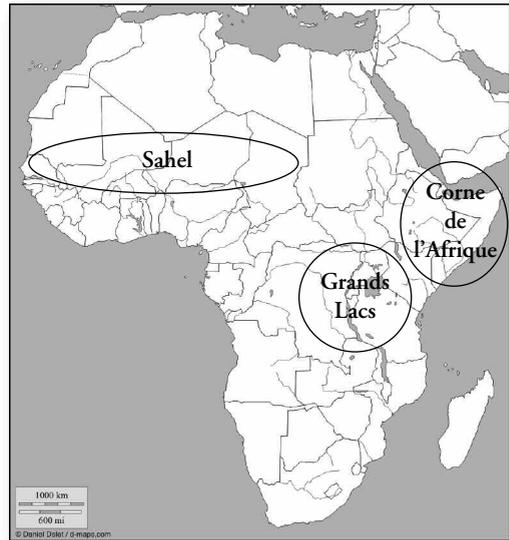
Professeur émérite à Paris-Ouest-Nanterre, directeur de recherche à l'Institut de relations internationales et stratégiques (Iris).

On notait en 2012 en Afrique six conflits de forte intensité, trente-quatre d'intensité moyenne et quarante-cinq de basse intensité. Les trois grandes zones d'insécurité sont les Grands Lacs, la Corne de l'Afrique et le Sahel. Les enjeux majeurs sont les liens entre le contrôle des ressources, ou des circuits de trafics, et les facteurs idéologiques par instrumentalisation du religieux (cas du Sahel et du Mali ou de la Somalie) ou des référents identitaires (cas du Kivu). Les conflits armés africains internes aux pays s'articulent avec des réseaux régionaux et internationaux. Ils ne peuvent être traités, comme le supposent les théories réalistes, en termes d'États-nations poursuivant des buts de puissance. Les guerres asymétriques se gagnent aujourd'hui moins par la force que par le *soft power*, à commencer par les médias, la désinformation, l'instrumentalisation des acteurs, le rôle des *lobbies* et des faiseurs d'opinion. Le cyberspace est devenu le principal champ de recrutement et d'information des mouvements terroristes. Il y avait, avant le 11 septembre 2001, quinze sites islamistes sur *Internet* contre des milliers aujourd'hui. On observe en Afrique une extension d'*Al-Qaïda* dans deux zones marquées par la séduction d'un islam radical, la grande pauvreté, les trafics, le non-contrôle des territoires par l'État et l'absence de transition démographique, en Somalie et à partir de la Somalie, et dans l'arc saharo-sahélien.

Les conflits des Grands Lacs : le cas du Kivu et les enjeux fonciers et miniers

La République démocratique du Congo, la RDC ou Congo-Kinshasa, compte plus de 60 millions d'habitants répartis sur un territoire de 2 345 000 km². La guerre a fait environ 4 millions de morts depuis 1996. La RDC n'a jamais connu de processus démocratique jusqu'en 2006 ; une partie du territoire reste soumise à l'influence des « seigneurs de la guerre et des pilleurs de richesses » appuyés par les pays voisins et impliquant plusieurs pays du Nord. La RDC est un « scandale

géologique » avec des richesses du sous-sol très importantes. Cependant, l'État n'a aucun contrôle sur un territoire considérable et peu sur des richesses attirant la convoitise des États, des armées et milices des pays voisins et des grands groupes multinationaux bénéficiant de l'absence d'un État de droit. L'économie s'est informalisée et criminalisée. La crise majeure est celle du Kivu, région frontalière du Burundi, du Rwanda et de l'Ouganda, doté de richesses naturelles importantes, qui connaît une prolifération des armements et demeure un chaudron socio-ethnique. Le génocide du Rwanda de 1994 a accentué les conflits en conduisant à un afflux massif de réfugiés et migrants Tutsis puis Hutus. Le Nord Kivu qui fait partie de l'espace d'influence du Rwanda accueille 1,3 million migrants et réfugiés. Il est riche en terres arables et en ressources minières (coltan). Ces ressources sont contrôlées par différentes milices hutus, tutsis du CNDP (Congrès national pour la défense du peuple), M23 (mouvement créé par les militaires ayant participé à la rébellion de Laurent Nkunda, proche de Kagamé), Mai-Mai et par les armées de Kabila. La force des Nations unies, la Monusco, comprend 6 000 hommes au Nord Kivu avec un mandat peu clair ; elle est relativement impuissante face au drame humanitaire de 500 000 déplacés.



Les conflits et le terrorisme en Somalie, dans la Corne de l'Afrique

La Somalie est divisée entre trois États, le Puntland, le Somaliland et Mogadiscio. Elle compte plus de 8 millions d'habitants répartis sur un territoire de 638 000 km². Elle est membre de la Ligue arabe. Depuis vingt-cinq ans, elle connaît une balkanisation clanique et un chaos avec un bilan lourd, entre 300 000 et 500 000 morts. Chacun des clans est doté d'une milice. Les Somalis parlent tous la même langue, le somali, sont musulmans, sunnites et forment un même peuple de tradition pastorale. Les conflits sont claniques. Entre 1992 et 1994, les interventions militaires internationales et des États-Unis connaissent un échec relaté dans le film *La chute du faucon noir*. Les « Tribunaux islamiques », soutenus notamment par l'Érythrée, avaient par le biais de la *shûra*, pris le pouvoir à l'été 2006, contre les chefs de faction. Ils regroupaient des tendances variées allant jusqu'aux islamistes radicaux et ont été accusés d'être une version africaine des *taliban* d'Afghanistan. Fin 2006, le gouvernement fédéral de transition soutenu militairement par l'Éthiopie et les États-Unis, et indirectement par le Kenya, l'Ouganda et le Yémen, avait repris le contrôle de Mogadiscio, sans que les « seigneurs de la guerre »

ne soient contrôlés. Une force de l'Union africaine a été mise en place. Les *chebabs* et djihadistes soutenus par des moyens venus d'Iran, d'Afghanistan et d'Érythrée s'opposent au gouvernement fédéral de transition, qui ne contrôle qu'une partie de la capitale. Les côtes somaliennes sont devenues un lieu de refuge pour la piraterie avec attaque des voiliers, des vraquiers et des *tankers* ; 4 000 actes de piraterie ont été recensés entre 1990 et 2010. Or, 20 000 navires et un tiers des *tankers* du monde passent par le détroit de Bab el Mandeb. La Somalie est également devenue un espace de guerre par procuration entre l'Éthiopie et l'Érythrée. Elle est aussi un terreau pour le terrorisme : on se souvient des actions en Ouganda, les 11 juillet, 24 août 2010 et 24 octobre 2011 ou les prises d'otages dont celle, il y a trois ans, d'un membre de la DGSE, qui s'est traduite par un essai non réussi de libération par les forces françaises en février 2013. Il n'existe cependant pas de djihadisme global et les anciens des « Tribunaux islamiques » divisés pourraient être insérés dans un espace politique.

Dans ce contexte, on constate une économie informelle relativement prospère dans une société où l'absence d'État conduit aussi à l'absence de fiscalité ou de droits de douane. L'économie vit également largement des fonds de la *diaspora*. Des liens plus idéologiques qu'opérationnels existent avec *Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)* dans l'arc sahélo-saharien.

L'arc sahélo-saharien et le Mali

AQMI est une nébuleuse ainsi labellisée depuis 2007. Elle provient du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) du Sud algérien placé sous l'autorité d'Abdelmalek Droukdel. Son périmètre d'action se situait principalement dans le Sud algérien. Mais, face aux coups de boutoir de l'armée algérienne, la moitié des troupes ont été redéployées, sous le *leadership* de Yahia Djouadi, au Nord Mali, au Nord Niger et en Mauritanie. *AQMI* s'est également étendu dans les zones du Nord Nigeria et du Tchad. Il s'agit d'une structure peu centralisée composée de groupuscules ou *katibas* hétérogènes constituées d'une dizaine d'hommes. Certaines *katibas* se situent dans un djihadisme antioccidental voulant instaurer le Califat de la Mauritanie à la Somalie et d'autres dans des logiques criminelles et mafieuses. Leurs moyens financiers importants viennent principalement de la cocaïne, des rançons et d'autres activités de trafics variés.

Les recrutements croissants d'*AQMI* résultent de leur implantation dans une zone non contrôlée, de la montée d'un radicalisme islamiste et des jeunes désœuvrés. Les sectes islamistes fondamentalistes sont des refuges naturels lorsqu'il y a décomposition des structures familiales et sociales dans une zone saharo-sahélienne où il y a conjonction de l'explosion démographique, de la vulnérabilité des écosystèmes et de revenus de base pour les jeunes ; on comprend que s'y déploient des activités économiques criminelles. La base territoriale de ce mouvement est un immense territoire peu contrôlé, d'une superficie représentant vingt fois celle de la France, où fleurissent de nombreux trafics, notamment de cocaïne

(à hauteur de 20 % du trafic de l'Amérique vers l'Europe où le kilo se paye 5 000 dollars), de rançons liées aux otages (5 millions de dollars estimés par otage). Cette zone fait l'objet depuis une dizaine d'années de surveillance importante de la part des Américains (*Transaharan initiative*), de la France et des pays de l'arc saharosahélien les plus concernés par AQMI (Algérie, Mali, Mauritanie, Niger), regroupés dans une coopération militaire à Tamanrasset.

Le Mali a été le maillon faible de l'arc saharosahélien. La décomposition politique et militaire du Mali s'est réalisée très rapidement après la chute de Kadhafi et le retour de mercenaires fortement armés. Au-delà de la façade démocratique, de nombreuses fissures existaient par la conjonction des vulnérabilités propres aux sociétés sahéennes et au développement des divers trafics, à commencer par la drogue, ainsi que l'arrivée des Salafistes refoulés d'Algérie. Le *putsch* de mars 2012 a sanctionné à la fois les dérives politiques et militaires et affaibli le pouvoir politique et l'armée. Les différentes forces du Nord ont eu le champ libre. Le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA) qui regroupe des Touaregs de mouvance laïque a joué au départ un rôle central puis a été débordé par l'*Ansar Dine* de Iyad Ag Ghali, un *Touareg* historique adepte de la *charia*, et le Mouvement pour l'unicité et le *jihad* en Afrique de l'Ouest (Mujao) et AQMI. L'intervention militaire française et malienne du 11 janvier 2013 (opération *Serval*), était préparée de longue date. Elle était devenue nécessaire après l'échec des négociations à Ouagadougou avec des représentants d'*Ansar Dine*, la conquête de Konna par les djihadistes qui menaçait la base stratégique malienne de Sévaré et permettait leur éventuelle descente vers Mopti et Bamako. Le calendrier était tendu en raison du climat qui empêche une intervention entre mars et septembre.

Il y a eu nécessité pour la France d'intervenir avant l'arrivée sur place des troupes africaines de la *Mission internationale de soutien au Mali (Misma)*, la reconstitution de l'armée malienne et la mise en place d'un pouvoir légitime au Mali. L'esprit, sinon la lettre, de la résolution 2085 des Nations unies a été respecté. L'intervention légale, à la suite de la demande du président Traoré et de la résolution des Nations unies, n'a pas été condamnée par l'Algérie, la Chine ou la Russie ; elle a reçu l'assentiment de la très grande majorité des Maliens et des Africains, même si l'opinion algérienne est réservée. La France s'est trouvée en première ligne avec un relatif isolement opérationnel de la part de l'Europe et des alliés occidentaux malgré l'appui logistique notamment britannique et nord-américain. Il y aura vraisemblablement réussite à court terme sur le plan militaire par les voies aériennes (destruction des dépôts d'armes, d'essence, colonnes de *pick-up*) et terrestres (reconquêtes des villes). Il y a toutefois résistances d'intensité différente sur un territoire une fois et demi plus grand que la France. Les djihadistes très déterminés ont une capacité à se disséminer et conservent un armement important.

Il y a des risques inévitables d'enlisement ou d'engrenage dans une guerre asymétrique où le relais des troupes africaines risque d'avoir une efficacité limitée malgré l'envoi de solides forces nigérianes et tchadiennes. Les inconnues sont celles

de l'ampleur des appuis fournis par la logistique et les troupes des pays occidentaux. Les solutions à plus long terme face aux différentes mouvances sont à la fois politiques et militaires. Il s'agit notamment de réintroduire les groupes les moins radicaux dans le jeu politique (à l'exemple du Mali à l'égard des *Touareg* dans les années 1990). La solution durable est de contrôler immédiatement en amont et en aval les filières criminelles (drogues, armes) et de donner progressivement des perspectives d'insertion des jeunes laissés pour compte par l'éducation, l'emploi, l'accès à des activités rémunérées par des plans de relance économique.

Publié initialement dans la *Revue Défense nationale* n° 758, mars 2013

Les facteurs de conflictualité en Afrique de l'Ouest

Massaër Diallo

Politologue, président de l'Institut d'études politiques et stratégiques, co-coordonnateur du *West African Network for Security and Democratic Governance* et ancien administrateur principal au CSAO de l'OCDE.

L'Afrique de l'Ouest, exceptée la Mauritanie, se superpose à l'espace Cédéao (Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest). Celle-ci regroupe les 15 États d'une région marquée par une véritable cohérence historique et géopolitique. Deux décennies après leur accession à l'indépendance, ces pays ont connu pour la plupart des crises et conflits dont certains, au Liberia et en Sierra Leone notamment, ont revêtu un caractère meurtrier et dévastateur. Si aucune société inscrite dans le devenir historique ne peut être exempte de conflictualité, les formes violentes et organisées de celle-ci ont un statut spécifique. Elles peuvent certes constituer des facteurs de transformation historique et politique, mais elles constituent aussi un défi majeur pour la paix, la sécurité et le développement des sociétés, des États et des nations d'Afrique. Il importe donc d'identifier les facteurs spécifiques à ce type de conflictualité pour bâtir sur cette base aussi bien une politique de prévention que des stratégies de gestion, de réduction et de transformation des crises violentes et armées.

Notre aperçu typologique des facteurs de conflits relève d'une approche régionale qui articule les causalités internes et locales aux déterminants de caractère transnational, transfrontalier et régional. On retrouvera ainsi des facteurs internes (des vulnérabilités structurelles ainsi que des ressources conflictuelles) ⁽¹⁾ ; régionaux (notamment les dynamiques transfrontalières et transnationales qui jouent un rôle de vecteur dans la diffusion et l'amplification des crises et des conflits) ; exogènes (ils rendent compte du poids des puissances extérieures et de divers réseaux criminels aux niveaux régional, national et local).

Certaines criminalités ⁽²⁾ qui auraient pu être simplement des défis à relever, constituent dans le contexte de fragilité de l'État des facteurs réels de crise et de conflit avec un fort potentiel de nuisance sociale, politique et sécuritaire.

(1) La notion de « ressources conflictuelles » a une valeur relative, elle renvoie à des contextes de fragilité et à la pression croisée des convoitises externes. Certaines ressources naturelles rares, précieuses ou stratégiques deviennent ainsi paradoxalement des facteurs de conflit à l'instar du diamant de Sierra Leone.

(2) C'est le cas du narcotraffic international entre autres.

Certaines contradictions socioculturelles entre groupes ou communautés d'un même pays peuvent intervenir aussi comme des catalyseurs ou « aggravateurs » des facteurs structurels ⁽³⁾ de conflictualité.

Qu'en est-il donc de la conflictualité dans le contexte de l'Afrique de l'Ouest ? Quels sont les principaux facteurs structurels, régionaux et exogènes qui la déterminent ?

