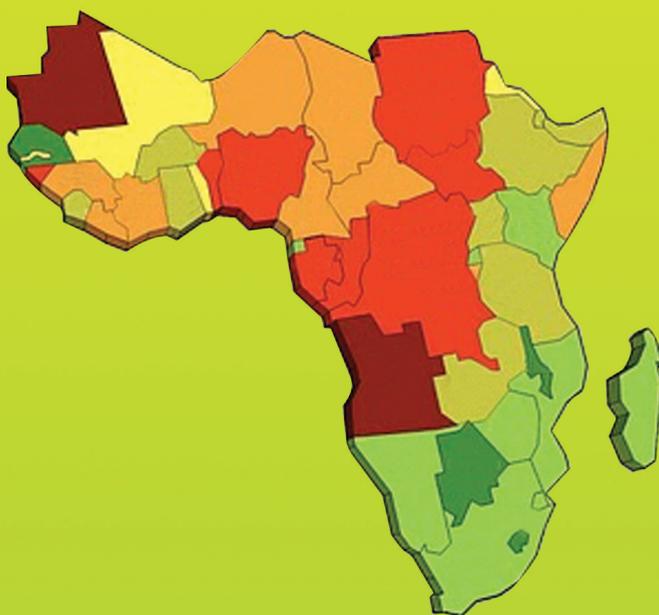


Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone:

Entre corruption politique et défis sécuritaires



**Ibrahim MOUICHE
Samuel Kale EWUSI**

Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone: Entre corruption politique et défis sécuritaires

Sous la direction de Ibrahim Mouiche et Samuel Kale Ewusi

UPEACE, Programme Afrique œuvre pour la publication et les rendre accessible les travaux portant entre autres, sur la prévention, la gestion et la résolution des conflits, les droits humains, la paix et la justice, la transformation non violente des conflits, genre et construction de la paix, l'éducation pour la paix, l'intégration régionale et la sécurité, la recherche sur la paix, l'environnement et conflits.

Publié par:

L'Université des Nations Unies pour la Paix (UPEACE)

Programme Afrique

Addis Abéba, Ethiopie

Boite Postale 2794

Email: africaprogramme@upeace.org

Web: www.africa-upeace.org

©2015 par UPEACE Programme Afrique

ISBN:978-99944-959-2-4

Permission droit d'auteur:

Reproduction des extraits du Gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone: Entre Corruption Politique et défis sécuritaire (2015) MOUICHE, Ibrahim et EWUSI, S.K (éditeurs), ISBN 978-99944-959-2-4 avec la permission de UPEACE Programme Afrique

Conception et mise en page: Samuel Kale EWUSI

Coordination: Ibrahim MOUICHE

Les points de vue exprimés dans cet ouvrage reflètent les opinions des seuls auteurs et n'engagent en aucune façon les institutions impliquées dans ce projet ni leurs représentants.

Ce livre a été publié avec l'appui financier du Centre de Recherches pour le Development International (CRDI)

Table des Matières

Avant-propos

par Samuel Kale Ewusi - v

Liste des abréviations - vii

Introduction

par Ibrahim Mouiche - 1

Première partie : Gouvernance politique et gouvernance économique

Chapitre 1

La « bonne gouvernance » au Burundi, entre convergence et concurrence : pratiques d'alignement et de survie de l'élite politique,

par Justine Hirschy - 17

Chapitre 2

Etats fragiles et intervention pour la paix en Afrique entre construction hégémonique et corruption politique: Le cas du Burundi,

par Gérard Birantamije - 33

Chapitre 3

La « dépatrimonialisation » de l'Etat au Cameroun *entre 1982 et 2014*,

par Benjamin Chamtecheu - 61

Chapitre 4

La récente crise en Centrafrique : conflit religieux ou la conséquence du déficit d'aménagement du territoire ?

par Alexis Maïna-Ababa - 79

Chapitre 5

Gouvernance et paix au Bénin,

par Denis Lawson Boèvi - 95

Chapitre 6

Pluralisme et compétition politique au Gabon,

par Michelle Elise Ankoussou - 113

Chapitre 7

Le transfert de modèle de décentralisation en Afrique sub-saharienne: Stratégies d'acteurs et guerre d'élites à Madagascar

Angéline Chartier - 131

Deuxième partie : Gouvernance foncière et sécurité alimentaire - 159

Chapitre 8

La gestion du secteur agricole et la question de la sécurité alimentaire au Togo postcolonial (1960-2014),

par Koffi Nutefé Tsigbe et Halourou Maman - 161

Chapitre 9

Coutume et droit de propriété foncière au Cameroun. Aux sources de
l'actualité du pluralisme juridique,
par Patrick Juvet Lowe Gnintedem - 185

Chapitre 10

Agrobusiness, privatisation et sécurité foncière : le droit foncier sénégalais
entre vices et vertus,
par Elisabeth Ndew Diouf - 209

Troisième partie : Sécurité transfrontalière et intégration régionale - 231

Chapitre 11

La lutte contre l'insécurité transfrontalière dans le Bassin du Lac Tchad,
par Bruce Ngouyamsa Mefire - 233

Chapitre 12

Gouvernance et intégration régionale en Afrique centrale,
par Abdoulaye Mfonka - 255

Chapitre 13

Le Congo, un fleuve intégrateur entre appropriation, coopération et
développement partagé,
par Bayanatou Touré - 279

QUATRIÈME PARTIE: Fragilité des Etats et réforme du secteur de sécurité - 303

Chapitre 14

La reconstruction de la défense ivoirienne depuis avril 2011 : un
enjeu de paix, de stabilité nationale et sous-régionale,
par Arthur Banga - 305

Chapitre 15

Conflits armés et sécurité au Sahel : analyse comparée des
politiques sécuritaires du Niger et du Mali face aux rébellions
touarègues,
par Abdoul Karim Saidou - 327

Chapitre 16

La réforme du système de sécurité en RDC : Nécessité d'une
prise en compte du secteur de sécurité privée,
par Patrice Bénis Mukulu Nduku - 347

Notes biographiques des contributeurs - 367

AVANT PROPOS

Samuel Kale Ewusi

La capacité de la recherche en Afrique ne s'est pas remise des effets dévastateurs des programmes d'ajustement structurels des années 1980-90. En fait, confrontées aux énormes coupes budgétaires, de nombreuses universités africaines se résolurent à dédier leurs maigres ressources restantes à l'enseignement. Il en avait résulté une « fuite de cerveaux », de nombreux chercheurs ayant préféré quitter le continent pour s'établir dans le Nord. Cette fuite a impacté négativement sur la production de la recherche dans plusieurs universités africaines dont notamment la disette de publications et de contributions aux débats sur les questions d'importance primordiale du continent par les Africains eux-mêmes.