Un contexte de persistance d'une conflictualité violente à prédominance politique

En matière de conflictualité, l'Afrique de l'Ouest a un héritage proche et lointain qui a laissé des traces dans les rapports entre les communautés et entre celles-ci et le pouvoir politique central. Des tendances centrifuges contemporaines s'enracinent dans une longue tradition d'autonomie ou de résistance aux formes hiérarchisées et centralistes de pouvoir.

Dans certains pays, la militarisation et le poids de l'armée dans la vie publique continuent de faire peser des risques de crise et de conflit, comme cela a été le cas en Guinée et en Guinée-Bissau. Mais l'Afrique de l'Ouest a depuis quelques années déjà amorcé une dynamique de sorties de crises. Les conflits armés les plus destructeurs et les crises sociopolitiques les plus sanglantes ont été transformés et largement résorbés au Liberia et en Sierra Leone et partiellement seulement au Togo et en Guinée.

Comme l'ont montré le massacre du 28 septembre 2009 en Guinée, les incertitudes en Guinée-Bissau ainsi que la résurgence des conflits *touareg* au Mali et au Niger, il y a une persistance de la conflictualité violente au niveau régional. C'est en très probable rapport avec l'impact de facteurs et acteurs qui continuent de peser sur la paix, la sécurité et la stabilité de nombreux pays.

La plupart des quinze États membres de la Cédéao ont connu des conflits armés, très meurtriers ou de faible intensité depuis le début des années 80 ⁽⁴⁾. Parmi eux, la Côte d'Ivoire et le Nigeria sont les poids lourds économiques et démographiques de la région ; le Mali et le Niger sont les pays les plus étendus.

Nonobstant une implication de la Cédéao qui contribue à renforcer la prévention des crises à travers un dispositif d'alerte précoce, un mécanisme de prévention et de gestion, la persistance de la conflictualité indique et mesure celle

(3) Exemple édifiant du Liberia avec la « marginalisation reconnue et systématique des auto-chtones par les Américano-Libériens » qui « a élargi les failles structurelles et fini par entraîner la violence ». Comme le souligne le document cadre de stratégie de présentation des conflits de la CEDEAO.

(4) Il s'agit notamment des pays suivants : Côte d'Ivoire, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigeria, Sénégal. D'autres pays n'ont pas été exempts de crises politiques accompagnées de violence armée : le Togo, la Gambie qui a connu une intervention de l'armée sénégalaise en 1981 pour faire face à un coup d'État dirigé par Kukoi Samba Sagna.

des défis et renvoie à l'interaction complexe d'une diversité de facteurs qui doivent être saisis et traités de manière globale et cohérente.

Des vulnérabilités structurelles

Des variables à fort potentiel de détermination structurent les vulnérabilités internes : héritage historique de conflictualité précoloniale, coloniale et *post*-indépendance ; forte croissance démographique dans un contexte de pauvreté et de performances économiques insuffisantes ; fragilité étatique et instabilité socio-politique ; diversité ethnique politiquement instrumentalisée.

Une histoire régionale marquée par la conflictualité

L'histoire de la région a été marquée par des violences armées de conquêtes, de domination et de résistance. Des guerres d'expansion politique ou religieuse (à l'instar de la *Djihad* d'Osman Dan Fodio) et des résistances ont accompagné les grands empires et royaumes (Ghana, manding, bambara, peulh) dès l'époque précoloniale. Des violences et des résistances ont marqué la longue période de développement de l'esclavage. Il en est de même de la conquête coloniale et des réactions armées sous forme de rébellions et de mouvements de libération nationale. Ces épisodes successifs de l'histoire politique ont déterminé des cultures et comportements de domination ou de résistance ; elles ont façonné des rapports au pouvoir, ou à l'armée (comme c'est le cas entre autres des Balantes en Guinée-Bissau).

La conflictualité post-coloniale est principalement intra-étatique tout en ayant souvent une envergure ou une diffusion sous-régionale, comme en rend compte le conflit qui atteint tous les pays du fleuve Mano à partir du Liberia. De nouveaux conflits d'origine civile ou militaire ont affecté la région ; ils ont eu pour enjeux soit la conquête du pouvoir d'État et un accès aux ressources (Guinée-Bissau, Côte d'Ivoire, Liberia, Sierra Leone) ; soit une autonomie politique, des motifs identitaires ou un autre partage des ressources naturelles entre le *MEND* (Mouvement pour l'émancipation du delta du Niger et mouvements *touaregs* au Mali et au Niger) ; soit pour tenter une séparation (Biafra en 1967) ou obtenir une autonomie territoriale de type indépendantiste (Casamance au Sénégal en 1982).

En dépit de notables avancées dans la situation post-conflit, notamment au Liberia, en Sierra Leone et au Mali, la conflictualité liée à ces diverses crises reste active et se manifeste par des résurgences (cas des rébellions *touaregs*), des pics épisodiques de violence (Casamance) ou une instabilité chronique accompagnée de violences politiques (Guinée-Bissau).

Cette persistance, malgré des avancées dans la stabilisation ainsi que la construction de la paix et la démocratie dans de nombreux pays, renvoie à une forte prégnance de diverses autres causes, profondes et structurelles, parmi

lesquelles la variable démographique occupe une place très importante comme facteur de vulnérabilité en dépit des promesses d'avenir qu'elle pourrait comporter.

Le facteur démographique

Les contraintes démographiques de l'Afrique de l'Ouest pèsent sur la conflictualité aux niveaux social, économique et politique. Cette région connaît une forte croissance de la population qui est passée de 40 millions d'habitants en 1930 à 85 millions en 1960 et à plus de 298 millions à partir de 2007. Elle atteindrait selon certaines prévisions 430 millions d'habitants entre 2020 et 2025 ; elle représente 43 % de la population de l'Afrique subsaharienne ⁽⁵⁾ et près de 60 % de celle de l'Union européenne.

L'Afrique de l'Ouest a l'une des populations les plus jeunes du monde avec 45 % ayant moins de quinze ans, 56 % moins de vingt ans et 66 % moins de vingt-cinq ans.

Le taux de croissance démographique reste très élevé avec 2,5 % dans un contexte économique où celui du PIB tourne encore autour de 5,5 % et n'atteint pas le seuil des 7 % nécessaires à la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement ⁽⁶⁾.

Instabilité sociopolitique et fragilité étatique

L'héritage de conflictualité peut aussi être un facteur de transformation sociale, mais le contexte politique des pays de la région est resté très fragile : 10 sur 15 des États membres de la Cédéao figurent parmi les États considérés comme fragiles au regard des caractéristiques d'identification retenues par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. La faiblesse des capacités de l'État à fournir les services de base et à produire des réponses adaptées aux défis sociaux et sécuritaires élève les risques de conflictualité dans des contextes de vulnérabilités avérées et de menaces persistantes.

En Afrique de l'Ouest seuls 2 pays sur 16 ont échappé depuis cinquante ans à tout coup d'État militaire réussi ⁽⁷⁾. La démocratie encore en construction reste, dans certains pays, menacée par la militarisation de la politique ou par l'autoritarisme civil tout en étant miné par un électoralisme qui la réduit à un instrument de conquête ou de conservation du pouvoir. Les élections deviennent des déclencheurs et accélérateurs de crise. En 2005, elles ont donné lieu au Togo à une répression qui s'est soldée par des centaines de morts selon le rapport même de la Commission des droits de l'homme de l'ONU.

(5) Les chiffres sont ceux figurant dans le tome 1 du *Plan stratégique de la CEDEAO* ; Abuja, 2007.

(6) Notamment pour une réduction escomptée de l'extrême pauvreté de 50 % d'ici 2015.

(7) Il s'agit du Cap-Vert et du Sénégal.

Dans de nombreux pays la constitution fait l'objet de modifications intempestives destinées à l'ajuster aux intérêts des pouvoirs en place déterminés à conjurer toute alternance politique. Dans un pays comme le Niger, cela s'est pratiquement traduit par un coup d'État civil qui a engendré à son tour un coup d'État militaire en février 2010. La fragilité de la démocratie et ses blocages sont aggravées par une nouvelle tendance à une certaine résurgence des coups d'État (Mauritanie, Guinée, Niger et Guinée-Bissau dans une certaine mesure).

La structure démographique révèle que la moitié de la population n'est pas encore en âge de voter dans de nombreux pays. En attente de citoyenneté, cette forte tranche d'âge alimente facilement le fléau grandissant des enfants exposés à l'enrôlement dans les conflits armés, à la mendicité dans des villes en forte expansion et aux trafics internationaux de toute sorte qui exploitent la déstabilisation des sociétés en crise ⁽⁸⁾.

En outre, c'est parmi les plus de cinquante-neuf ans qui font 3 % de la population que figurent la plupart des détenteurs du pouvoir politique et institutionnel. Les bases d'une crise de relève générationnelle mal engagée sont ainsi fournies.

Une croissance économique restée insuffisante et un défi de pauvreté élevé

Douze pays de la région font partie du groupe des pays les moins avancés (PMA). Le PIB par habitant reste faible, autour de 350 dollars/an. Le taux de croissance inégal selon les pays est en moyenne de 5,5 % l'an ; 60 % de la population vit avec moins d'un dollar par jour ⁽⁹⁾.

L'urbanisation accélérée verra selon les prévisions 60 % de la population habiter dans les villes en 2025 ⁽¹⁰⁾. Cette perspective et le chômage endémique des jeunes augmentent de manière sensible les risques de conflictualité et de violence.

La sécurité alimentaire qui dépend désormais des revenus monétaires est très sensible aux variations mondiales et locales du prix des denrées de base dont la flambée occasionne des émeutes de la faim.

Le poids de l'ethnicité

En Afrique de l'Ouest certains pays sont ou ont été affectés par des fractures « ethno-géopolitiques », Nord-Sud dans la plupart des cas. Elles ont été, à partir de l'époque coloniale, induites, entretenues ou amplifiées par un accès inégal ou même discriminé aux services de l'éducation entre autres, et aux occasions

(8) Voir Massaer Diallo : *Le rôle des partis politiques dans la construction de la paix et la démocratie en Afrique de l'Ouest* ; CSAO/OCDE, Paris, 2005.

(9) Chiffres du *Plan stratégique de la CEDEAO*, *op. cit.*

(10) Elle est déjà presque de 50 %.

favorables de promotion sociale. Ce n'est pas la diversité ethnique qui détermine d'emblée une certaine conflictualité. Celle-ci dépend des rapports historiques et politiques que les groupes entretiennent d'une part avec le pouvoir et d'autre part entre eux, notamment concernant les moyens de vie et d'épanouissement. Ces rapports se révèlent conflictuels surtout dans des contextes de compétition ou selon des exigences d'alliance et de solidarité dans une adversité léguée.

Toutefois, certaines différences structurelles et culturelles entre les groupes peuvent constituer des facteurs de conflit. La coexistence de sociétés égalitaires et minoritaires avec des sociétés hiérarchisées majoritaires crée un environnement susceptible, dans certaines conditions historiques, de déterminer des rébellions ⁽¹¹⁾.

Ressources conflictuelles et zones grises

L'Afrique compte parmi ses richesses naturelles certaines ressources naturelles rares ou stratégiques comme le diamant, le pétrole, l'uranium, et l'or. Il s'agit de ressources conflictuelles du fait qu'elles constituent un enjeu de compétition, de rivalités et d'affrontements armés pour leur contrôle par divers acteurs étatiques ou privés, locaux ou étrangers, informels ou criminels. Les convoitises sur ces ressources entraînent le développement de menaces qui peuvent déboucher sur des conflits violents à l'image de ceux qui ont embrasé les pays du fleuve Mano. Les zones grises ne se superposent pas à celles des ressources conflictuelles, mais les acteurs de violence et d'insécurité essaient toujours de soustraire à tout contrôle légal national ou international les zones qu'ils investissent militairement et exploitent économiquement ; notamment par un trafic multiforme sur les ressources en place et sur les armes, les personnes, la drogue et des produits illicites.

L'émergence de zones grises investies par des forces en rébellion, des terroristes ou diverses criminalités constitue des indicateurs importants du développement d'une fragilité étatique aggravée par les conflits et reflétant de sérieuses difficultés de l'État à assumer sa souveraineté et à assurer la sécurité des populations et du territoire national. Le Nigeria (Delta du Niger), la Guinée-Bissau, la Guinée, le Mali, la Mauritanie, le Niger, la Côte d'Ivoire fournissent divers cas d'illustration de ces défis.

Facteurs régionaux et exogènes de conflictualité

Des systèmes de conflit en transformation ou en gestation

Les dynamiques transfrontalières et transnationales qui caractérisent l'Afrique de l'Ouest et sont liées à l'histoire de ses populations, fournissent la base

(11) Makhatar Diouf rend compte dans son ouvrage sur les ethnies et la nation (1998) des fortes similitudes entre les postures et histoires de conflictualité identique des Bétés de Côte d'Ivoire et des Diolas du Sénégal, deux communautés « minoritaires » marquées par une culture de l'autonomie.

permanente d'une circulation des facteurs et acteurs de conflits. Ceux-ci ont un épiceutre local ou national mais connaissent une diffusion sous régionale se traduisant par une prolifération et une dissémination chronique de violences armées qui installent insécurité et instabilité et contribuent à la fragilité étatique.

Le système de conflit agglomère une diversité d'acteurs et de facteurs de violence dans des nébuleuses ⁽¹²⁾ qui persistent après l'extinction même du foyer principal. Le plus manifeste est celui des pays du fleuve du *Mano river* ; mais il y a aussi un système sahélo-saharien qui se constitue au Nord du Mali, de la Mauritanie et du Niger et articule des acteurs de nature différente : les terroristes, divers réseaux de trafic de drogue et de produits illicites et des pans d'une rébellion *touareg* qui n'en reste pas moins démarquée d'*Al-Qaïda*.

Deux autres systèmes de conflit affectent la région et entretiennent des foyers de conflictualité : le système du golfe de Guinée se structure à partir de l'épicentre du delta du Niger et affecte la sécurité de pays comme le Togo et le Bénin ; le système sénégalais constitué à partir de la rébellion casamançaise s'est développé à la faveur de la guerre civile de 1999 en Guinée-Bissau pendant laquelle les rebelles de Casamance ont fait la jonction et prêté main forte aux troupes du brigadier général Mané à Bissau.

Une circulation régionale des armes et fauteurs de guerres

L'Afrique de l'Ouest subit l'impact de la circulation de plus de 8 millions d'armes légères et de petits calibres dont la moitié est détenue par des forces non légales ⁽¹³⁾. Ce défi se conjugue avec une mobilité sans entrave des combattants des foyers initiaux de conflits à des pays en crise susceptibles de répondre à leur offre de violence.

Des pressions géopolitiques

La situation au Nord Mali et au Niger rend compte certes d'un développement d'actions d'*Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)*, mais l'ubiquité territoriale des populations *touareg* entre le Maghreb et l'Afrique de l'Ouest contribue à rendre possible des pressions géopolitiques de fait du Nord sur le Sud de cette zone. La descente du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC) vers le sud et sa mutation en *AQMI* désormais à cheval sur deux aires géopolitiques ont contribué à transformer un ennemi essentiellement intérieur de l'Algérie en ennemi commun

(12) Ces nébuleuses provoquent ou accentuent des économies de guerre qui contribuent à attiser les conflits en en assurant au moins subsidiairement l'approvisionnement en armes et en combattants. Les exemples sont nombreux : milices, coupeurs de routes ; bandes armées, armées rebelles satellites, lambeaux d'unités militaires conventionnelles défaites vivant de la prédation ; groupe de combattants refusant le DDR ; groupes supplétifs ou d'autodéfense communautaire.

(13) Voir Florquin et Bermann : *Armés mais désœuvrés* ; 2006, Bruxelles ; Groupe de recherche et d'information sur la paix (Grip) et *Small arms survey*.

au plan régional et international. Une nouvelle conflictualité lourde d'internationalisation des actions se développe à la frontière Nord de l'espace Cédéao.

Un décloisonnement et une hybridation des menaces

Le décloisonnement et l'hybridation des menaces, notamment les criminalités (trafic de drogue, de personnes et de marchandises) le terrorisme et les rébellions armées, constituent un facteur nouveau de conflictualité. Sa meilleure connaissance est indispensable à la construction de réponses adaptées. Les stratégies de paix et de sécurité sont appelées à donner encore plus de place à la coordination, la complémentarité et la cohérence des politiques et des actions. L'instrumentalisation des traditions de rapt en milieu *touareg* par *AQMI* brouille les repères et fait penser à de nouvelles alliances alors que les intrications éventuelles entre groupes terroristes et traditionnels ou rebelles peuvent relever d'un simple jeu d'intérêt qui est loin d'abolir les frontières et les différences.

Les nouvelles formes de conflictualité qui se profilent pourraient se traduire par une nouvelle fragmentation au niveau des mouvances rebelles au profit d'une possible criminalisation de secteurs jusque-là inscrits dans une problématique politique et identitaire. La montée spectaculaire d'*AQMI* dans la bande sahélo-saharienne pourrait ainsi constituer un facteur de recomposition-décomposition (à son profit) de franges d'une rébellion *touareg* dont le socle n'en garderait pas moins sa propre dynamique. Les contradictions entre rebelles et terroristes pourraient ainsi être aiguës dans et par une lutte pour le contrôle d'un territoire qui se partagera difficilement en paix. À ce titre aussi le terrorisme d'*AQMI* est un nouveau facteur de structuration d'une violence à la fois organisée et incontrôlée au sein du système de conflit sahélo-saharien.

Publié initialement dans la *Revue Défense nationale* n° 734, novembre 2010

Quelles insécurités en Afrique ?

Cyril Robinet

Chargé de mission auprès du directeur de la coopération de sécurité et de défense.

Note préliminaire : Allocution prononcée à l'occasion du séminaire du 11 octobre 2012 consacré à « L'Afrique en mouvement » à l'École militaire (Paris) et organisé conjointement par l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN), le Mouvement des entreprises de France (Medef) International, le Conseil français des investisseurs en Afrique (CIAN) et le Comité national des conseillers du Commerce extérieur de la France (CNCCEF).

Le thème de cette intervention rend celle-ci nécessairement sombre. Il ne s'agit pourtant pas de remettre en cause les propos largement positifs tenus au long de cette journée. Oui, l'Afrique est en mouvement, et ce mouvement est positif. Mais, comme l'a dit ce matin Lionel Zinsou (banquier d'affaires franco-bénois), « l'Afrique est en croissance pour trente ans, à la guerre près ». Ainsi, les insécurités sont bien présentes, même si nous sommes loin aujourd'hui des affres des années 1990. Outre mes collègues qui exposeront les solutions, j'essaierai de donner la tendance, négative ou positive, de chaque forme d'insécurité.

Les atteintes à la sécurité sont à la fois un frein au développement – elles nuisent à vos investissements et vos activités commerciales – et une conséquence du mal-développement. C'est donc un cercle vicieux qu'il est essentiel de traiter dans cette enceinte, puisque institutionnels et acteurs privés sommes également concernés par les insécurités – pour vous, les activités économiques, pour nous, la sécurité nationale – et parce que nous sommes des acteurs du développement.

Une précision sémantique s'impose : l'insécurité est autant une réalité qu'un sentiment, ce qui ne change rien pour vous puisque vous agissez en fonction de ce sentiment, au cœur de l'analyse de risque-pays.

Les insécurités sont un domaine vaste et il faut éviter l'écueil qui consisterait à faire un inventaire à la Prévert. Une telle énumération ne permettrait pas de comprendre les logiques sous-jacentes aux insécurités et, donc, de les traiter. Nous allons donc essayer de dessiner une typologie des insécurités, en les assimilant à toutes les formes d'atteinte à la stabilité d'un pays. Cette typologie peut être déterminée à partir des origines de ces insécurités, qui nous permettent l'articulation suivante :

- l'insécurité comme résultat des pratiques politiques,

- l'insécurité comme résultat de la faiblesse de l'État,
- et les insécurités exogènes.

Bien évidemment, ces facteurs d'explication des insécurités ne s'excluent pas mutuellement mais, au contraire, se combinent la plupart du temps. Il est néanmoins toujours possible de déceler un déterminant principal.

L'insécurité comme résultat des pratiques politiques

Il s'agit ici du sens « classique » des insécurités, telles qu'on les retrouve régulièrement en Afrique depuis les indépendances. La violence politique est indissociable de l'évolution des processus démocratiques, chaque phase de démocratisation comprenant sa propre forme d'insécurité.

Les trois décennies qui ont suivi les indépendances africaines ont été caractérisées politiquement par l'installation de pouvoirs autoritaires refusant l'alternance. Dans ces contextes, la violence représentait le seul moyen possible d'accès au pouvoir, qu'il s'agisse de coups d'État ou de rébellions. L'objectif des putschistes ou des rebelles est alors, non pas la démocratie – les peuples sont les grands absents de ces événements – mais l'accès aux ressources publiques. La preuve en est que les régimes autoritaires qui ont réussi un partage équitable des ressources publiques ont connu une longue stabilité (Houphouët en Côte d'Ivoire et Bongo au Gabon). *A contrario*, lorsque la logique du gagnant est de confisquer à son profit toutes les ressources (« *winner takes all* »), il s'expose lui-même à la contestation (Tchad, République centrafricaine).

Au début des années 1990, pour paraphraser Omar Bongo, « le vent d'Est souffle sur les cocotiers ». L'espoir d'une démocratisation du continent est réel. On sait que cette démocratisation passera par des épisodes de violence mais cette perspective est acceptée par avance dans l'espoir d'un résultat final qui sera la pacification du jeu politique. C'est *de facto* ce qu'il se passe au Mali, avec le renversement de Moussa Traoré lors d'un soulèvement populaire, ou au Tchad, avec la chute de Hissène Habré provoquée par la rébellion d'Idriss Déby. Dans beaucoup de pays, les régimes, qu'ils tombent ou pas, doivent accepter l'organisation de Conférences nationales (souveraines) dont le but est de mettre en œuvre la transition démocratique.

Vingt ans plus tard, quel bilan peut-on tirer de ces processus de démocratisation et des situations de violence qui leur sont associées ?

- Il y a eu de véritables succès : le Ghana, l'Île Maurice, les Seychelles, l'Afrique du Sud, le Botswana... En Afrique francophone, on peut citer le Bénin et le Sénégal, malgré les inquiétudes suscitées par les élections d'avril 2012.

- Symétriquement, d'autres pays ont connu de vrais échecs, c'est-à-dire des processus démocratiques interrompus plus ou moins progressivement pour laisser

place à des restaurations autoritaires. Certaines restaurations autoritaires se sont faites dans le sang et ouvertement (Congo, Zimbabwe) ; d'autres très progressivement, au moyen d'élections manipulées par le clientélisme et la fraude. La liste de ces derniers pays est malheureusement trop longue et vous avez sans doute plusieurs exemples en tête.

La survenue du Printemps arabe dans ce paysage hétérogène a représenté une inconnue majeure. Nous avons pensé, début 2011, que l'explosion nord-africaine pourrait se répandre immédiatement dans certains pays au sud du Sahara. Certes, nous nous sommes trompés, mais le Printemps arabe laissera des traces qui pourraient à terme déterminer l'évolution politique d'un grand nombre de pays : les peuples se souviennent désormais que renverser un régime autoritaire est à leur portée. Les jeunes sont plus éduqués, reliés par les réseaux de communication, témoins des tendances mondiales, mais toujours frustrés économiquement, socialement et politiquement. Ce contexte rend explosives les perspectives de succession de dirigeants au pouvoir depuis plusieurs décennies dans un certain nombre de pays que, là encore, vous identifiez fort bien. Le décès du chef de l'État pourrait constituer, dans ces pays, le signal d'une importante explosion de violence.

Enfin, entre les « succès achevés et les malheurs exemplaires », il convient de parler des types de violences propres au fonctionnement des démocraties dans un certain nombre de pays en situation intermédiaire. Dans ces pays, des démocraties formelles sont en place, qui s'expriment par la tenue régulière de scrutins évalués techniquement. Pour autant, la tenue de ces scrutins ne signifie pas que les peuples, leurs dirigeants, l'administration ou les forces de sécurité aient développé une véritable culture démocratique. Les séquences électorales peuvent toujours dégénérer en violences lorsqu'une frange de la population conteste leur résultat et que s'enclenche, avec les forces de sécurité, un cycle contestations-répressions. Ces contestations sont plus ou moins spontanées mais peuvent être alimentées par des responsables politiques qui appellent à la mobilisation.

C'est dans ce contexte que se pose la question de l'ethnie, qui apparaît souvent, notamment dans les médias occidentaux, comme la plus courante grille de lecture des conflits civils africains. Ce prisme alimente l'antienne traditionnelle selon laquelle il ne peut y avoir de démocratie en Afrique à cause du tribalisme, parce que d'ancestrales haines tribales poussent les citoyens d'un pays à se disputer le pouvoir, par les urnes ou les machettes. Cette grille de lecture est médiatiquement confortable, mais elle ne correspond pas, ou plus, à la réalité. Oui, les identités ethniques existent et peuvent entrer en confrontation mais cela n'est jamais spontané. Loin des « haines ancestrales », les confrontations sont économiques, lorsque les groupes sociaux se disputent une ressource. Et elles sont politiques lorsqu'une personnalité attise les griefs et les convoitises de sa communauté pour s'en assurer un soutien électoral voire, en dernier recours, pour prendre ou conserver le pouvoir par la force. Les exemples de telles situations sont malheureusement légion mais nous ne devons pas nous contenter de l'explication par « les conflits

traditionnels ». Oui, à l'Est de la République démocratique du Congo (RDC), les groupes politico-militaires se forment sur une base ethnique, mais cela peut-il masquer l'instrumentalisation qu'en font les puissances étrangères et certains intérêts économiques ? Oui, le Kenya a connu des violences tribales en 2007, et en connaîtra peut-être en 2013, mais cela doit-il faire oublier que les politiciens qui ont mobilisé les identités appartiennent tous à la même caste sociale ? Enfin, la sinistre question de l'ivoirité était-elle autre chose qu'un outil rhétorique au service de politiciens démagogues ?

Si nous ne devons plus commettre l'erreur intellectuelle d'enfermer l'Afrique dans le tribalisme, il faut néanmoins rester réaliste et ne pas tomber dans l'excès inverse : les identités existant bel et bien, et constituant un outil de mobilisation politique, les élections restent, en Afrique, des moments à risque. À cela, il existe plusieurs remèdes :

- D'abord, **l'éducation des citoyens** doit leur donner la capacité de ne plus tomber dans les pièges grossiers de la manipulation identitaire.

- Ensuite, **la formation des élites** doit leur conférer une éthique qui les fera renoncer à de telles pratiques ; surtout, la communauté internationale doit faire comprendre à ces élites qu'elles paieront désormais cher leurs pratiques criminelles et irresponsables (Cour pénale internationale).

- Enfin, considérant que les gens qui ont des biens matériels à perdre ne s'engagent pas dans la guerre, c'est naturellement **la croissance économique** partagée qui, en faisant émerger des classes moyennes, réduira d'autant le vivier de miliciens potentiels.

Ainsi, sur ce chapitre de l'insécurité politique, s'il faut reconnaître au bilan que bien des situations sont réversibles (exemple du Mali), la tendance à l'amélioration est incontestable.

L'insécurité comme résultat de la faiblesse de l'État

Cette partie aurait tout aussi bien pu, quoique de façon moins explicite, s'intituler « l'insécurité comme résultat du mal-développement ». Bien entendu, le mal-développement contribue également à expliquer les instabilités d'origine politique décrites ci-avant : la pauvreté des populations permet l'achat des fidélités tandis que le chômage des jeunes les rend disponibles pour des engagements miliciens. Pour autant, il s'agit de parler ici de la criminalité qui, elle aussi, repose sur un terrain de pauvreté. La criminalité doit être ici considérée comme l'un des deux pôles qui, mis ensemble, enclenchent un dramatique cercle vicieux. L'autre pôle, c'est la faiblesse de l'État et des institutions publiques. La faiblesse de l'État facilite l'essor de la criminalité qui, en retour, en sape encore davantage les fondements. Ces deux aspects sont bien inséparables et c'est ensemble qu'il convient de les traiter.

Parmi la longue liste des erreurs d'appréciation historiques commises par la Communauté internationale au sujet de l'Afrique, il y a longtemps eu l'idée qu'un État était fort parce que l'homme qui en était à la tête l'était. L'effondrement de la Somalie après le renversement de Siad Barre en 1991 et la longue agonie de la Côte d'Ivoire après la disparition d'Houphouët en 1993, pour ne citer qu'eux, nous ont démontré l'ampleur de cette erreur de jugement. Ainsi que l'a dit le président Obama à Accra en 2009, « l'Afrique n'a pas besoin d'hommes forts mais d'institutions fortes ». Jusqu'aux années 1980, les politologues ont refusé de s'interroger sur d'éventuelles spécificités de l'État en Afrique. Certes, il était visible pour tous que les États et administrations post-coloniaux tels qu'ils avaient été mis en place lors des indépendances avaient un fonctionnement, pour le moins, « exotique » ; mais la différence de fonctionnement entre le Nord et le Sud était expliquée par le degré de « maturité » politique de leurs dirigeants et fonctionnaires. Ce n'est qu'au début des années 1980 qu'une nouvelle génération de politologues (Jean-François Bayart, Christian Coulon, Bertrand Badie) s'est mise à considérer l'État en Afrique comme un objet original, hybride né du modèle occidental importé et des cultures africaines. Force a été de reconnaître que pour une grande partie des populations, la notion d'État ne voulait rien dire, ou pas ce qui était considéré en Occident. Bien sûr, des différences étaient, et sont, à faire entre les multiples cultures africaines : les sociétés du Sahel et d'Afrique de l'Ouest ont connu de grands royaumes plus ou moins structurés s'apparentant à des États, à la différence des sociétés forestières d'Afrique centrale. Ailleurs, la durée de la période coloniale a pu permettre un enracinement plus profond de la culture étatique (Afrique australe). Il n'empêche que, de façon générale, des franges entières de populations ne se sont pas approprié la notion d'État, le délégitimant au profit d'autres cadres politiques plus souples, empêchant ainsi l'assise de sa domination.

Les conséquences en furent multiples et doivent être considérées tant au niveau des dirigeants que des populations. Pour ces dernières, les frontières n'existaient pas, les forces de sécurité et de défense étaient perçues comme des forces étrangères, les lois leurs étaient inconnues, les impôts encore plus. Pour les dirigeants, l'État n'avait pas plus de sens et n'était donc pas considéré comme l'expression de l'intérêt général et de la volonté collective : il ne s'agissait au mieux que d'une ressource en mesure de satisfaire les intérêts personnels de ceux qui en détiennent les clés. Se servir plutôt que servir. Ces conceptions de l'État furent le fondement de ce que nous qualifions de mauvaise gouvernance, de corruption – pour vous, de l'insécurité juridique – en résumé, de l'État faible. Dans l'Afrique des 50 dernières années, la corruption n'était donc pas une dérive superficielle d'un système sain mais bien la raison d'être, la colonne vertébrale, d'un système foncièrement vicié.