Sensibilisé sur cette déplorable situation, le Programme Afrique de l'Université des Nations Unies pour la Paix (UPAP), s'engage dès sa création en 2002, dans une entreprise d'édification des capacités africaines de recherche et de publication. Et à la date aujourd'hui, l'UPAP a déjà organisé au moins 45 ateliers de renforcement de capacités mobilisant plus de 1000 participants, originaires de 36 Etats africains. Cette offre de formation couvre une gamme variée de sujets ; entre autres, la prévention, la gestion et la résolution des conflits, les droits humains, la paix et la justice, la transformation non violente des conflits, genre et construction de la paix, l'éducation pour la paix, l'intégration régionale et la sécurité, la recherche sur la paix, enfin, l'environnement et conflits. Sept de ces ateliers ont porté sur la recherche sur la paix, au nombre des quels, cinq dédiés exclusivement à la formation approfondie des doctorants africains menant leurs études en Afrique subsaharienne, mais aussi bien des chercheurs travaillant sur les questions de la paix et des institutions de sécurité et des organisations de la société civile (OSC). S'agissant du volet publication, l'UPAP a déjà publié près de 46 ouvrages et édite la revue bi-annuelle Africa Peace and Conflict Journal et UPEACE Africa Policy series.

Le Programme Afrique de UPEACE prend ancrage sur le postulat que l'Afrique a besoin des professionnels de la recherche à même d'évaluer les situations locales en rapport avec les tendances nationales, régionales, continentales et globales et leurs implications. Ayant pour objectif de renforcer l'enseignement supérieur et les instituts de recherche en Afrique à travers la recherche, le Programme Afrique de UPEACE cherche ainsi à soutenir la croissance durable et le « gain de cerveaux » interne à même de mieux prendre en charge la gouvernance, la sécurité et les questions de justice sur notre continent.



Cependant, la plupart des programmes et publications du Programme Afrique de UPEACE ont surtout été élaborés pour un public d'expression anglaise. L'UPAP en partenariat avec l'Université de Yaoundé II, a voulu combler ce gap, du fait de l'importance de travailler pour le public d'expression française et d'explorer la singulière gouvernance et les défis de la sécurité en Afrique francophone.

Cet ouvrage est donc une initiative de l'UPAP avec le généreux concours financier du Centre de Recherches pour le Développement International du Canada, pour soutenir les capacités de recherche et de publication des Africains francophones sur les questions de gouvernance et de sécurité en Afrique francophone subsaharienne.

Cette initiative s'inscrit dans la droite ligne du mandat de l'Université pour la Paix de soutenir le travail des Nations Unies d'édification d'un monde plus paisible, démocratique et prospère. Les chercheurs, les étudiants et les décideurs intéressés par les questions et défis de gouvernance en Afrique francophone trouveront très utile ce livre.

UPEACE, Programme Afrique, exprime toute sa gratitude au Centre de Recherche pour le Développement International pour son généreux appui financier, aux auteurs pour leurs contributions, aux Professeurs Saibou Issa et Jean Njoya pour l'évaluation desdites contributions et au personnel de UPEACE, Programme Afrique, pour son dynamisme.

Samuel Kale Ewusi

Directeur – UPEACE, Programme Afrique

Addis Abéba, Ethiopie

Liste des abréviations

ACMAT:	Atelier de Construction Mécanique de l'Atlantique
ACOTA:	African Contingency Operations Training and Assistance
ADC:	Alliance Démocratique du 23 mai pour le Changement
ADERE:	Alliance Démocratique et Républicaine
AMISOM:	African Mission in Somalia
ANG :	Alliance pour le Nouveau Gabon
ANIF :	Agence Nationale des Investigations Financières
ANSAT :	Agence Nationale de la Sécurité Alimentaire
APSG :	Association pour le Socialisme au Gabon
ARDESAC :	Appui aux Activités de Recherche dans les Zones de la Savane de l'Afrique Centrale
ARENA :	Alliance pour la Renaissance Nationale
BDC :	Bloc Démocratique Chrétien
BEAC :	Banque des Etats de l'Afrique Centrale.
BIANCO :	Bureau Indépendant Anti-Corruption
BM :	Banque Mondiale
BNUB :	Bureau des Nations Unies au Burundi
BRD :	Bloc des Républicains Démocrates
CAD :	Comité d'Autodéfense
CRTV:	Cameroon Radio and TeleVision
CBLT :	Commission du Bassin du Lac Tchad
CCDG :	Cause Commune pour le Développement du Gabon
CCDO :	Centre de Coordination des Décisions Opérationnelles
CCI :	Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Itasy
CDBF :	Conseil de Discipline Budgétaire et Financière
CDJ :	Congrès pour la Démocratie et la Justice
CEA :	Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique.
CEEAC :	Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale.
CEDEAO :	Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC :	Communauté Économique et Monétaire des Etats de l'Afrique Centrale
CICOS :	Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sanga
CJFT:	Forces Civiles Conjointes
CLR :	Centre des Libéraux Réformateurs
CNCA :	Caisse Nationale de Crédit Agricole



CNDD-FDD :	Conseil National pour la Défense de la Démocratie – Force de Défense de la Démocratie
CO :	Cercle OMEGA
COBAC :	Commission Bancaire de l’Afrique Centrale.
CONAC :	Commission Nationale Anti-Corruption
CP :	Centre Pilotes
CPC :	Centrale des Producteurs de Céréales
CPJP :	Convention des Patriotes pour la Justice et la Paix
CRA :	Coordination de la Résistance Armée
CSR :	Conseil du Salut de la République
CVT :	Comité de Vigilance de Tassara
DDR :	Désarmement Démobilisation et Réinsertion
DPDA :	Déclaration de politique de Développement Agricole
DRARAC :	Directions Régionales de l’Animation Rurale et de l’ Action Coopérative
DRDR :	Directions Régionales de Développement Rural
DSNCRP :	Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté
DSRP :	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECOWAS :	Economic Community of West African States
ECOFAC :	Ecosystème des Forêts de l’Afrique Centrale
EPI :	Energie du Peuple Indépendant
ESOP :	Entreprises de Service et d’Organisation de Producteurs
FAA :	Force Africaine en Attente
FACA :	Forces Armées Centrafricaines
FAFN :	Forces Armées des Forces Nouvelles
FAO :	Organisation des Nations Unies pour l’Alimentation et l’Agriculture
FARS :	Forces Armées Révolutionnaires du Sahara
FDN :	Force de Défense Nationale
FDS :	Force de Défense et de Sécurité
FED :	Fonds Européen pour le Développement
FMI :	Fonds Monétaire International
FMM :	Force Multilatérale Mixte
FNIS :	Forces Nationales d’Intervention et de Sécurité
FODEC :	Fonds de Développement de la Communauté
FPU :	Forces Patriotiques Unies
FRCI :	Forces Républicaines de Côte d’Ivoire
FRD :	Front Démocratique pour le Renouveau



FUCEC :	Faîtière des Unités Coopératives d'Épargne et de Crédit
FUNDU :	Front pour l'Unité Nationale et le Développement
GERDDES:	Groupe d'Études et de Recherches sur la Démocratie et le Développement
GETRACO :	Gestion Transfrontalière de l'Eau dans le Bassin du Congo
GIBT :	Gestion Intégrée des Bassins Transfrontaliers
GRA :	Grande Rivière Artificielle Libyenne
HACP :	Haute Autorité à la Consolidation de la Paix
HARN/CD :	Haute Autorité à la Réconciliation Nationale et Consolidation de la Démocratie
HCRP :	Haut-Commissariat à la Restauration de la Paix
HCGC :	Haut-Commissariat à la Gouvernance Concertée
IDEC :	Institut du Développement Economique
IDH :	Indice de Développement Humain
INDDL :	Institut de la Décentralisation et du Développement Local
INSS :	Institut de la Sécurité Sociale
IPAR :	Initiative Prospective Agricole et Rurale
ITRA :	Institut Togolais de Recherche Agronomique
LP2D :	Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration
LACCEG :	Laboratoire de Cartographie, de Climatologie et des Etudes Géographiques
LÉPI :	Liste électorale permanente informatisée
MFUA :	Mouvement et Fronts Unifiés de l'Azawad
MINUSMA :	Mission des Nations Unies au Mali
MNJ :	Mouvement des Nigériens pour la Justice
MNLA :	Mouvement National de Libération de l'Azawad
MRLA :	Armée Révolutionnaire de Libération de l'Azawad
NEPAD:	New Economic Partnership for Africa Development.
NICAT :	Institut du Conseil et d'Appui Technique
NPA :	Note de Politique Agricole
NSDR :	Nouvelle Stratégie de Développement Rurale
OCDE :	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OCHA :	Bureau de Coordination des Affaires Humanitaires
OHADA :	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMD :	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMP :	Opérations de Maintien de la Paix
ONUB :	Opération des Nations Unies au Burundi
ONUCI :	Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire



ONUSOM :	Opérations des Nations Unies en Somalie
ORA :	Organisation de la Résistance Armée
ORPV :	Organismes Régionaux de Promotion et de Production des Cultures Vivrières
ORTB :	Office de Radiodiffusion et Télévision du Bénin
OSAT :	Observatoire Togolais de la Sécurité Alimentaire
OVIDA :	Observatoire de la Vie Diplomatique en Afrique
PAD :	Port Autonome de Douala
PADAT :	Projet d'Appui au Développement Agricole
PAM :	Programme Alimentaire Mondial
PARI :	Parti Radical des Républicains Indépendants
PAS :	Programmes d'Ajustements Structurels
PASA :	Projet d'Appui au Secteur Agricole
PAU :	Politiques Agricoles de l'UEMOA
PCIA:	Peace and Conflict Impact Assessment
PDDAA :	Programme Détaillé pour le Développement de l'Agriculture en Afrique
PDG :	Parti Démocratique Gabonais
PDIDAS :	Projet pour le Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal
PED :	Pays en Développement
PDRN :	Programme de Développement de la Région Nord
PGP :	Parti Gabonais du Progrès
PNASA :	Projet National d'Appui aux Services Agricoles
PNB :	Police Nationale du Burundi
PNG :	Programme National de Bonne Gouvernance
PNIASA :	Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire
PNSFMR :	Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PODV :	Projet d'Organisation et de Développement Villageois
PPAAO-Togo :	Projet de Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest au Togo
PTF :	Partenaires Techniques et Financiers
PVAT :	Projet Vivrier Avé-Togo
UDEAC :	Union Douanière et Economique de l'Afrique Centrale
UEAC :	Union Economique de l'Afrique Centrale
UEMOA :	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UFDR :	Union des Forces Démocratiques pour le Rassemblement



UFRA :	Union des Forces de la Résistance
UMAC :	Union Monétaire de l’Afrique centrale
UNSOA:	United Nations Support Office for AMISOM UA : Union africaine
U.P.G.	Union du Peuple Gabonais
UPRONA :	Union pour le Progrès National
USS :	Unités Sahariennes de Sécurité
RCA :	République Centrafricaine
RDC :	République Démocratique du Congo
RDPC :	Rassemblement Démocratique du Peuple camerounais
RECAMP :	Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix
RHDP :	Rassemblement des Houphouétistes pour la Démocratie et la Paix
RSS :	Réforme du Secteur de Sécurité
SAED :	Société d’Aménagement et d’Exploitation des Terres du Delta du Fleuve Sénégal
SEMNORD :	Secteur de Modernisation du Nord
SFD :	Système Financier Décentralisé
SOGVERS :	Projet de Soutien aux Groupements Villageois de l’Est de la Région des Savanes
SONACOM :	Société Nationale du Commerce
SONAPH:	Société Nationale des Palmerais et des Huileries
SOTEXMA :	Société Togolaise d’Exploitation des Matériels Agricoles
SOTOCO :	Société Togolaise du Coton
STER :	Système Togolais d’Encadrement Rural
SRCC :	Société Nationale de Rénovation de la Cafèière et de la Cacaoyère
SPAR:	Société Publique d’Actions Rurales
SIP :	Société Indigène de Prévoyance
SORAD :	Société Régionale d’Aménagement et de Développement
TCS :	Tribunal Criminel Spécial
TOGOFRUIT :	Société Nationale pour le Développement de la Culture Fruitière
TOGO- GRAIN :	Office National des Produits Vivriers
TEC :	Tarif Extérieur Commun
WANEP:	West Africa Network for Peacebuilding

Introduction

par Ibrahim Mouiche

La problématique de la gouvernance et de la sécurité constitue la trame de cet ouvrage. Dans l'espace, les recherches sont focalisées sur l'Afrique subsaharienne francophone, non pas par goût du «pré-carré» français que constituent les pays dits «du champ»¹ mais, parce que ces pays présentent un certain nombre de caractéristiques communes comme une même tradition politique héritée de la colonisation française (à l'exception de la RDC, du Rwanda et du Burundi, anciennes colonies belges). Certes, dans cet espace, ni l'évolution socio-politique, ni les réformes sur la gouvernance et la sécurité n'ont été linéaires suivant une même trajectoire.