Avec la pauvreté comme terreau, et la faiblesse de l'État comme opportunité d'action, la criminalité a pu prospérer : trafics de drogues, d'armes, d'êtres humains, de minerais, de bétail, d'espèces protégées, de médicaments... Avec les

ressources conférées par ces trafics, et parfois la complicité de certaines autorités, des pans entiers des populations et/ou des territoires passent peu à peu hors du contrôle étatique. Pis, les criminels, les personnalités locales, acquièrent ainsi des ressources qui leur permettent d'émerger plus ou moins visiblement comme acteurs de domination à part entière. Cette émergence d'acteurs locaux, qui sont plus ou moins condamnables, plus ou moins légitimes et respectueux des populations sous leur domination, peut aller jusqu'à faire d'eux des seigneurs de guerre en mesure de s'émanciper complètement, parfois sous couvert d'une quelconque revendication politique. Bien évidemment, l'État, y compris au niveau central, s'affaiblit encore davantage à mesure que s'émancipent ces acteurs.

La liste des États concernés est extrêmement longue. Dans les années 1990, ces phénomènes avaient explosé avec la chute de plusieurs pouvoirs forts auparavant soutenus dans le cadre de la guerre froide : Somalie, Sierra Leone, Liberia, Centrafrique, RDC. De nos jours, la liste est plus restreinte avec, par exemple, la Casamance (région du Sénégal située au sud-ouest du pays, entre la Gambie et la Guinée-Bissau), certaines parties du Nigéria, le Soudan du Sud, et toujours la Somalie, la Centrafrique, la RDC... Bien entendu, l'exemple le plus flagrant de ce processus est celui de la désintégration du Mali, évidente en 2012 mais sous-jacente depuis de nombreuses années. Le Nigéria pourrait également inquiéter, tout en offrant la preuve que ces processus de délitement ne passent pas toujours nécessairement par un conflit ouvert. L'absence de tels conflits ouverts ne doit pas pour autant détourner notre attention de ces problèmes : la possibilité qu'un État failli donne naissance à des zones de non-droit revêt pour nous un intérêt de sécurité nationale. Pour vous, c'est un territoire de plus fermé au commerce.

Au bilan, les événements du Sahel et la rechute de la RDC et de la RCA ne doivent pas dissimuler la restauration réussie d'un certain nombre d'autres États : Sierra Leone, Libéria, Angola, Mozambique, Tchad, Côte d'Ivoire... De façon plus générale, le temps aussi fait son œuvre et les idées d'État et de Nation font leur chemin parmi des populations toujours plus scolarisées. Il n'est qu'à observer la ferveur populaire qui entoure la Coupe d'Afrique des Nations, la Can, pour s'en convaincre.

Les insécurités exogènes

La Guinée-Bissau pourrait tout à fait trouver sa place dans la partie précédente : des potentats locaux ont émergé sur la base de ressources criminelles, avec la complicité active ou passive des autorités, notamment militaires, aboutissant à faire de ce pays un État failli. Pourtant, plus encore que d'autres, la Guinée-Bissau se caractérise par le haut degré d'internationalisation des trafics qui l'affaiblissent, les cartels latino-américains ayant joué un rôle déterminant dans l'effondrement du pays. Cet exemple permet d'aborder un troisième facteur d'insécurité, lié, au sens large, à la mondialisation. Les menaces exogènes revêtent ainsi des formes extrêmement

diverses. Elles ont néanmoins pour point commun de frapper des États qui n'ont pas, ou peu, les moyens de leur faire face.

Première menace extra-continentale, la criminalité internationale, déjà évoquée dans le cas de la Guinée-Bissau : la connexion entre criminalité africaine et réseaux mafieux transnationaux présente un effet aggravant et démultiplicateur incontestable. Outre la Guinée-Bissau, les connexions entre mafias étrangères et criminels locaux sont déjà évidentes s'agissant des drogues, des migrations clandestines et de la fausse-monnaie, que ce soit au Sahel, dans le golfe de Guinée ou le long des côtes d'Afrique orientale.

Il convient également d'évoquer ici les catastrophes naturelles, telles que les inondations auxquelles les services nationaux de protection civile ne peuvent faire face. Avec le changement climatique – dont l'Afrique n'est pas responsable – ces catastrophes vont se multiplier. La multiplication et l'aggravation des sécheresses est une autre conséquence du changement climatique, aux effets bien plus dramatiques sur le long terme. En attendant la désertification totale de certains territoires, source future d'importants déplacements de populations, les sécheresses génèrent déjà des conflits localisés entre pasteurs nomades et agriculteurs sédentaires qui se disputent l'accès aux points d'eau et aux pâturages. Certes, ces conflits sont eux, pour leur part, réellement immémoriaux, notamment dans toute la bande sahélienne de Dakar à Mogadiscio. Il n'en reste pas moins qu'ils sont de plus en plus graves, comme au Kenya, de plus en plus fréquents, et qu'ils mettent aux prises des populations désormais armées de *kalachnikovs*.

Enfin, la financiarisation et la globalisation de l'économie représentent une dernière menace exogène à prendre en compte. Là encore, l'Afrique subit, sans avoir les moyens de réagir. C'est à Chicago, marché mondial des matières premières, que sont déterminés les revenus des cultivateurs de coton tchadien ou de cacao ivoirien. La libéralisation imposée par les institutions financières internationales dans les années 1990 a aggravé cette vulnérabilité en obligeant les États à supprimer les mécanismes publics de compensation. Au-delà du niveau de vie des populations rurales, encore majoritaires démographiquement mais peu importantes au plan politique, la baisse des coûts des matières premières devient un vrai problème lorsqu'elle affecte la capacité redistributrice des régimes en place. L'art de redistribuer équitablement les ressources nationales aux différentes communautés a permis la longévité de dirigeants comme Omar Bongo ou Félix Houphouët-Boigny. Les problèmes surviennent quand la redistribution n'est pas équitable ou quand il y a de moins en moins à redistribuer, ce qui fut le cas de la Côte d'Ivoire dans les années 1990. À l'inverse, le système économique international a également un impact sur le prix des denrées alimentaires importées (riz, blé) : après que le *dumping* de grands exportateurs agricoles mondiaux a eu terminé d'étouffer les productions locales, les populations africaines se sont trouvées à la merci des variations haussières des denrées alimentaires de base, à l'origine des « émeutes de la faim » de 2008 dans plusieurs pays d'Afrique (Cameroun, Mozambique...). Les

États africains sont encore moins que les autres capables de maîtriser les dérives du système économique international, ce qui affecte encore une fois leur légitimité.

*

**

La singularité de chacune de ces logiques porteuses d'instabilité appelle une analyse différenciée. Pour autant, leur enchevêtrement, évident dans les plus grandes crises actuelles (Sahel, RDC), implique une approche globale en vue de leur résolution. À l'action sécuritaire (celle des États comme de la coopération internationale) visant à la restauration des souverainetés étatiques doivent correspondre les actions de développement et de gouvernance qui visent à combler les lacunes du politique. Les réponses (outils de protection civile ou meilleure gouvernance mondiale) aux chocs exogènes achèvent d'établir ce lien entre sécurité et développement.

Le nouveau siècle africain : pour une autre sécurité

Poussi Sawadogo

Docteur, enseignant-chercheur, Université libre du Burkina (ULB), membre de la Fédération africaine des études stratégiques.

Une analyse des forces de défense et de sécurité des pays africains permet de conclure que les armées et les autres forces de l'ordre semblent se contenter d'être des acteurs de répression interne sans grande capacité de réaction contre une menace extérieure. Il suffit de prendre les exemples suivants pour s'en convaincre : la Côte d'Ivoire dont l'armée régulière n'a pas résisté à une marche hebdomadaire des rebelles baptisés « Forces républicaines de Côte d'Ivoire » (FRCI), l'armée burkinabé qui s'est mutinée pour des besoins alimentaires, la puissante armée libyenne anéantie par les forces coalisées de l'Otan.

Plus en Afrique qu'ailleurs, la notion de sécurité humaine devrait guider les concepteurs des politiques de défense et de promotion de l'ordre. Au lieu d'acheter des armes qui pourraient être utilisées contre ses propres citoyens, il vaudrait mieux investir dans la prospérité et dans la paix pour assurer la sécurité de tous.

Pourvoir aux besoins des populations, éduquer la jeunesse à se prendre en charge et à créer des richesses, jeter des ponts entre les différentes composantes du pays et promouvoir une gouvernance respectueuse des droits individuels et collectifs devraient être les actions prioritaires des pouvoirs politiques en Afrique. Car il s'agit pour eux désormais de s'inscrire résolument dans une démocratie participative où le citoyen est à la fois acteur et contrôleur du processus. Il s'agit également de promouvoir un développement intégral équitable qui ne met personne en situation d'insécurité. La plus grave insécurité qui menace le continent africain est celle du ventre, celle de la famine et de la précarité.

En s'engageant profondément dans des réformes démocratiques et en privilégiant l'alternance crédible, les États africains se protègent contre d'éventuelles attaques extérieures et se positionnent comme partenaires respectés pour la négociation d'accords mutuellement profitables. S'entêter dans les dictatures expose les pays africains à une intervention militaire extérieure au nom de la démocratie avec en arrière-plan la satisfaction d'intérêts stratégiques de grandes puissances. Le bal des hommes d'affaires étrangers en Côte d'Ivoire, en Guinée-Conakry et en Libye démontre les raisons triviales qui accompagnent bien souvent le soutien à la

démocratie. Mais à qui la faute ? À la myopie des responsables des États en question. En acceptant des sorties honorables, ces dirigeants auraient évité à leurs peuples « chéris » des souffrances inutiles et permis une négociation dans un contexte stable d'accords de partenariat gagnant-gagnant.

Mais en croyant à une morale politique exclusive et en niant les intérêts et les rapports de forces qui dictent leur loi au monde, certains dirigeants ont payé de leurs fauteuils et même de leurs vies. Cela s'appelle un manque de vision, une carence de prospective, une absence d'anticipation et une mauvaise évaluation des rapports de forces.

Comment une armée divisée, affamée et mal équipée peut faire face à une attaque sophistiquée ? Cette attaque n'est possible que lorsqu'on ignore l'évidence. Le Roi du Maroc en a donné un contre-exemple saisissant. Il a su négocier une réforme démocratique, jusqu'à présent acceptée. Il a démontré l'existence d'une autre forme de sécurité, celle de la remise en cause des certitudes, du dialogue et du consensus national. Il n'est pas possible, dans un tel cadre de gestion concertée des affaires publiques, de voir s'engager une intervention militaire extérieure. La sécurité a pour nom le dialogue, le consensus, le partage et le respect des intérêts, des droits, de la dignité et des attentes des protagonistes de la vie nationale.

La première cause de l'insécurité en Afrique est la pauvreté. Elle constitue une menace grave à la paix. Promouvoir une autre sécurité, c'est trouver des voies alternatives pour révolutionner l'agriculture africaine trop dépendante de la pluie. Avec son potentiel fluvial, une région comme l'Afrique de l'Ouest devrait pouvoir produire suffisamment de céréales pour couvrir ses besoins et être à l'abri de la famine. Il faut noter que les pays Ouest-africains importent près de 50 % des vivres, notamment du riz, pour leur consommation. Pour mettre à genou de tels pays, il ne faut même pas des drones sans pilotes mais seulement un embargo sur les vivres. Les pays se trouvent coupés du monde et les populations affamées font le reste. La véritable sécurité est d'abord alimentaire et après cinquante ans d'indépendance, les pays africains peinent toujours à nourrir leurs populations.

Les causes de cette situation se trouvent aussi dans le caractère désadapté du savoir dispensé par l'école. L'enseignement ne propose pas de solutions adaptées aux problèmes des pays africains. Simple héritage colonial, cet enseignement n'a pas fait l'objet de réformes audacieuses afin de permettre aux étudiants sortants de provoquer un changement salutaire. Fortement bureaucratisés, les produits scolaires n'excellent que dans la politique et dans la critique. Une rupture est nécessaire et même vitale pour qu'émerge une économie viable et porteuse de sécurité pour tous. L'école devrait cultiver davantage l'esprit communautaire dans un espace régional plus structuré.

La sécurité publique doit rester l'apanage des États africains qui ne sont pas capables de se doter d'armées fortes. Mais la sécurité dure devrait être du ressort

des communautés régionales pour la protection de l'espace communautaire. Une force de défense et de sécurité collective bénéficierait de la contribution de chaque État et pourrait se doter de matériel plus sophistiqué pour la défense de l'ensemble des États de la région. La région pourrait disposer pour sa sécurité, d'un centre d'études stratégiques disposant de toutes les ressources nécessaires pour produire des analyses prospectives pertinentes pour la défense des intérêts propres de la région. Il reviendrait à chaque État de se doter du nécessaire pour ses besoins de sécurité publique. Il faut rappeler que le meilleur ordre intérieur résulte d'une bonne gouvernance politique, économique et culturelle. La meilleure sécurité pour les pays fragiles, c'est la prévention, en pourvoyant aux besoins des populations, en les éduquant en conséquence et en consolidant la solidarité nationale.

*

**

Dans un pays où tous les acteurs partagent la même vision, agissent ensemble pour le changement, il n'y a plus de place pour une ingérence extérieure. Quand la vision commune fait place à la division conflictuelle, le pays s'expose à l'insécurité intérieure et extérieure. La sécurité est avant tout un état d'esprit, une conscience intérieure de concorde et de tranquillité qui s'extériorise. La véritable sécurité n'est pas de se retirer dans un *bunker* protégé par des chars et des chiens de garde comme l'ont expérimenté à leurs dépens Hitler, Gbagbo et Khadafi. C'est plutôt de se protéger par le soin des populations, le don de soi, l'humilité, la remise en cause de ses certitudes, l'appréciation juste du rapport de forces, l'anticipation, la prospérité créée, le détachement aux avantages et privilèges de tout pouvoir...

L'Afrique ne manque pas de bons exemples : Alpha Omar Konaré, Jerry Rawlings et l'immortel Nelson Mandela. Espérons que les années à venir vont permettre d'enrichir cette liste de producteurs africains de sécurité. C'est le défi majeur du nouveau siècle africain et de la nouvelle génération africaine.

Publié initialement dans la *Revue Défense nationale* n° 746, janvier 2012

L'Architecture africaine de paix et de sécurité (AAPS)

Marc Conruyt

Colonel, chef du bureau Afrique au sein de l'État-major des Armées, division relations internationales.

Sous l'égide d'un Conseil de paix et de sécurité (CPS), organe décisionnel, l'AAPS s'articule notamment autour de la Force africaine en attente (FAA), d'un Conseil des sages, d'un Fonds africain pour la paix et d'un instrument pour la reconstruction *post*-conflit et le développement. La FAA s'appuie sur la montée en puissance de cinq brigades régionales respectivement mises en place au sein de chaque Communauté économique régionale (CER) :

- Cédéao : Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest ;
- SADC : Communauté de développement d'Afrique australe ;
- CEEAC : Communauté économique des États d'Afrique centrale ;
- IGAD : Autorité intergouvernementale pour le développement ;
- UMA : Union du Maghreb arabe.