Il constitue néanmoins un espace géographique quasi continu allant du fleuve Sénégal à la région des Grands lacs à quoi il faut ajouter Madagascar. De plus, les pays le composant ont, dans le cadre de leurs stratégies d'intégration régionale, tenté d'organiser des politiques sectorielles semblables dont l'analyse est utile².

Depuis les années 1990-2000, à l'instar de nombreux pays pauvres, ils ont adhéré aux préoccupations normatives des Nations Unies des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD), créé des structures en charge du Programme National de Bonne Gouvernance (PNG) ou simplement élaboré les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) prescrits par la Banque Mondiale, ou les deux à la fois, non sans réformer leurs secteurs de sécurité

1 - Les « pays du champ » sont ceux qui relevaient du champ du Ministère français de la coopération. Ils étaient au nombre 37 au moment de la réforme de l'administration de coopération française. Ils font partie maintenant de la zone de solidarité prioritaire qui regroupe 61 pays après la réforme de janvier 1999. Cf. Arnaud S. Guillou M. et Salon A., *Les défis de la Francophonie, pour une mondialisation humaniste*, Paris, Alfarès, 2002, p. 122.

2 - Sur cette comparaison lire Christophe Lihouénou, *Le développement des pays francophones d'Afrique subsaharienne. Contribution aux débats sur les réformes des politiques de développement*, Thèse de doctorat en Sciences politiques, Université Jean Moulin Lyon 3, Présentée et soutenue publiquement le 30 juin 2009, p. 9.



(RSS)³. Si la gouvernance constitue un élément fondamental du développement durable et affiche son importance dans les interventions sectorielles (gouvernance politique, économique, urbaine, foncière, etc.), la réforme des systèmes de sécurité quant à elle, est plutôt une composante essentielle de l'action à engager à l'appui de la « sécurité humaine » au sens large, notion inventée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dont les objectifs poursuivis renvoient entre autres, à des questions en rapport avec les moyens d'existence et l'organisation sociale des pauvres comme la sécurité alimentaire, routière, transfrontalière, la protection de la faune et de l'environnement, etc. et non seulement la conception classique qui renvoyait à la sécurité de l'Etat avec ses moyens de police et de forces armées. C'est sous l'angle de la gouvernance multisectorielle et de la sécurité humaine que s'inscrit cette étude sur l'Afrique francophone subsaharienne.

A ce titre, cet ouvrage rompt avec la plupart des travaux devenus « classiques » qui ont traité la sécurité et la gouvernance, respectivement, sous les seuls angles de la sécurité de l'Etat et de la gouvernance politique et socio-économique pour épouser une approche transversale et sectorielle. Les cas abordés sont divers et les analyses se situent dans une perspective pluridisciplinaire. Outre les thèmes abordés par les auteurs, ce chapitre introductif explore le lien de connexité qui existe entre la gouvernance, la sécurité et le développement.

La gouvernance et la sécurité comme catalyseurs du développement

Les changements politiques intervenus dans les pays francophones d'Afrique noire au cours des années 1990, ont suscité beaucoup d'espoir dans le sens de l'émergence d'un nouveau cadre stratégique pour le développement de l'Afrique. Dans la plupart des cas, ces changements ont été perçus comme le signe d'un nouvel élan d'une

3 - La gouvernance reste toutefois un domaine où personne ne possède de recette ou de méthodologie définie. Au-delà des grands principes universels, chaque pays est engagé dans un processus propre, à la fois fruit d'une histoire particulière et d'un ensemble d'équilibres, d'enjeux et de rapports de force entre des acteurs en permanente évolution.

Afrique à la recherche d'un nouveau souffle. Un nouvel élan capable de relativiser le pessimisme ambiant d'un continent « à la dérive ». Mais, les années qui ont suivi ces changements fondamentaux de la méthode de gouvernance des années 1990 en Afrique se sont révélées économiquement plus désastreuses que les précédentes et loin des résultats attendus⁴. Traités avec beaucoup de remèdes : « *les pays pauvres n'ont jamais connu la croissance attendue. La région à laquelle nous avons accordé le plus d'attention, l'Afrique subsaharienne, a eu une croissance nulle* » conclut William Easterly⁵. Il faut dire que tout au long du XX^e siècle se sont succédé en Afrique, différents types de conflits violents, allant des guerres coloniales aux guerres civiles en passant par les luttes de libération nationale, les coups d'Etat ou les manifestations sanglantes, détruisant les grands espoirs de prospérité économique, de liberté politique, de paix et de stabilité nés du mouvement de décolonisation et d'indépendance. Mais depuis la fin de la Guerre Froide, deux changements fondamentaux ont modifié la perception de la communauté internationale sur la paix et la sécurité : premièrement, le spectre d'acteurs potentiellement impliqués dans des conflits s'est élargi pour inclure une quantité d'acteurs non étatiques.

Deuxièmement, les causes potentielles d'insécurité ont également augmenté et se sont considérablement diversifiées. Dans cette perspective, les conflits qui affectent l'Afrique depuis 1990 constituent un défi supplémentaire. Ces guerres sont surtout des conflits civils internes aux Etats dans lesquels ils se déroulent mais ils impliquent aussi d'une manière complexe les Etats voisins. Ce sont des guerres dont la résolution est rendue plus difficile par la multiplicité des acteurs étatiques et sub-étatiques, des intérêts d'Etats, des classes dirigeantes ou des réseaux. Ces guerres, où se donnent à voir une violence abrupte, suscitent des réactions des opinions publiques et incitent les dirigeants politiques en Afrique mais aussi dans le monde dit développé à réagir, au-delà de la simple exigence humanitaire.

4 - Christophe Lihouénou, op. cit, p. 11.

5 - William Easterly, *Les pays pauvres sont-ils condamnés à le rester ?* Paris, Éditions d'Organisation, 2006, p. 10.



Les Etats de l'Afrique sub-saharienne francophone sont particulièrement aux avant-postes : ces pays sont situés au sein des deux sous-régions que sont l'Afrique de l'Ouest et l'Afrique centrale, sous-régions qui, non seulement ont concentré quelques conflits internes parmi les plus sanglants du XX^e siècle, mais aussi restent depuis les années 2000 touchés par des épisodes de violence et d'instabilité politique. Cette dimension régionale des conflits, due à la fluidité et à la porosité des frontières, la juxtaposition et l'entrecroisement d'enjeux (politiques, économiques, socioculturels, environnementaux) en leur sein et leur inscription dans une temporalité longue que leur «flexibilité» contribue à alimenter sont autant d'éléments rejoignant l'analyse de Michel Luntumbue⁶ sur l'Afrique de l'Ouest qui usent du concept de «systèmes de conflits» pour caractériser ces dynamiques de violence armée ; l'on entend par là des complexes conflictuels constitués d'un ensemble de conflits de territorialités différentes, d'envergures et d'intensité variables, de formes et de causes immédiates différentes, mais à l'évidence liés entre eux dans la durée et s'alimentant les uns les autres et finissant par s'articuler de manière évidente sous l'effet des évolutions, des dynamiques enclenchées par la crise et/ou de l'action délibérée d'acteurs prépondérants aux intérêts convergents ou communs. Ces liens ont des symptômes ou manifestations : expansion du conflit de son foyer et/ou champ territorial initial; impression de contagion débouchant sur de nouveaux foyers visiblement liés ; connexion ou synchronisation plus ou moins apparente de plusieurs conflits se développant dans des cadres locaux ou nationaux différents ; « ubiquité » des acteurs liée au caractère très dynamique des réalités socioculturelles des peuplements et des implantations. Les acteurs du conflit enjambant plusieurs territoires ne sont pas les mêmes mais ont des liens de parenté ou de proximité au plan ethnique, religieux, idéologique, politique ou économique ; convergence d'intérêts stratégiques et/ou économiques entre ces acteurs engagés ou évoluant dans espaces de souveraineté différents. Éventuelle connivence criminelle d'acteurs de types différents, dans des espaces transfrontaliers en rapport avec des trafics contribuant entre

6 - Michel Luntumbue, *Groupes armés, conflits et gouvernance en Afrique de l'Ouest : Une grille de lecture*. Note d'Analyse du GRIP, 27 janvier 2012, Bruxelles.



autres à la reproduction des moyens d'action, de vie et de l'économie informelle de guerre ; prolifération de foyers chroniques de violences armées, d'instabilité et de fragilités, etc. On l'a vu hier avec le conflit ivoirien qui avait investi les frontières du Mali et du Burkina Faso ; on le voit aujourd'hui avec le phénomène Boko Haram et le conflit centrafricain dont les épïcètres se sont subrepticement étendus sur le Cameroun pour ne citer que ces cas.

L'environnement sécuritaire dans les Etats fragiles est souvent caractérisé par toute une série de facteurs générateurs de nouvelles difficultés dès la sortie du conflit. Outre le déplacement à grande échelle des populations et les mouvements de réfugiés, l'extrême insécurité est due à la faiblesse des forces armées contrôlées par l'Etat ainsi qu'au transfert du pouvoir dans les mains de groupes paramilitaires, de seigneurs de la guerre, de milices ethniques, d'organisations de sécurité privées, etc. A cela s'ajoutent parfois, le trafic, l'enlèvement et le recrutement à grande échelle d'enfants et de jeunes gens destinés à être utilisés dans les conflits armés⁷. Les crises et l'insécurité ont ralenti ou fait échouer les efforts de développement dans diverses régions du monde. Or, l'une des composantes des droits humains est la paix. Préserver la paix, éviter que les conflits ne basculent dans la violence et renforcer la sécurité internationale sont autant d'objectifs qui constituent des éléments importants de l'action de la communauté internationale. En l'absence de la paix, rien ne peut se réaliser en termes de développement humain, social, économique, voire même politique. La paix constitue un cadre de respect des droits humains, et sans elle tous les autres droits humains sont violés par défaut: le droit à la vie, le droit à la sécurité, le droit au développement ainsi que la plupart de tous les droits liés à la dignité humaine. Les membres de la communauté les plus vulnérables sont affectés ainsi que toute la société. Les conflits violents sont coûteux en vies humaines, entraînent des violations des droits de l'homme, provoquent des déplacements de populations, détruisent les moyens de subsistance, nuisent au développement économique, aggravent

7 - Alan Bryden, Boubacar N'Diaye et Funmi Oloisakin (dir. publ.), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées, Genève, 1999, (DCAF), LIT, 6.



la fragilité des Etats, affaiblissent la gouvernance et compromettent la sécurité nationale et régionale. De la même manière, pour bâtir l'économie d'un Etat les ressources sont allouées pour la construction de l'infrastructure, pour les équipements collectifs sociaux et pour l'investissement dans différents domaines. Mais durant les conflits et la guerre, tous ces domaines sont affectés, les ressources étant affectées au financement de la guerre. Nul besoin de le dire, les conflits et la guerre sur le continent ont causé du retard et accru la pauvreté parmi les peuples de ce continent, vu que les ressources sont inutilement gaspillées dans la guerre.

La raison principale de cette insécurité est l'effondrement des systèmes de gouvernance, dû pour une large part au favoritisme et à l'utilisation abusive des instruments gouvernementaux de coercition afin d'ancrer l'exclusion politique et sociale. Au mieux, tout en gardant une apparence de confiance et de stabilité, cette situation a abouti à la répression des populations locales assujetties au pouvoir des régimes autoritaires en place, l'objectif premier étant de préserver le régime plutôt que d'assurer la sécurité de l'Etat et de ses citoyens.

Au pire, cela a déclenché des conflits armés et donné lieu à des catastrophes humanitaires. Il apparaît de plus en plus évident que seuls un changement fondamental dans la façon de concevoir la sécurité et la mise en œuvre d'un programme de gouvernance qui place les citoyens au centre des préoccupations de sécurité pourront rendre ces Etats stables, sûrs et propices au développement⁸. La bonne gouvernance apparaît donc de plus en plus comme un élément-clé du développement. Ceci explique pourquoi, de plus en plus, la coopération internationale se fait dicter par cette exigence.

Dans cette perspective, l'« institution-building » intègre dans une approche large le concept de consolidation de la société. En effet, la stabilité structurelle d'un pays ou d'une région n'est effective que moyennant une combinaison d'objectifs associés et se renforçant mutuellement tels que la paix sociale, le respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme, le développement social et économique ainsi que la

8 - Ibid.



durabilité écologique. Ces processus ont plus de chances d’aboutir s’ils sont soutenus par des institutions politiques légitimes et représentatives en mesure de canaliser les changements et les conflits sans recourir à la violence. Bien entendu, il ne s’agit pas en la matière d’exporter certains modèles, mais de contribuer à la consolidation de sociétés dans lesquelles le principe d’appropriation «*ownership*» occupe une position centrale en tant que vision globale. Dans la recherche d’alternatives au mal développement actuel de l’Afrique noire, il convient donc de prendre en compte le critère de stabilité politique. Parce que, aucune solution, aussi efficace soit elle, ne peut faciliter l’acquisition de richesses individuelles, puis nationales, si elle ne se développe pas dans un environnement capable de garantir une justice impartiale, une équité sociale et la sécurité des investissements.