La Déclaration de l'Assemblée de l'Union africaine (UA) sur la situation au Mali, a souligné le besoin de disposer d'une capacité de déploiement rapide de la Force africaine en attente dans le cadre de l'Architecture africaine de paix et sécurité. À cet égard, le Conseil a demandé à la Commission de lui soumettre un rapport sur les progrès accomplis et les défis rencontrés, avant la 21^e Session ordinaire de l'Assemblée de l'UA, qui se tiendra à Addis-Abeba (Éthiopie) en mai 2013. Une évaluation des forces de réserve africaines devrait être menée rapidement.

Historique de la FAA

La FAA doit permettre au CPS d'assumer ses responsabilités dans le cadre du déploiement des missions de maintien de la paix et des interventions. Dans ce domaine, le CPS agit conjointement avec le président de la Commission de l'UA pour autoriser le déploiement des missions d'appui à la paix et élaborer les directives générales à la conduite des missions. L'UA entend aujourd'hui s'imposer comme l'interlocuteur privilégié du règlement des crises en Afrique avec le contrôle des Communautés économiques régionales et affirme clairement son droit d'ingérence dans certaines situations d'urgence.

Le document-cadre adopté en mai 2003 prévoit six scénarios d'engagement de la FAA *. Les scénarii de 1 à 4 nécessitent un déploiement dans les 30 jours à compter de l'adoption du mandat. Le scénario 5 prévoit un déploiement en 90 jours et seulement 14 jours sont jugés nécessaires pour le scénario 6.

* Les six scénarios d'engagement de la FAA

1. Conseil militaire pour une mission politique.
2. Mission d'observation déployée conjointement avec une mission des Nations unies.
3. Mission d'observation sans appui de l'ONU.
4. Déploiement d'une force de maintien de la paix (chapitre VI) et missions de déploiement préventif.
5. Force de maintien de la paix pour des missions complexes et multidimensionnelles avec présence de groupes hostiles.
6. Intervention d'urgence, par exemple dans le cas d'un génocide, lorsque la Communauté internationale ne réagit pas suffisamment rapidement.

Le concept de la Force africaine en attente a été formellement approuvé à Addis-Abeba en juillet 2004. Elle repose sur un dispositif continental (un état-major à Addis Abeba et un dépôt logistique prévu à Douala) et cinq ensembles régionaux (état-major, élément de planification, forces, dépôt logistique et un ou plusieurs centres d'excellence). Les trois composantes (civile, militaire et police) y sont représentées. Sa montée en puissance repose sur des contributions nationales pour un objectif de 4 000 à 6 000 hommes dans chaque CER.

Les Brigades

Il existe cinq brigades :

- La brigade Ouest (**ECOBRI**G) de la Cédéao dispose de la Force en attente estimée la plus aboutie avec un volume global de 6 500 hommes. Depuis 2007, des exercices (*CPX : Command post-exercice*) ont permis d'évaluer le bataillon Ouest sous commandement sénégalais, le bataillon Est sous commandement nigérian, le bataillon logistique et l'état-major. En novembre 2011, un *CPX* à Accra a validé la capacité de la Cédéao à planifier une Opération de maintien de la paix (OMP) dans toutes ses dimensions.

- La Brigade Centre (Fomac), de la CEEAC. Elle affiche un effectif théorique de 4 800 hommes. L'exercice de certification *Kwanza 2010* s'est tenu en Angola.

- La Brigade Sud (*SADCBRI*G) : la SADC dispose depuis 2007 d'une Brigade en attente devenue *Southern African Standby Force (SASF)*. Ses capacités ont été certifiées en 2009 avec le *FTX (Field training exercise) Golfinho*.

- La Brigade Est (*EASF*) : l'*IGAD*, à qui était initialement confié le rôle de coordination de la montée en puissance de cette brigade, ne comprenait qu'une partie

des 13 États désignés pour la composer. Un nouveau mécanisme de coordination, l'*EASBRICOM* a donc été créé en 2007, puis est devenu *EASFCOM*. Un *FTX* a été conduit à Djibouti avec le soutien des Forces françaises à Djibouti (FFDj) en 2009.

- La Brigade Nord (*NASBRIG*) : n'a pas connu de développements récents.

Opérationnalisation

L'objectif de l'opérationnalisation de la Force africaine en attente, initialement prévue en 2010 a été repoussé de cinq ans. Le calendrier et les principaux objectifs du prochain exercice des FAA *Amani Africa II* prévu en novembre 2014 pourraient évoluer pour répondre aux nouvelles exigences. Cet exercice serait l'occasion de déclarer la capacité opérationnelle pleine et entière de la FAA. Sa capacité opérationnelle initiale avait été certifiée après le cycle I d'*Amani Africa* en 2010. La Commission européenne soutient actuellement le cycle en cours (2012-2015) via la Facilité de paix (programme *Amani Africa*, 5,2 millions d'euros) et une équipe de planification conjointe (UE/UA). Un programme de renforcement à long terme des capacités de *C3I* (*Command, Control, Communications and Intelligence*, 12,5 millions d'euros), initialement dédié à la FAA a été attribué au profit de la *Misma* (*Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine*).

L'UA est encore dépendante d'appuis extérieurs en matière de logistique (déploiement stratégique de la Force, fourniture des systèmes de communication et d'information). La montée en puissance de la FAA est toujours limitée par des difficultés relatives à l'armement des structures de planification et de commandement, au manque de moyens d'appréciation autonome de situation, au manque de moyens aéromobiles et d'appui aérien, et au manque de capacité à évoluer sous blindage. Les composantes police et civile de la FAA demandent également à être développées. Par ailleurs, elle rencontre des difficultés « structurelles » à l'exemple de la multiplicité des langues et de l'interopérabilité. La coordination entre les États-membres et les échelons régionaux doit être améliorée pour optimiser l'efficacité des entraînements et des exercices.

Les problèmes financiers freinent la mise en œuvre des décisions des autorités. Des ressources insuffisantes expliquent par ailleurs les difficultés de la FAA. Le programme actuel de soutien à la FAA prévoit en effet 14 millions d'euros alors que la mise en place d'un dépôt de base imposerait, à lui seul, un financement de près de 100 millions d'euros.

En dépit de ces difficultés, l'engagement de troupes africaines dans les opérations de maintien de la paix est conséquent. Il est même en progression rapide depuis 10 ans avec un total de 33 000 hommes engagés durant l'année 2011. Parmi les engagements récents, il convient de souligner : l'engagement en Somalie au sein de l'*AMISOM* et l'engagement de la *Misma* au Mali.

Par ailleurs, à la lumière du retour d'expérience des opérations africaines, en particulier au Darfour et en Somalie, et de l'évolution du contexte sécuritaire, le concept de la FAA a été légèrement modifié pour mettre le focus sur la constitution d'une Capacité de déploiement rapide (CDR), sur l'action humanitaire et la réaction aux catastrophes naturelles, ainsi que sur la sécurité maritime et la protection des civils.

L'exercice *Amani Africa II* devrait permettre, en théorie, d'achever la montée en puissance des différentes brigades d'ici 2015. Il est donc réaliste d'envisager une autonomie partielle de la Force à cet horizon, au prix d'un redoublement d'efforts des CER en matière d'autonomie des capacités et d'adaptation aux nouvelles menaces qui pèsent sur le continent.

Les partenaires

L'action militaire de la France en soutien à l'Architecture africaine de paix et de sécurité se décompose en deux volets distincts mais étroitement complémentaires : la coopération opérationnelle qui relève des Armées, la coopération structurelle qui dépend de la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) du ministère des Affaires étrangères.

La coopération militaire opérationnelle en Afrique subsaharienne menée à partir de nos forces pré-positionnées a permis :

- de contribuer à la formation d'environ 15 000 militaires africains et plus de 18 000 en 2012 ;
- de participer au soutien de quatre opérations majeures de maintien de la paix en Afrique (*Misma*, *Onuci* en Côte d'Ivoire, *MICOPAX* en République centrafricaine, *AMISOM* en Somalie) ;
- d'équiper et d'entretenir trois dépôts *Recamp* (*Renforcement des capacités africaines au maintien de la paix*) ;
- de soutenir le développement de la FAA (exercices régionaux, Détachements d'instruction opérationnelle ou d'instruction technique – DIO/DIT – bilatéraux).

La DCSD contribue tout autant à l'opérationnalisation de la FAA (soutien institutionnel *, conseil et expertise de haut niveau, soutien en matière de formation notamment grâce au réseau des 17 Écoles nationales à vocation régionale).

* Soutien de la DCSD à la FAA

Un coopérant militaire est inséré auprès de l'UA à Addis-Abeba, actuellement conseiller du Haut représentant de l'UA pour l'opérationnalisation de la FAA. 3 conseillers politico-militaires sont placés respectivement auprès du Commissaire Affaires politiques, Paix et Sécurité de la Cédéao, du Secrétaire-général de la CEEAC et du Directeur de l'*EASFCOM*.

L'Union européenne apporte une aide financière à l'Union africaine depuis 2004 dans le cadre de la Facilité de Paix. Les subventions ont été jusqu'à présent destinées à 90 % aux opérations de l'UA. L'achat d'armes, d'équipements militaires et les entraînements tactiques en étant exclus, il reste le financement d'activités d'état-major pour les CER.

Pour la FAA, l'UE assume désormais la responsabilité du cycle de planification stratégique et continentale *Euro Recamp/Amani Africa II*.

Le Modèle *Misma*

Jusque peu, l'engagement des forces africaines dans des opérations multinationales sur le continent s'est principalement opéré autour de coalitions de forces *ad hoc*, à l'exemple de l'*AMISOM*. La *Misma* est probablement la mission la plus proche des processus de déploiement voulus pour la FAA. Elle devra faire l'objet d'un examen approfondi afin d'en tirer les leçons.

Outils de prévention et de sortie de crise

DCSD

Direction de la coopération de sécurité et de défense du
ministère des Affaires étrangères, travail collaboratif.

Ces dernières années, la Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD) a eu à œuvrer sur des chantiers lourds dans des pays sortant de crises profondes ou recherchant, non sans peine, leur stabilisation. Les enseignements tirés de ces expériences ont permis la mise au point de mode d'action adaptés à ce genre de situations.

Enclencher une double dynamique

Lors des sorties de crise, les pays concernés se retrouvent invariablement confrontés aux mêmes problématiques sécuritaires : réconciliation, démobilisation, reconstruction. L'obligation de devoir traiter immédiatement, simultanément et en coordination ces trois questions liées entre elles surajoute encore de la difficulté à la complexité de la situation initiale à résoudre. Plus encore, tant la réconciliation que la démobilisation ou la reconstruction nécessitent évidemment de prendre le temps d'une analyse d'autant plus profonde et complète que tout reste à rebâtir. Mais ce délai nécessaire et incompressible de plusieurs mois se heurte à l'impatience de populations rudement éprouvées qui se désespèrent chaque jour un peu plus de l'absence du moindre signe concret de changement. Elles en viennent rapidement à demander des comptes.

Dans ce cadre, pour aider les pays partenaires concernés à résoudre cette problématique complexe, la DCSD propose une méthode particulière à adapter à chaque cas, toujours particulier. Elle nécessite de la part du bénéficiaire une bonne compréhension du bien-fondé de la démarche entreprise mais surtout une forte volonté politique de l'appliquer.

Étant entendu qu'il s'agit à la fois de convaincre rapidement de la réelle volonté et de la sincérité des autorités en place de sortir de la crise, tout en prenant le soin de ne pas se précipiter, la méthode proposée consiste à enclencher, simultanément, une double dynamique à rythmes différents. Il convient d'abord d'initier une profonde restructuration, laissant le temps nécessaire à la réflexion pour être sûr que l'édifice à construire repose sur des bases solides. Concrètement, il s'agit :

- pour la réconciliation, des processus de commission « Vérité, Justice et Réconciliation »,
- pour la démobilisation, des programmes DDR (désarmement, démobilisation et réinsertion) des Nations unies,
- et pour la reconstruction, des réflexions de type *Livre blanc*.

Parallèlement, il s'agit dans le même temps de calmer les impatients, et donc d'enclencher au même moment des actions dont on sait qu'il faudra pour la plupart d'entre elles les réaliser de toutes façons, quelles que soient les décisions prises après la phase de réflexion. Ces actions sont concrètes, de dimension modeste et déclenchées immédiatement d'autant qu'elles nécessitent peu de moyens. Elles sont surtout visibles et leurs utilités n'échappent à personne. Elles aident la population à comprendre très vite que le pays est en marche, que la crise est derrière elle, contribuant ainsi à calmer la foule des impatients. Ainsi, cette démarche présente l'avantage de pouvoir présenter rapidement un bilan concret, tout en évitant la précipitation, tant pour la réconciliation, que la démobilisation ou la reconstruction.

La piste de la protection civile

Pour ce qui est des pays en phase de prévention, il s'agit toujours de consolider la stabilisation. À cet égard, aujourd'hui, des thématiques s'imposent aux gouvernants dont la prise en compte ne peut être différée sans menacer la paix sociale. Il en est ainsi de la protection civile, secteur particulièrement sensible et pourtant peu couvert en Afrique subsaharienne. La déficience des outils de protection civile, quand ils existent, comme l'absence de réponse nationale quand surviennent des catastrophes récurrentes ne sont plus acceptées par les populations qui, de plus en plus, demandent des comptes, parfois de façon très vive.

Dans ce cadre, de nombreux partenaires demandent à bénéficier de l'expérience française en la matière tant elle est reconnue. Pour y répondre, la DCSD propose une méthode similaire à celle des sorties de crise, visant à enclencher une double dynamique. Là encore, face aux événements rencontrés, souvent récurrents, il faut mener rapidement des actions concrètes, visibles et utiles, de nature à montrer que les autorités s'organisent face aux catastrophes, et, parallèlement, il convient aussi d'engager une structuration complète de l'outil de protection civile, combinant organisation, formation, équipement, mais dont on sait qu'elle prendra plusieurs années pour la mener à bien. En outre, cette thématique, éligible aux financements internationaux, séduit les grands bailleurs de fonds qui doivent y être intégrés le plus tôt possible.

Sur le terrain

Voici quelques exemples concrets d'actions immédiates qui ont pu être appliquées dans des pays en sortie de crise, mais aussi dans des pays en phase de prévention, cherchant à consolider leur stabilité.

- Actions civilo-militaires de réconciliation : il s'agit de projets de réhabilitation d'infrastructures utilitaires (dispensaires, écoles, maternités, puits...), de courte durée (une semaine) et répartis sur tout le pays. Ils sont réalisés par des détachements légers composés de soldats, miliciens... issus des différentes factions à réconcilier, travaillant en partenariat avec les populations des villages bénéficiaires. Chaque action est fortement médiatisée pour assurer sa visibilité auprès de la population.

- Actions de démobilisation et d'insertion d'ex-combattants : il s'agit de réinsérer rapidement des effectifs modestes d'ex-combattants volontaires pour un retour à la vie civile en orientant les bénéficiaires sur une activité économique locale de type « micro-projet » (maquis, boulangerie de quartier, micro-projet d'élevage ou agricole...). Les projets souhaités demandent peu ou pas de formation avec un accompagnement en financement et en équipement, et un suivi dans le temps. Au-delà du nombre de réinsérés, c'est le symbole de la volonté affichée d'enclencher le processus qui est visé.

- Création d'unité de protection civile de proximité dans le cadre de la démobilisation : il s'agit de transformer des combattants à démobiliser en acteurs de protection civile, sur volontariat des bénéficiaires en constituant des petites unités déployées dans les principales villes du pays pour assurer la protection civile locale de la population. Destinés à encadrer ces unités, des experts-formateurs sont d'abord eux-mêmes solidement formés, puis sont chargés, au fil du temps et des interventions effectuées, d'instruire progressivement les soldats à démobiliser en sapeurs pour assurer une protection civile de proximité directement au service de la population. L'expérience montre qu'en moins de six mois, l'ossature de l'outil peut être mise en place et les premières interventions possibles.