Cela exige pour l’Afrique une architecture des pouvoirs fondés sur la légitimité des urnes et des gouvernements capables de gérer efficacement les ressources dont ils peuvent disposer au profit de tous les citoyens. Toute autre formule pourtant pratiquée ailleurs avec succès, tel que le parti unique, apparaît, au vu des expériences menées pendant quatre décennies d’indépendance, condamnée à l’échec en terme de développement.

2- Les chapitres de ce volume

Des remarques que nous venons d’esquisser plus haut et de la variété des sujets abordés par les auteurs, ce livre se structure en quatre parties. La première partie porte sur gouvernance politique et gouvernance économique et comporte sept chapitres, respectivement développés par Justine Hirschy (Burundi), Gérard Birantamije (Burundi), Benjamin Chamtcheu (Cameroun), Alexis Maïna-Ababa (RCA), Denis Lawson Boêvi (Bénin), Michelle Elise Ankoussou (Gabon) et Angéline Chartier (Madagascar).

Justine Hirschy porte son regard sur les pratiques d’alignement et de survie de l’élite politique du Burundi confrontée aux exigences de «*bonne gouvernance*». Selon cet auteur, après la guerre civile meurtrière de 1993 qui sera ponctuée par la signature des accords de paix et de réconciliation d’Arusha du 28 août 2000, cette période, dite «*post-conflit*», se caractérise par une forte affluence des bailleurs de



fonds (organisations multilatérales et bilatérales) dont la présence se traduit au niveau économique par une importante augmentation du volume de l'aide. Devenu un « pôle » de concentration de l'aide, le pays adhère aux objectifs prioritaires de la « communauté internationale » : réforme du système de sécurité, égalité de genre, pluralisme politique, décentralisation, lutte contre la corruption, intégration régionale, etc. Ces mesures s'inscrivent majoritairement dans le cadre des politiques de « bonne gouvernance ».

Cependant, la mise en œuvre de cette stratégie s'est rapidement heurtée à d'importants blocages, notamment en ce qui concerne les mesures touchant directement à la survie politique de l'élite au pouvoir. Toutes choses qui mettent en lumière la concurrence qui s'opère entre les « standards internationaux » en matière de bonne gouvernance et les pratiques « néo-patrimoniales » de l'élite au pouvoir.

Gérard Birantamije fonde son analyse sur la situation des Etats dits « fragiles », à l'instar du Burundi, mais qui participent aux opérations de maintien de la paix. Ces Etats se caractérisent par une médiocre gouvernance, un risque élevé de conflit violent et des appareils de sécurité fragiles. Comment comprendre dès lors que des Etats comme le Burundi, la RDC, la Sierra Leone peuvent devenir des contributeurs convoités des troupes pour des opérations africaines de maintien de la paix ? Comment comprendre que la communauté internationale qui participe à la reconstruction de ces Etats fragiles accepte que ces derniers exportent une expertise quasi inexistante ou à peine consolidée ? Partant du fait qu'un Etat secoué par des conflits internes a plus besoin de l'intervention des armées organisées et bien formées capables d'impulser une nouvelle dynamique sur les questions de sécurité, l'auteur pense que les opérations de maintien de la paix menées par les Etats fragiles dans des Etats tout autant fragiles relève d'une vision paradoxale de la recherche de la sécurité.

Mais politiquement et stratégiquement cela a un sens. Ce sens, Gérard Birantamije pense le trouver d'une part, dans la construction d'espaces hégémoniques de la part des puissances occidentales qui interviennent dans la formation, l'équipement et l'entretien des troupes africaines projetées dans les opérations de maintien de la paix sur le continent africain, et d'autre part, dans un système de corruption politique au sein des pays contributeurs et de leurs troupes, comme en témoigne le cas

du Burundi. C'est dans ce même registre de la corruption politique que s'inscrit l'étude de Benjamin Chamtcheu sur le Cameroun. Il y souligne la vanité des mesures pour éradiquer ce fléau, du fait, qu'en dépit des pressions internationales et de nombreux plans et législations de lutte contre ce qu'il appelle « la privatisation de l'Etat au Cameroun », sa pratique reste une constante.

Par contre, en Centrafrique, à en croire Alexis Maïna-Ababa, après l'indépendance intervenue en 1960, les autorités avaient fait du développement des potentialités agro-écologiques le pilier de l'aménagement du territoire. Seulement, cette politique ne profite à l'essentiel qu'à l'Ouest du pays, région aux grandes potentialités agro-pastorales avec les cultures vivrières, de coton et l'élevage du bétail dans la partie savane tandis que la culture du café et l'exploitation forestière dominent la partie sud. Aussi, pour faciliter la transformation des produits, l'écoulement de la production et l'augmentation du rendement, cette partie du pays a-t-elle bénéficié de l'aménagement de son espace à travers la construction des infrastructures telles que : les routes bitumées, les routes en latérite et des pistes rurales.

A celles-ci, s'ajoutent d'autres infrastructures socio-économiques et éducatives comme les unités de transformation (usines d'égrenage de coton, huilerie...), les marchés, les hôpitaux, centres de santé, écoles et centres de formation⁹. Ces infrastructures ont rendu possible le développement de l'Ouest, en contraste avec l'Est du territoire, plus spécifiquement le Nord-Est, caractérisé par une faible démographie et ne bénéficiant que du développement touristique.

C'est donc une région peu aménagée, exception faite des activités touristiques en rapport avec la potentialité faunique et floristique. Cette insuffisance d'aménagement de l'Est, contribue à renforcer davantage le problème démographique de cette partie du territoire non sans créer le déséquilibre Est-Ouest. Ce déficit d'aménagement de la partie orientale du pays a comme conséquence, sa déconnexion du reste du pays et le développement d'une forme de solidarité avec le Soudan et le Tchad. La manifestation de la frustration d'appartenance à un territoire où on ne bénéficie pas des principales infrastructures socio-économiques de base, portée par la population à dominance musulmane justifie la récente crise militaro-politique survenue en RCA à partir de décembre 2012.

9 - Par ailleurs, c'est cette partie occidentale qui a connu la dynamique démographique.



Il apparaît dès lors qu'on est en face d'un problème d'aménagement du territoire qui s'est glissé sur un terrain religieux.

Denis Lawson Boêvi met en contexte le lien de connexité entre gouvernance et paix au Bénin en partant du constat selon lequel, après 1990, les régimes autoritaires et répressifs d'Afrique sub-saharienne francophone transmettent un héritage tragique avec presque partout, la violence ethnique, le génocide, une transition sanglante, l'interruption de l'ordre constitutionnel par les armes ou par la fraude électorale, à l'exception du Bénin. Certes, dans ce pays, les signes de mal-gouvernance abondent mais la violence y est presque absente. Selon Denis Lawson Boêvi, cette paix reste toutefois soumise aux tensions et aux contingences réelles ou imaginaires, fruits d'une gouvernance politique manichéenne, ancienne ou récente (Nord du Bénin *versus* Sud du Bénin).

Ce manichéisme traverse chaque quinquennat présidentiel depuis 1991. A chaque élection, la « régionalisation » du suffrage universel coopte le leader du terroir Sud ou Nord. Une sorte de « communautarisme politique » légitime ensuite la gouvernance (« des gens de la même région ») corrompte et clientéliste. Celle-ci se réapproprie alors les règles démocratiques à des fins de reproduction d'un système partisan, méridional comme septentrional. Ce phénomène se produit en dehors d'un quelconque projet de développement national, pourtant gage de sécurité économique, politique et sociale.

Michelle Elise Ankoussou analyse la compétition politique à l'aune du pluralisme au Gabon, la présence de partis politiques d'opposition au sein d'un pays constituant un contre-pouvoir démocratique en face du parti au pouvoir. Mais son constat est qu'au Gabon, ce contre-pouvoir reste un mirage 25 ans après l'avènement du pluralisme politique ; conséquence d'un environnement politique marqué par la quasi-inexistence des partis d'opposition lors des échéances électorales, l'absence d'un réel débat politique mais aussi et surtout le manque de représentativité des partis d'opposition au parlement, d'où finalement, l'inexistence d'une réelle compétition politique au Gabon.

De L'étude d'Angéline Chartier, il appert clairement que la décentralisation érigée en modèle de développement et d'outil de la lutte contre la pauvreté n'a toujours pas fait ses preuves à Madagascar après 25 ans de transfert. Au contraire, le modèle ne s'ancre pas, il dysfonctionne et la décentralisation vient stimuler des enjeux de

pouvoir créant des conflits entre acteurs institutionnels mais aussi entre élites auxquels ils sont connectés. Il existe ainsi des acteurs visibles, sans cesse en interaction, à considérer dans le dysfonctionnement du modèle de développement comme la décentralisation.

La deuxième partie de cet ouvrage se structure autour de la gouvernance foncière et de la sécurité alimentaire et comprend trois textes, dont un historique et deux juridiques. Dans leur fresque historique, Koffi Nutefé Tsigbe et Halourou Maman tentent d'expliquer la gestion du secteur agricole et la question de la sécurité alimentaire au Togo postcolonial (1960-2014), l'agriculture constituant dans ce pays un secteur clé dans la stratégie nationale de développement économique et de lutte contre la faim et la pauvreté.

C'est fort de cette réalité que les différents gouvernements du Togo depuis l'indépendance se sont évertués à mettre en place des initiatives de développement agricole visant à assurer une sécurité alimentaire au pays. Mais à en croire Koffi Nutefé Tsigbe et Halourou Maman, les résultats de cette gestion du secteur agricole au Togo en vue d'assurer la sécurité alimentaire aux populations restent mitigés, du fait des contradictions relevées entre le discours et la pratique. Toutefois, les espoirs que donne le secteur depuis 2010 peuvent contribuer, si les efforts sont maintenus, à éradiquer, à court ou à moyen termes, l'insécurité alimentaire au sein de la population togolaise.

Patrick Juvet Lowe Gnintedem ancre son étude dans le registre du pluralisme juridique en établissant le lien entre coutume et propriété foncière au Cameroun. Dans le même registre de la gouvernance foncière, Elisabeth Ndew Diouf étudie l'encadrement juridique de l'agrobusiness dans un contexte de sécurisation foncière au Sénégal. Pour l'auteur, la stratégie mise en avant par l'Etat à ce propos, semble-t-il est de « *privatiser* » en octroyant des titres sur les terres à usages agricoles.

A l'analyse, cette démarche, *a priori*, est favorable à l'agrobusiness car sécurisant les investissements et pourrait à long terme stabiliser l'état de la sécurité alimentaire. Toutefois, à tort ou à raison, l'agrobusiness est souvent indexé par les populations comme un moyen d'accaparer les terres au détriment des plus faibles. Ainsi, si les pouvoirs publics l'appréhendent comme un moyen d'atteindre l'objectif de sécurité



alimentaire, il est perçu par les populations locales comme une forme renouvelée d'accaparement et surtout d'appropriation des terres au profit d'un individu.

La troisième partie de ce livre consiste en trois contributions sur la sécurité transfrontalière et l'intégration régionale. Bruce Ngouyamsa Mefire tente dans une perspective stratégique de présenter une voie complémentaire dans la lutte contre l'insécurité transfrontalière dans le bassin du lac Tchad en faisant valoir quelques pistes anthropologiques et culturelles permettant de déconstruire la classique relation Etat/ennemi qui exclut plus ou moins les populations des stratégies de défense, pour construire une relation Etat/population qui intègre les populations et pratiques locales dans les stratégies de lutte contre l'« ennemi de la nation », en l'occurrence, le terroriste. Son analyse porte ainsi sur les habitus sécuritaires d'antan, dans l'optique de s'en inspirer pour l'élaboration des stratégies additionnelles de lutte contre l'islamisme radical qui met aujourd'hui à mal la sécurité dans la région. Pour Bruce Ngouyamsa Mefire, ce recours aux stratégies additionnelles s'avère nécessaire dans la mesure où les méthodes jusqu'ici appliquées par les Etats afin de venir à bout du terrorisme se révèlent insuffisantes et souvent inappropriées face à des ennemis irrationnels et diffus.

C'est au prisme de l'intégration régionale en Afrique centrale en rapport avec la gouvernance que s'inscrit l'étude d'Abdoulaye Mfonka, l'intégration régionale étant une stratégie de développement adoptée par les Etats africains pour faire face aux mutations de l'économie mondiale. En Afrique centrale, l'UDEAC et puis la CEMAC constituent des arènes où se forge cette intégration. Mais à en croire Abdoulaye Mfonka, malgré toute l'armature institutionnelle et textuelle élaborée, cette région est la moins avancée dans la construction de son processus au regard des autres régions inscrites dans la stratégie continentale de l'Union africaine.