L'insécurité au Sahel a aussi des causes économiques

Jean-Bernard Véron

Responsable de la Cellule prévention des crises et sortie de conflits à l'Agence française de développement (AFD) et rédacteur en chef de la revue *Afrique contemporaine et développement*.

La montée de l'insécurité dans les pays du Sahel est aujourd'hui un thème qui focalise l'attention non seulement de ces pays eux-mêmes mais également de leurs partenaires extérieurs. Le traitement de cette insécurité est rendu plus complexe du fait que le phénomène revêt des formes multiples aux causes diversifiées. Au nombre de ces causes, certaines relèvent de l'économie entendue au sens large, c'est-à-dire y compris dans la relation que cette dernière entretient avec la démographie. Par conséquent, une stratégie de construction de la sécurité dans la région ne pourra faire l'impasse sur des composantes elles aussi économiques, ce qui ne sera pas chose aisée.

De multiples formes d'insécurité

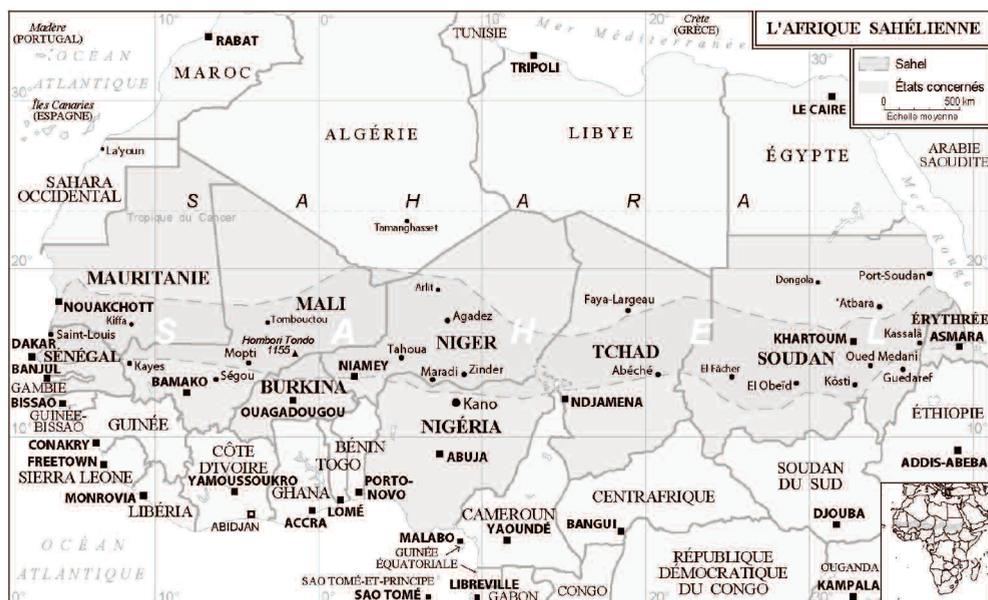
Lorsque l'on parle d'insécurité au Sahel ⁽¹⁾ viennent immédiatement à l'esprit des événements dramatiques et récents. On ne saurait certes les minimiser, mais ce premier constat mérite d'être approfondi dans deux directions : d'une part, le phénomène de l'insécurité y est ancien, et d'autre part, ses formes sont multiples et évolutives.

Les événements récents

Deux d'entre eux ont attiré l'attention des médias.

Le premier est l'entrée en lice d'*Al-Qaïda au Maghreb islamique (AQMI)*, dont la réputation est doublement sulfureuse. Il s'agit en effet d'un avatar du Groupe salafiste pour la prédication et le combat (GSPC), impliqué dans la sanglante guerre civile qui a endeuillée l'Algérie pendant une décennie, mais qui, sous la pression des forces armées de ce pays, a été en partie refoulé vers le sud, donc

(1) Par Sahel, il convient d'entendre ici les pays inscrits dans la bande dite sahélo-soudanienne du continent africain, en l'occurrence la Mauritanie, le Mali, le Burkina Faso, le Niger et le Tchad. En font également partie le Nord-Soudan et l'Érythrée, voire l'Éthiopie et la Somalie.



dans la bande sahélienne. En outre, *AQMI* fait désormais partie des organisations franchisées par *Al-Qaïda*, ce qui fonde, dans son discours, la revendication d'une dimension internationale du combat qu'elle mène contre l'Occident, avec une focalisation particulière sur la France ⁽²⁾.

Concrètement, cette irruption d'*AQMI* dans la région s'est manifestée par des heurts avec les forces armées nationales, des enlèvements de ressortissants européens, en Mauritanie, au Mali et au Niger, l'amorce d'un processus de recrutement de combattants au sein des populations locales et par des alliances, plus ou moins circonstancielles, avec d'autres acteurs de l'insécurité dans la région.

Le second événement, récemment mis en lumière par l'affaire dite du *Boeing 727* dans le Nord-Mali ⁽³⁾, est le constat qu'une partie de la cocaïne d'origine latino-américaine et à destination de l'Europe ⁽⁴⁾ transitait dorénavant par des pays du Sahel ⁽⁵⁾. En outre, mais cela reste moins bien documenté, une fraction notable de la

(2) Focalisation qui s'appuie sur le statut d'ancienne puissance coloniale de la France dans la région, sur la présence de militaires français en Afghanistan et sur des politiques mises en place en France et qualifiées d'anti-islamiques (cf. la question du voile).

(3) En novembre 2009, cet appareil, vraisemblablement en provenance du Venezuela, s'est posé sur un terrain de fortune dans le Nord-Mali où il a déchargé un chargement de cocaïne, avant d'être détruit faute de pouvoir redécoller.

(4) Selon les sources, sur les 200 à 250 tonnes de cocaïne latino-américaine écoulées sur le marché européen, une cinquantaine de tonnes au moins emprunteraient dorénavant la route du sud, qui passe par l'Afrique.

(5) Ainsi que par certains pays de la bande soudanienne, tels que la Guinée-Bissau, la Guinée et le Nigeria.

production de cannabis du Rif marocain à destination de l'Europe et du Moyen-Orient transiterait par des pays comme la Mauritanie, le Mali et le Niger.

Toujours au nombre des événements récents, il convient de mentionner également des faits extérieurs à la région, mais qui peuvent contribuer à déstabiliser les pouvoirs en place et donc à y nourrir l'insécurité. Tel est le cas de la guerre civile en Libye et du retour dans certains pays du Sahel, en particulier le Niger, mais également le Mali, de supplétifs de l'armée libyenne, ainsi que d'armes en grandes quantités. D'où l'épineuse question du désarmement de ces combattants et de la récupération des armes en question avant que ces dernières ne tombent entre les mains d'acteurs de la violence qui opèrent dans la région. Plus largement, les retours en grand nombre ⁽⁶⁾ de travailleurs africains employés en Libye risquent de soulever un délicat problème d'intégration économique, en particulier dans un milieu urbain déjà engorgé par l'exode rural.

Tel est également le cas, qu'on ne saurait *a priori* exclure, d'une possible contagion des Printemps arabes dans des pays présentant des configurations politiques et économiques assez voisines de celles qui ont déclenché lesdits printemps. Ces similitudes sont une croissance économique aux retombées très inégalement partagées, l'existence de régimes qui s'incrument au pouvoir et qui, pour ce faire, ne dédaignent pas de manipuler les élections, voire de modifier les Constitutions, ainsi que des phénomènes de corruption à grande échelle au profit de la classe politico-économique installée à la tête de l'État.

Des racines plus anciennes

Indépendamment de la descente d'AQMI dans la bande sahélienne, du narcotrafic et de l'éventuelle contagion des Printemps arabes, l'insécurité, effective ou potentielle, y a des racines anciennes, la raison étant que le Sahel a toujours été un espace de circulation et de dissidence, et qu'il le reste. De ce point de vue, deux phénomènes méritent d'être mis en lumière.

Il s'agit, d'une part, de la faible présence de l'État dans les régions septentrionales des pays concernés, en particulier pour l'exercice de ses missions régaliennes que sont le contrôle du territoire, le monopole de la force armée, la protection des biens et des personnes et l'exercice de la justice. Dans ce contexte, nombre d'activités illégales, voire criminelles, ont pu assez librement s'y développer. Il en est ainsi, par exemple, des flux de contrebande de biens de consommation de toutes sortes ⁽⁷⁾, qui tirent notamment parti des différences de politique de subvention et de tarifs douaniers, en particulier avec l'Algérie. Il en est de même avec

(6) Il s'agirait de plusieurs centaines de milliers de personnes.

(7) C'est notamment le cas du blé, du sucre, du bétail, de l'essence, des cigarettes, ainsi que des véhicules volés en Europe.

l'acheminement de travailleurs migrants clandestins à destination de l'Europe ou des pays du Golfe.

Il s'agit, d'autre part, de la tradition d'irrédentisme des populations de ces régions, en particulier chez les *Touaregs*, et de leurs relations difficiles avec les États nés des indépendances. Relations difficiles qui peuvent d'ailleurs, et assez paradoxalement, prendre des formes opposées : c'est tantôt trop d'État, entendu dans sa composante sécuritaire ainsi que, jusqu'à une date récente, dans l'absence d'une véritable politique de décentralisation ; mais ce n'est également pas assez d'État en termes de développement économique et social, et ce, comparativement aux régions méridionales de ces pays.

Il n'est pas inutile de rappeler que ces relations difficiles et heurtées avec l'État central ont déclenché à plusieurs reprises des insurrections armées au Mali ⁽⁸⁾ tout comme au Niger ⁽⁹⁾.

Les causes économiques de l'insécurité

Il est clair que l'on ne saurait expliquer ces diverses manifestations d'insécurité dans les régions septentrionales des pays du Sahel en s'en tenant à des causes relevant exclusivement du domaine de l'économie, mais il serait tout aussi vain de raisonner hors celles-ci.

Bien plus, une analyse limitée aux seules régions en question ne cernerait qu'une partie de la réalité. En effet, certains de ces pays paraissent être aujourd'hui confrontés, toutes choses égales par ailleurs, à des impasses ou des quasi-impasses en termes de développement. D'où la lente accumulation d'un terreau susceptible de nourrir de nouvelles sources de tension et d'instabilité.

Dans les régions septentrionales

Deux causes paraissent jouer un rôle non négligeable, sinon dans l'insécurité et la montée des tensions, du moins dans ce qui contribue à les alimenter. Il s'agit du médiocre développement économique et social de ces régions, comparativement aux régions méridionales. D'où un sentiment, assez largement répandu, d'injustice de la part de l'État central, accusé de négliger les populations du Nord, lesquelles, qui plus est, sont souvent ethniquement différentes des populations du Sud, dont sont généralement issues les élites au pouvoir.

Corrélativement, cette relative atonie de l'économie des régions septentrionales, aggravée dans la période récente par l'interruption presque totale des activités

(8) En 1962, en 1990, en 1994 et en 2006.

(9) Dans les années 1980, puis de nouveau à partir de 2007.

touristiques du fait de la montée de l'insécurité, limite grandement les opportunités et la création d'emplois.

Cela se combine, et c'est là une seconde cause, avec l'existence d'opportunités alternatives de revenus, avec l'éventuelle participation aux trafics transitant par ces régions ou la fourniture d'appuis rémunérés aux contrebandiers, voire à un mouvement terroriste tel qu'*AQMI*.

Le retard du développement des régions septentrionales de ces pays par rapport au parcours des régions méridionales⁽¹⁰⁾, même si au terme des conflits nés de la question *touareg* un certain rattrapage a eu lieu, peut s'expliquer de quatre manières.

La première, et la plus évidente, est que ces régions souffrent d'un environnement naturel globalement peu favorable aux activités économiques, et ce, principalement pour raisons climatiques ou du fait de leur enclavement. En effet, l'aridité contraint fortement l'agriculture et l'élevage, qui sont les activités dominantes dans ces régions, les limitant soit à de petites cultures vivrières de type oasis ou de décrue en bordure des rares cours d'eau, cultures géographiquement très circonscrites, soit à de l'élevage extensif et souvent nomade. Par ailleurs, les distances et la faible densité tant des hommes que des activités économiques sont des obstacles à la mise en place d'un maillage adéquat de routes et de pistes.

La deuxième est que les autres ressources naturelles, c'est-à-dire minières, sont plutôt rares⁽¹¹⁾ ou n'ont été mises en exploitation qu'assez récemment. Et, même dans ce dernier cas, les retombées résultant de l'exploitation des dites ressources vont principalement à l'État central, sous forme de taxes et de redevances de différentes sortes. Les populations des régions de production estiment donc, à tort ou à raison, qu'elles ne tirent guère profit de ces activités, soit directement sous forme de versement de *royalties* dont elles auraient la maîtrise, soit indirectement par le biais de projets de développement que financerait l'État central au moyen des ressources en question qu'il s'est appropriées.

Une troisième explication tient sans doute à la relative indifférence des classes politiques au pouvoir vis-à-vis du sort des populations de ces régions septentrionales, voire à leur défiance du fait des tendances irrédentistes, réelles ou supposées, de ces populations⁽¹²⁾. Un peu dans le même ordre d'idée, il semble qu'au Mali et au Niger les promesses, faites dans le cadre des accords de paix ayant mis

10) Il serait inexact, en effet, de soutenir que les pays sahéliens n'ont connu aucune amélioration de leur situation économique et sociale. À preuve, par exemple, les résultats remarquables engrangés par la culture du coton au Burkina Faso et au Mali – mais là encore dans les régions méridionales de ces deux pays –, ou encore la réduction assez drastique des taux de mortalité du fait de services médicaux qui, même s'ils restent insuffisants, ont fait de notables progrès.

(11) Même si, dans la période récente, l'intensification des recherches au Sahel a permis de découvrir des gisements intéressants, par exemple, dans le domaine des hydrocarbures, des minerais uranifères, de l'or et du cuivre.

(12) Et cela, sans même remonter aux époques où les populations méridionales étaient un réservoir alimentant le commerce des esclaves, lequel était pour partie entre les mains de certains groupes nordistes.

fin aux précédentes insurrections touareg, ne se soient que partiellement concrétisées, y compris dans leurs composantes de développement économique et social.

Ce relatif, ou tardif, manque d'intérêt, et c'est là une quatrième explication, était, et reste, assez largement partagé par les partenaires extérieurs dont l'aide au développement vient abonder les ressources locales. Cela résulte d'une approche parfois trop techniciste desdits partenaires. D'une part, les régions septentrionales offrent moins d'opportunités de développement économique que les régions méridionales, où les conditions agroclimatiques sont beaucoup plus favorables aux activités agricoles. D'autre part, la faible densité humaine majore mécaniquement le coût unitaire, c'est-à-dire par bénéficiaire, des services ou des infrastructures mises en place. Ainsi, du point de vue de ces partenaires extérieurs, il est plus « rentable » de consentir des financements au profit des régions méridionales, tout à la fois plus peuplées et plus densément peuplées. Autrement dit, un dollar ou un euro investi génère un plus grand « volume » de développement, mesuré à l'aune du nombre des bénéficiaires touchés, dans le sud de ces pays.

Il est d'ailleurs piquant de constater que c'est la montée de l'insécurité qui explique dans une bonne mesure l'intérêt récent de ces mêmes partenaires pour les régions septentrionales, qu'ils avaient longtemps délaissées. Ce qui prouverait que les arguments technicistes antérieurs sont susceptibles d'être dépassés.

Les impasses de développement

Mais les menaces qui pèsent sur la paix et la stabilité des pays du Sahel sont également le produit de causes plus profondes, qui relèvent de phénomènes démographiques ou, plus exactement, de la relation entre ces phénomènes et les économies de ces pays. Ces causes sont de deux ordres.

La première est l'explosion démographique proprement dite ⁽¹³⁾ et ses conséquences, c'est-à-dire le décrochage entre le nombre des hommes et les ressources naturelles nécessaires à la conduite de leurs activités. L'augmentation rapide de la population en milieu rural alimente, en effet, une tension grandissante pour l'accès à ces ressources, en l'occurrence les terres arables, l'eau et les pâturages. Cette tension débouche régulièrement sur des heurts violents entre agriculteurs et éleveurs, en particulier au Tchad et au Niger.

À la limite, il est même permis de penser que ce dernier pays est aujourd'hui confronté à une rupture d'équilibre entre le nombre des hommes et la capacité de son agriculture, à niveau de productivité inchangé, à leur fournir les moyens de subvenir à leurs besoins alimentaires. De ce point de vue, les crises alimentaires à répétition que connaît le Niger dans la période récente tendent à devenir structurelles et ne sont

(13) À titre d'illustration, la population nigérienne, soit 4 millions d'habitants à l'indépendance, approche aujourd'hui les 16 millions.

plus le seul produit des aléas pluviométriques, des criquets ou du retournement des marchés céréaliers au Nigeria voisin.

Toujours dans ce même pays, les crises alimentaires nourrissent, par ailleurs, un phénomène de concentration des terres et du bétail, quand les petits producteurs doivent vendre leurs biens pour se procurer des aliments, biens qui sont souvent acquis par des investisseurs urbains, notamment de grands commerçants. Cette concentration du capital accroît donc les inégalités dans le milieu rural.

Bien plus, et c'est là une seconde cause structurelle, aggravée par la concentration du capital terre et bétail, l'essor démographique induit un important flux de migrants des campagnes vers les villes, et ce, bien au-delà de la capacité de ces dernières à fournir à ces nouveaux citadins des opportunités d'emplois et de revenus stabilisés à la mesure de leur nombre. D'où la constitution, notamment dans les plus grandes agglomérations de la région, de réservoirs de main-d'œuvre peu ou pas employée, souvent à la limite de la survie, et ne bénéficiant d'aucun capital économique, social et politique lui permettant de s'intégrer réellement dans son nouvel environnement. Ce phénomène d'exclusion et le sentiment de frustration qui en résulte, aggravé par le constat d'une forte différence de statut et de richesse entre ces migrants et les fractions plus favorisées des populations urbaines, constituent probablement un terreau d'instabilité, voire de revendications violentes ⁽¹⁴⁾.

Les stratégies de réponse à l'insécurité

La réponse première pour traiter une situation d'insécurité consiste à réunir les moyens de coercition permettant de poursuivre et de mettre hors d'état de nuire les acteurs responsables de cette situation. Cela étant et dans le cas particulier des pays du Sahel, cette réponse est potentiellement productrice de tensions, que ces moyens de coercition soient d'origine locale ou qu'ils soient apportés par des partenaires étrangers.

Ce qui conduit tout naturellement à réfléchir à l'accompagnement de cette réponse sécuritaire par des actions au bénéfice des populations, notamment sous forme de projets de développement économique et social ⁽¹⁵⁾. Mais les modalités de cet accompagnement restent largement à définir.

(14) Et ce, sans même mentionner que ces urbains de fraîche date constituent, en particulier chez les jeunes générations, une main-d'œuvre mobilisable et manipulable par toutes sortes d'« entrepreneurs politiques » ou de réseaux criminels.

(15) Mais également par des mesures relevant tant de la participation des populations à la vie politique de leurs régions, notamment dans le cadre de la décentralisation, que dans la gouvernance des pouvoirs en place, qu'il s'agisse des pouvoirs issus de la décentralisation ou des administrations déconcentrées.

Dépasser une approche purement sécuritaire

Une réponse sécuritaire à ces phénomènes d'insécurité dans les régions septentrionales de ces pays suppose en première approximation que l'État, qui en est aujourd'hui assez largement absent, les réinvestisse et qu'il y implante les moyens et les hommes qui lui permettront d'exercer les fonctions régaliennes qui sont les siennes, notamment de contrôle du territoire, de lutte contre les activités illégales, criminelles ou terroristes et, plus généralement, de maintien de la sécurité. Ce qui suppose, entre autres, l'installation ou la réinstallation de garnisons militaires ou assimilées.

Or, eu égard aux insurrections passées dans des pays comme le Niger ou le Mali, à forte motivation irrédentiste, ainsi qu'aux mauvais souvenirs laissés par les militaires « sudistes » dans le nord de ces pays, un retour de l'État qui se limiterait à cette seule composante sécuritaire serait sans doute de nature à nourrir les tensions entre populations locales et pouvoir central, tensions qui pourraient être exploitées par les acteurs responsables de l'insécurité.

Mutatis mutandis, ce risque de jeter de l'huile sur le feu pèse également sur les appuis que pourraient apporter des partenaires extérieurs dans ce même domaine sécuritaire, surtout si les appuis en question étaient par trop visibles. En effet, cette visibilité de moyens militaires étrangers, et plus encore de personnels, serait de nature à fournir une base de propagande à un mouvement comme *AQMI*, qui pourrait l'exploiter en dénonçant « un retour des anciens colonisateurs » ou une atteinte à la souveraineté de pays indépendants.

Pour ces raisons, le retour de l'État dans les régions septentrionales des pays du Sahel doit prendre également la forme de mise en place de projets de développement, et ce, en visant un triple objectif : d'une part, ne pas limiter l'image de l'État à celle d'un outil purement répressif ; d'autre part, montrer que ce retour de la puissance publique est synonyme d'amélioration du sort des populations, ce qui est supposé les gagner à la stratégie de reconquête de la sécurité ; enfin, même si cela est moins clairement exprimé, offrir aux populations concernées des opportunités de revenus et d'activités autres que celles que peuvent leur fournir les acteurs illégaux opérant dans ces régions.

Les difficultés pour ce faire

Ces difficultés sont de plusieurs ordres.

Sur un plan général, elles pourraient résulter du principe même de la juxtaposition des deux composantes d'une stratégie de lutte contre l'insécurité, c'est-à-dire, d'une part, de la réinstallation de l'appareil d'État dans sa dimension coercitive et, d'autre part, de la « reconquête » des populations en leur apportant du développement économique et social.

Sans aller jusqu'au cas extrême de l'Afghanistan et, plus précisément, des *Provincial Reconstruction Teams (PRT)* ⁽¹⁶⁾ américaines, la présence simultanée sur le terrain, et en situation de tensions ou d'affrontements armés, d'opérateurs de l'aide et de militaires peut créer chez les populations locales un sentiment de confusion sur la mission des opérateurs en question, qui plus est s'ils sont étrangers, et entraîner donc de la méfiance ou du rejet.

Comme déjà indiqué, une telle méfiance pourrait être exploitée par des mouvements tels qu'*AQMI* afin de recruter des combattants locaux ou de bénéficier de la complicité, au moins passive, de la population. C'est donc là une vraie question qu'on ne saurait sous-estimer dans la communication avec les populations autour de la problématique sécuritaire.

A priori, les projets de développement potentiels entreraient dans les catégories classiques d'appui aux activités économiques ainsi qu'aux infrastructures et équipements qui en permettent l'exercice, telles que l'énergie et les voies de communication. Ils viseraient également l'amélioration de la desserte des populations en services publics de base, comme la santé, l'éducation et l'accès à l'eau potable.

Or, comme déjà mentionné, et c'est là une seconde difficulté, ces actions bénéficieraient d'un contexte peu favorable en raison de l'enclavement géographique, des conditions agroclimatiques, ainsi que de la faible densité du peuplement humain dans ces régions. Objectivement, ces particularités ne militent guère pour y « injecter » massivement et durablement du développement. Il ne faut donc pas se dissimuler que les appuis fournis par les partenaires extérieurs devront s'inscrire dans une approche très volontariste, faisant partiellement l'impasse sur la « rentabilité » des opérations.

Une troisième source potentielle de difficultés pourrait être l'inadéquation des projets de développement par rapport aux besoins des populations visées, et ce, pour deux raisons : la première étant que ces projets seraient décidés par les services centraux des États concernés, souvent peu au fait des besoins faute d'être implantés dans les régions concernées ; la seconde résultant de la possible propension des partenaires étrangers à proposer des projets standard, pas nécessairement adaptés au contexte et aux besoins à couvrir.

Quelques pistes de réflexion

Les difficultés énumérées ci-dessus devront tout naturellement conduire à faire preuve de la plus grande circonspection dans la sélection des projets de développement qui accompagneront le renforcement de l'appareil d'État dans ces régions septentrionales. Circonspection ne signifie toutefois pas hésitation ou timi-

(16) Les *Provincial Reconstruction Teams* regroupent dans une même unité et sous un même commandement des militaires et des acteurs de l'aide.

dité, mais souligne bien plutôt la nécessité de réunir au préalable le maximum d'informations sur la connaissance du milieu, ainsi que sur les besoins et leur ordre de priorité, tels qu'exprimés par les populations locales et leurs représentants. En outre, il faudra se défier de la mise en œuvre de solutions passe-partout, sensées être valables en tous temps et en tous lieux. Le préalable absolu est donc, avant toute décision opérationnelle, la réalisation d'analyses contextualisées.

Sous ces réserves, quelques axes méritent d'être explorés plus avant, à tout le moins comme hypothèses de départ et donc inévitablement très générales.

Le premier de ces axes serait la priorité donnée à la création d'emplois et de revenus réguliers, non seulement pour proposer des alternatives à l'engagement dans des activités illégales ou criminelles, mais également et tout simplement pour lutter contre la pauvreté des populations, qui est grande dans ces régions. Par ailleurs, il serait sans doute souhaitable de cibler préférentiellement les jeunes générations qui, aujourd'hui, manquent cruellement de perspectives d'avenir.

Le deuxième axe, pour partie lié au précédent, serait l'appui au développement d'activités économiques telles qu'elles se pratiquent localement. Il faut entendre par là qu'il conviendrait sans doute de porter avant tout l'attention sur l'agriculture et l'élevage, auxquels s'adonne la majorité des populations de ces régions. Et cela, tant pour améliorer la productivité des dites activités que pour les mettre à l'abri des aléas climatiques, ce qui suppose notamment une meilleure gestion des ressources hydrauliques pour irriguer les cultures et abreuver le bétail.

Un troisième axe, toujours dans le domaine des activités économiques, viserait la transformation et la commercialisation des productions rurales, de façon à majorer la fraction de valeur ajoutée qu'en retirent les producteurs primaires.

Par ailleurs, et cette fois-ci dans le domaine social, il conviendrait d'améliorer la délivrance de services de base au niveau de la santé et de l'éducation. S'agissant de cette dernière, il serait sans doute souhaitable de mettre l'accent sur la formation professionnelle, plus susceptible de permettre aux élèves de trouver un emploi ou de se livrer à une activité productrice de revenus au sortir de leur scolarité.

Mais il ne faut pas se dissimuler que ces formations professionnelles devront viser à satisfaire des besoins en main-d'œuvre tant dans la région elle-même que dans les grandes villes du Sud, voire dans les pays voisins où l'économie est plus dynamique, comme la Côte d'Ivoire et le Ghana, et peut-être demain de nouveau la Libye ou l'Algérie. En effet, il est plus que probable que le phénomène d'exode des populations locales vers des bassins d'emplois plus prometteurs se poursuivra ou même s'accélélera.

Le SCAD en Afrique : un pont entre la sécurité et le développement

Bruno Clément-Bollée

Général de corps d'armée, directeur de la coopération de sécurité et de défense au sein du ministère des Affaires étrangères.

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 promet des conséquences chaque jour plus inquiétantes. Parallèlement, dans ces mêmes pays, les armées, souvent en sureffectif, participent régulièrement à résoudre les crises sociales, mais souvent sans avoir reçu la formation nécessaire à la gestion adéquate de ce type d'événement. Au bilan, leur image au sein des populations n'est pas toujours 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 même 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'aide 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 de réapprentissage des fondamentaux du citoyen puis de formation professionnelle effectuée dans une filière choisie, ils appliquent le métier nouvellement acquis au profit du développement du pays, avant de se voir proposer une insertion dans le tissu économique local.

Trois conditions préalables doivent être remplies avant de lancer le projet : d'abord, un soutien politique du 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 concourir 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 la Guinée, la Côte d'Ivoire, l'Afrique du Sud ou le Libéria. Bien sûr, on sait aussi que professionnaliser, organiser, structurer et équiper l'outil de défense convenablement 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, remarqué lors des Printemps arabes. 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'aide au développement, s'il s'insère dans une démarche globale de réforme, peut y contribuer.

Le SCAD, 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) vient de fêter 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 des jeunes volontaires en situation d'échec scolaire 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, et comme c'est régulièrement le cas pour les unités réunionnaises à la suite des cyclones et tempêtes tropicales qui affectent Madagascar.

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 grâce à un projet qui mobilise des jeunes en situation d'échec scolaire 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 nombre 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, aussi 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 certains 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, enjeu majeur de l'Architecture de Paix et de Sécurité en Afrique (Apsa). Parallèlement, les **Objectifs du Millénaire pour le développement** (OMD), 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'aide au développement 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, enjeu majeur garanti aux bénéficiaires à l'issue du service dans la vie économique locale, grâce à un travail fouillé d'identification préalable des besoins des entreprises et du monde rural, renforce cette finalité.

Il est par ailleurs possible d'**inscrire aussi les projets de 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 de 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 a lieu lors de la phase d'étude de faisabilité du projet, 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, il ressort la nécessité de considérer **chaque SCAD comme un cas unique.** Chaque pays dispose de ses propres atouts. Il faut donc que le projet soit adapté aux conditions locales et tienne compte des possibilités qu'offre l'environnement politique, économique, culturel 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, sa conduite nécessite une souplesse certaine, 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 nationale de conduite-projet du pays bénéficiaire. Ce suivi facilite également le processus de compte-rendu aux bailleurs de fonds et aide 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 de 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 pays bénéficiaires dans leurs demandes d'appui financier.

Pourquoi un Service civique d'aide 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 une menace majeure à prendre en compte, 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 et assure à l'outil de défense un retour d'image particulièrement positif auprès de la population.

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 défectueux 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 bénéfices 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 reconverter 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 SCAD 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 devenu depuis SCAD) a été créé en 2007, visant à insérer en milieu rural et urbain des jeunes volontaires, après une période de formation puis d'application des métiers appris 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 (SNA). Ce programme vise à réaliser des pôles de formation professionnelle en mesure de proposer 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, avec 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, par 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 SCAD est un outil intéressant, avant tout par la dynamique qu'il provoque : formation citoyenne, formation professionnelle, phase d'aide au développement... Certes la cible numérique reste modeste (entre 2 000 et 3 000 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 ce qui est un atout maître pour l'avenir des jeunes formés. De plus, mis en œuvre au sein de l'outil de défense, ce dernier en retire un bénéfice d'image positive. 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 du SCAD 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

Utilité d'un SCAD dans le processus de réconciliation

Charles Konan Banny

Président de la Commission « Dialogue, Vérité et Réconciliation » en Côte d'Ivoire.

La nécessité d'un service civique national s'est imposée aux États africains depuis le début des indépendances. En Côte d'Ivoire, elle s'est traduite, dès les années 1960, par l'intégration, selon la période, d'un tel service au ministère de la Défense ou de la Jeunesse.

Dans les nouveaux États, les risques de désordre, de contestation systématique, de laisser-aller, de fraude, de manifestation de l'individualisme ainsi que d'insoumission à la loi et aux règles constituaient un tel danger pour la société, que les gouvernants songèrent à les contenir en recourant à une formation semi-militaire en faveur de la jeunesse. Alors que les sociétés traditionnelles africaines avaient au plus haut point le sens de l'intérêt collectif, cette vertu semblait en effet absente de nos cités modernes. En instituant le Service civique national, les autorités politiques voulaient donc inculquer aux jeunes citoyens le goût du service et l'esprit civique qui leur faisaient défaut. L'inspiration venait de l'État d'Israël dont nos États admiraient les pionniers qui allaient faire reflourir le désert.

Ce n'est que bien plus tard, lorsque la crise économique généralisée et ses conséquences militaro-politiques se faisaient jour que l'idée viendrait de trouver un exutoire sous la forme de préparation à l'emploi des jeunes tentés par l'enrôlement au sein des milices et des forces combattantes. C'est ainsi qu'en Côte d'Ivoire, par exemple, le Service civique national fut proposé par le gouvernement comme un des moyens de sortir de la crise militaro-politique survenue au début des années 2000. En effet, un décret présidentiel créa un Programme de service civique national (PSCN) destiné à tous les jeunes de toutes les régions de Côte d'Ivoire.

La démarche du PSCN rappelle celle du Service civique d'action au développement (SCAD), car il comportait une formation civique et citoyenne, suivie d'une formation technique et professionnelle débouchant sur l'acquisition d'un métier et l'obtention d'un emploi.

On observe malheureusement que, pour des raisons diverses, aucun des programmes liés au service civique n'est parvenu à son but. Non pas que leurs objectifs eussent été hors de portée, mais tout simplement parce qu'il y manquait une ou plusieurs des conditions requises : soutien politique, possibilité d'insertion professionnelle des personnes issues du service civique, assurance d'un financement continu du projet. Le Service civique d'action au développement, ayant tiré les leçons des imperfections du passé, nous propose de prendre en compte tous les paramètres indispensables au succès de l'entreprise.

Un tel projet est-il pour autant assuré de produire les effets escomptés ? Peut-il servir à tout le moins les processus de réconciliation qu'appellent les crises profondes qui frappent certains États africains, dont la Côte d'Ivoire ?

La formation à l'esprit civique : un préalable indispensable

L'accent n'a que rarement été mis sur le rôle de l'incivisme et de l'absence d'esprit civique dans la survenue des crises africaines. Pourtant, partout où des guerres civiles ont éclaté, les combats ont opposé des ethnies, des obédiences religieuses, bref des factions diverses. C'est le primat accordé au sentiment d'appartenance communautaire sur l'esprit citoyen, qui entraîne les crispations et les conflits intercommunautaires. Dès lors, il convient de songer à une formation civique et citoyenne dans nos États. Cette formation devra être assurée dans tous les établissements depuis l'école primaire. L'intériorisation de l'esprit citoyen sera un puissant antidote contre le développement de l'esprit partisan et du sentiment d'appartenance communautaire. Parvenir à faire admettre la supériorité de la citoyenneté sur la communauté constituera un bond prodigieux dans le renforcement de l'État et l'émergence de la Nation.

La formation citoyenne préalable proposée par le SCAD aura l'avantage de pallier la carence observée en matière d'éducation civique qui se borne souvent au salut aux couleurs et à la propagande idéologique. On ne peut être assurés qu'une formation de trois mois parviendra à transformer la mentalité des apprenants, mais on peut en espérer une conscientisation des sujets formés. Un jeune citoyen pénétré de l'esprit citoyen sera certainement moins réceptif aux discours centrés sur l'intérêt communautaire.

La formation qualifiante

La formation professionnelle qualifiante offerte aux jeunes gens est susceptible de résoudre un des problèmes que posent les programmes d'éducation en Afrique : l'adéquation formation/emploi. Tous les États africains proclament leur volonté d'établir une adéquation entre la formation et l'emploi, de sorte à ne pas multiplier le nombre des diplômés dépourvus de travail. Cette évidence est partout

admise sans qu'il s'ensuive une mise en œuvre concrète. L'expérience proposée par le SCAD a l'avantage de former à l'emploi des personnes immédiatement opérationnelles, certaines de trouver à s'insérer sur le marché.

L'association de la formation citoyenne et de la formation à l'emploi ne peut que produire des effets positifs. Le tout est de pouvoir étendre le projet à un nombre significatif de bénéficiaires et d'intégrer la démarche à un système d'éducation nationale. On voit bien, en effet, que la population visée par le SCAD, quelques milliers chaque année, est très faible au regard des besoins. Mais l'on ne doit pas attendre d'atteindre tous les demandeurs d'emploi pour mettre en œuvre des programmes efficaces.

C'est sans doute en raison des limites imposées par la disponibilité des ressources que le SCAD s'adresse d'abord à des cibles bien orientées. Il sert ainsi à régler un problème de réinsertion des combattants que la fin des conflits laisse sans occupation. De ce point de vue, parvenir à résorber l'oisiveté des personnes qui ont manié des armes lors des crises est une contribution indispensable à la paix. Mais si la participation à des conflits armés assure de l'obtention d'un emploi en échange de la restitution des armes, n'entrons-nous pas dans un cercle vicieux où des personnes s'enrôlent dans l'espoir de bénéficier ultérieurement d'un emploi ?

La Paix et la réconciliation par le travail

Quoi qu'il en soit, les SCAD doivent être considérés comme un projet pilote dont le succès pourrait encourager les États à traduire enfin en actes les résolutions prises en matière d'adéquation de la formation à l'emploi. Il faut pour cela une volonté politique courageuse et une pédagogie originale en direction des populations pour les amener à admettre que les métiers manuels ne sont pas moins valorisants que les autres.

En outre, les ex-combattants que l'on recycle par le biais du service civique n'entreront durablement dans la vie active que si leur activité leur rapporte des revenus comparables à ceux que les armes mettaient à leur portée. Il ne suffit pas d'offrir un emploi pour avoir la paix, il faut encore que les personnes concernées n'aient pas le sentiment d'avoir perdu au change.

En tout état de cause, les motifs qui entraînent les conflits et jettent les jeunes dans les bras des recruteurs doivent être traités en même temps que la réinsertion des combattants. Se contenter de trouver une solution conjoncturelle pour les besoins du moment ne peut qu'offrir un répit de courte durée. Une réforme en profondeur doit être entreprise ainsi que le prescrit la démarche de la justice transitionnelle. Les plaies du présent doivent être guéries mais une constante prophylaxie doit prémunir la société des éruptions de fièvre qui appellent des réponses urgentes et extraordinaires.

*

**

En trouvant un débouché pour les ex-combattants démobilisés après les guerres, on gagne la paix pour un temps, mais en réorganisant à fond la société pour en extirper les sources profondes des conflits, on applique un bien meilleur remède. La réconciliation, entreprise qui présuppose une situation de conflit, est certes favorisée par le fait de désamorcer le danger représenté par les ex-combattants sans ressources. Mais les méthodes utilisées pour trouver des débouchés à des anciens combattants, pourraient être affinées et étendues au secteur de l'éducation, où l'on gagnerait à introduire sans tarder l'instruction civique et des formations qualifiantes conduisant aux emplois pratiques. Non seulement une telle option servira le développement de l'économie nationale mais elle fera tarir la source de recrutement de citoyens désœuvrés prêts à faire payer à la société le sort malheureux dont ils lui font porter la responsabilité.

À ce titre, on peut affirmer que le Service civique d'action au développement est un laboratoire d'expérimentation dont les résultats pourraient être d'une grande utilité pour la paix et, partant, pour le développement et les processus de réconciliation.

Conakry, 13 et 14 mars 2013

La Protection civile, une nécessité incontournable

DCSD

| Direction de la coopération de sécurité et de défense du
ministère des Affaires étrangères, travail collaboratif.

La France développe depuis plusieurs années, et dans un environnement international très compétitif, un modèle de protection civile et une expertise reconnus qui font l'objet, face à des catastrophes naturelles récurrentes et à des outils nationaux déficients, d'une demande de plus en plus accrue de la part de nos partenaires. Sur le plan politique, un grand nombre de dirigeants a bien compris l'intérêt qu'il pouvait tirer d'un secteur très sensible à l'opinion publique et exposé à une importante résonance médiatique. La DCSD, en charge de ce domaine depuis la réforme de 2009, a donc pour ambition d'exploiter au mieux cette piste en répondant à la demande de formations et en aidant les partenaires qui le souhaitent à structurer leur outil « Protection civile », pilier de la sécurité globale d'un État.

Gérer l'urgence...

Faire prendre en compte l'urgence consiste à aider à organiser la protection civile pour être en mesure d'apporter une réponse rapide aux grandes catastrophes, naturelles (inondations, cyclones, sécheresse....) ou provoquées (pollutions majeures, attentats...). Les premières heures suivant une catastrophe sont celles où sont enregistrés le plus de décès, alors que certains des blessés les plus graves pourraient survivre s'ils étaient pris en charge à temps. Or, encore trop peu de pays du Sud sont véritablement organisés pour agir dans ce domaine, où la coopération française n'en est qu'à ses débuts.

Chaque pays affecté devrait pouvoir disposer d'une force capable d'apporter une première réponse immédiate, dans l'attente de l'arrivée des premiers moyens de la communauté internationale, généralement au bout de 48 à 72 heures. Cette force peut se fonder sur des capacités qui existent déjà dans les armées mais ne sont pas, ou encore trop peu, employées pour la gestion des catastrophes : génie (accessibilité), santé (urgentistes), transport (camions, hélicoptères), logistique (coordonateurs) et transmissions (équipements, réseau). Le choix de grouper ces moyens militaires pour en faire une réponse capacitaire immédiate aiderait à orienter clairement la coopération française en matière de protection civile. Des financements extérieurs sont là encore envisageables, et comme pour le

développement, l'exploitation de ce créneau bénéficierait grandement à l'image de forces nationales.

C'est pourquoi la DCSD a choisi d'encourager une telle évolution vers l'emploi de moyens militaires au service de la gestion des urgences, en proposant de déclencher une double dynamique : d'abord pour le court terme, la coopération française dispense ses conseils aux unités de défense et de sécurité pour les amener à répondre au mieux, sur une base *ad hoc*, aux situations d'urgence ; parallèlement pour le long terme, elle propose aux pays partenaires de faire monter en puissance un véritable outil de protection civile basé sur de l'organisation, de la formation et de l'acquisition d'équipement.

Les « Unités de Protection civile » de Guinée

Alors que la Guinée est en train d'organiser sur le long terme la mise en place d'une véritable force de protection civile au niveau national, parallèlement, elle s'apprête dès 2013 à mettre sur pied une force dédiée à la protection civile de proximité au bénéfice des populations, les « Unités de Protection civile » (UPC). Dans le cadre de ce projet, les autorités guinéennes ont souhaité le soutien de la France.

Pourquoi ?

Ce concept est né d'un double constat, celui de l'existence d'un « sureffectif » de personnel militaire et d'un « besoin » en matière de protection civile :

- La Guinée dispose, avec les militaires dits « non immatriculés », d'une ressource humaine nombreuse, disponible et parfois mal perçue par la population dans un contexte de sortie de crise.
- Parallèlement, il existe une attente forte en matière de protection civile de cette même population, potentiellement victime de catastrophes que les services publics peinent, faute d'organisation et de moyens, à gérer.

Quoi ?

La France, par sa Direction de la coopération de sécurité et de défense (DCSD), a proposé à la Guinée de réaliser le projet des « UPC », unités qui seront créées à partir de ces militaires en sureffectif, certes peu formés à l'origine aux missions de service public mais solidement encadrés par de véritables experts-formateurs de Protection civile.

La France s'est engagée à instruire les futurs experts-formateurs, qui eux-mêmes auront à encadrer les UPC et à former, au fil des interventions, le personnel de ces unités. Les UPC ainsi constituées auront vocation à intervenir

concrètement et rapidement sur tous les incidents « Protection civile » survenant dans les centres urbains où elles seront déployées. Au départ, les ex-militaires devenus « soldats de la Protection civile » seront dirigés de très près par leurs formateurs-experts qui eux-mêmes, au fil du temps et des interventions, instruiront leurs « soldats » (secourisme, métier du feu, génie...).

Ces UPC seront déployées dans la capitale et les chefs-lieux des quatre régions naturelles de Guinée (Kindia, Kankan, Nzérékoré, Labé, Conakry). Elles constitueront le premier outil de réponse à l'urgence. La compagnie de Nzérékoré (Guinée forestière) devrait être la première inaugurée, à l'occasion de la fête nationale, le 2 octobre 2013.

Cette contribution concrète des militaires à la sécurité des populations permet de répondre à un besoin évident de secours aux populations, et parallèlement de contribuer à restaurer l'image des militaires guinéens mise à mal ces dernières années. En outre, la mise en œuvre de ce projet, éligible aux fonds des grands bailleurs, est rapide (quelques mois) pour des résultats concrets et visibles.

Comment ?

Dans le domaine de la formation, la France, sollicitée par les autorités guinéennes, les conseille au travers de l'action, depuis l'été 2012, d'un coopérant expert de la Protection civile qui peut s'appuyer sur un large panel d'outils relevant du domaine de la formation :

- stages de l'Institut supérieur des études de Protection civile (ISEPC) à vocation régionale de Ouagadougou ;
- stages sous-régionaux organisés dans le cadre du Fonds de solidarité prioritaire « Appui à la Protection civile en Afrique » (FSP APCA) dont bénéficie la Guinée ;
- déclenchement autant que de besoin de « missions de renfort temporaire » en provenance de France.

Dans le domaine de l'équipement, la France contribue à la fourniture d'équipements spécifiques individuels de première nécessité au profit des UPC.

Et pour les autres pays partenaires ?

Il existe des similitudes entre la Guinée et nombre de pays partenaires, notamment africains : situation de sortie de crise, sureffectif de militaires à démobiliser, indigence des services de secours aux personnes, en particulier en milieu rural... Même si des structures de Protection civile y sont parfois déjà présentes, elles nécessitent souvent une sérieuse remise à niveau (Office national de

Protection civile – ONPC – de Côte d’Ivoire, corps des sapeurs pompiers militaires).

L’intérêt majeur d’un projet tel que celui des « Unités de Protection civile (UPC) » est sa rapidité de mise en œuvre et donc la visibilité de résultats concrets obtenus en peu de temps. Après adaptation aux réalités locales, il est facilement transposable dans tout pays qui le souhaite pour mieux répondre aux attentes légitimes de sa population en matière de protection civile.

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.fr - redac@defnat.com

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

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

Rédacteur en chef de l'édition russe: Olivier Védrine - Tél.: 01 44 42 31 90

Secrétaire général adjoint et *webmaster*: Paul Laporte - Tél.: 01 44 42 31 91

Secrétaire général de rédaction: Pascal Lecardonnel - Tél.: 01 44 42 31 90

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

Secrétaires de rédaction: Marie-Hélène Mounet, Jérôme Dollé

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

Conseillers de rédaction: Olivier Kempf, Jérôme Pellistrandi

Régie publicitaire (ECPAD) : Christelle Touzet - Tél.: 01 49 60 58 56

2^e trimestre 2013 - ISSN: 2105-7508 - CP n° 1014 G 85493 du 9 septembre 2010

Imprimée par Bialec, Nancy, 95 boulevard d'Austrasie, BP 10423, 54001 Nancy cedex