Al'origine de cet échec, se trouvent de multiples obstacles parmi lesquels la mal gouvernance perçue ici en termes d'absence de démocratie, de corruption, de détournement des deniers publics et mauvaise gestion des ressources publiques. De tels diagnostics nourrissent le scepticisme sur la possibilité de réaliser les objectifs de développement fixés par les Etats de cette région. Dès lors sont prescrites des mesures urgentes pour la revitalisation de l'Etat de droit, la promotion d'un espace public démocratique et convivial, la mise en œuvre des politiques publiques

efficaces enracinées dans une dynamique de développement durable.

Dans cette perspective d'intégration régionale, Bayanatu Toure perçoit le fleuve Congo comme un agent intégrateur en Afrique centrale, voguant entre appropriation, coopération et développement partagé, l'eau bénéficiant depuis quelques années d'une nouvelle approche politique et socio-économique qui remplace une approche axée sur l'ingénierie. La gestion de l'eau nécessite ainsi une forme de gouvernance inédite impliquant les Etats riverains et leurs populations. Et en vérité, opine cette auteure, le regain de dialogue sur les fleuves partagés permet aux pays africains marqués par les guerres, le surendettement, la corruption et la pauvreté de mener de front la lutte contre la pauvreté et développer une vision intégratrice durable.

La quatrième et dernière partie de l'ouvrage porte sur la réforme du secteur de sécurité et comprend trois chapitres respectivement sur la Côte d'Ivoire, puis le Mali et le Niger, et enfin sur la RDC. Arthur Banga voit dans la reconstruction de la défense ivoirienne depuis avril 2011, un enjeu de paix mais aussi de stabilité nationale et sous-régionale. Abdoul Karim Saidou fait une analyse comparée des politiques sécuritaires du Niger et du Mali face aux rébellions touarègues, ces deux pays ayant initié des processus de gestion post conflit en vue de la consolidation de la paix et de la démocratie.

Pour cet auteur, si les deux Etats ont emprunté des voies relativement identiques dans leurs stratégies de gestion et de prévention des conflits armés, force est de reconnaître que les résultats divergent en termes de politiques sécuritaires. En effet, pendant qu'en 2012 suite à la crise libyenne, le Mali perdait son autorité dans les grandes villes du Nord suite aux attaques de rebelles touaregs et d'islamistes, le Niger ne fut pas ébranlé outre mesure. Pourtant, nombreux étaient les anciens rebelles touaregs nigériens à avoir combattu aux côtés des forces fidèles à Kadhafi pendant la crise libyenne.

Si le deux Etats connaissent de façon sporadique des résurgences des rébellions armées depuis les accords de paix des années 1990, le Mali affiche une vulnérabilité plus forte par rapport au Niger. Qu'est-ce qui peut expliquer cette relative résilience du Niger face aux conflits armés, se demande l'auteur? Il trouve la réponse dans la capacité de l'Etat à sauvegarder sa souveraineté stratégique dans la définition des accords



de paix et dans la réinsertion des ex-rebelles.

Ainsi, le relâchement du contrôle militaire dans le Nord Mali et l'intégration disproportionnée des ex-rebelles dans l'armée suite au Pacte national de 1992 ont été les principales causes de la déliquescence et de la vulnérabilité de l'Etat malien. Par contre, le relatif succès du Niger dans le maintien de la sécurité peut être lié à son refus de transiger sur ses prérogatives militaires aussi bien dans les accords de paix que dans la réinsertion de l'élite rebelle. La dernière contribution est Patrice Bénis Mukulu Nduku qui aborde la réforme du système de sécurité en RDC et prône une prise en compte du secteur de sécurité privée.

Les études de cas présentées sont autant de témoignages de la diversité de ce mouvement continu mais saccadé, des pas en avant et des retours en arrière nombreux et variés, dont chacun de ces Etats a fait l'unique expérience lorsqu'il a été amené à concilier la gouvernance et son évolution politique interne, sans oublier les normes régionales et internationales auxquelles il devait se conformer. Bien que cet ouvrage soit principalement consacré à l'analyse de contextes nationaux spécifiques, il est évident que les événements locaux, nationaux et régionaux se renforcent les uns les autres. Un bilan de la situation générale en matière de sécurité et de gouvernance est donc présenté pour l'ensemble de l'Afrique francophone, et les déclencheurs du changement, ainsi que les périodes propices à l'action, sont identifiés à chacun des stades de la gouvernance.

A l'issue de ce balisage, il apparaît clairement que plusieurs autres interrogations restent entières sur les relations complexes gouvernance et sécurité en Afrique subsaharienne francophone, qui justifieraient à elles seules des ouvrages spécifiques. Il serait intéressant de mieux saisir la criminalité maritime, le phénomène Boko Haram, la décentralisation, le secteur des médias. Restent également à explorer d'autres trajectoires nationales (Djibouti, Guinée Conakry, Congo-Brazzaville, Tchad). Par ailleurs, un ouvrage de cette nature et de cette portée peut passer dans certains milieux pour être une fiche de notation sur la situation en matière de gouvernance et de sécurité dans les pays couverts. Ce n'est toutefois pas le but du livre, qui vise essentiellement à permettre aux gouvernements comme aux citoyens d'évaluer les progrès accomplis en ces matières et à contribuer à identifier les domaines où des améliorations sont nécessaires.



PREMIÈRE PARTIE :

**Gouvernance Politique
et
Gouvernance Économique**

Chapitre 1

La « bonne gouvernance » au Burundi, entre convergence et concurrence : pratiques d’alignement et de survie de l’élite politique

Justine Hirschy

Le Burundi, petit pays de la région des Grands Lacs, est connu pour son histoire complexe, marquée par la violence politique. Depuis son indépendance en 1962, le pays est, en effet, le théâtre de nombreux coups d’État, auxquels s’ajoutent des tensions interethniques importantes entre une majorité hutue (84%) et une minorité tutsi (15%)¹. Ces dernières atteignent leur paroxysme en 1972, à l’occasion de la répression sanglante d’une attaque hutue par l’armée et les milices de l’Union pour le progrès national (UPRONA), parti tutsi alors au pouvoir. Puis en 1993, le pays plonge dans une guerre civile meurtrière durant laquelle 300’000 Burundais (Hutus, Tutsis et Twas) sont tués, 800’000 sont déplacés et 500’000 doivent s’exiler dans les pays limitrophes².

Ce n’est qu’après de longues négociations que la signature des accords de paix et de réconciliation d’Arusha, signé le 28 août 2000, est venue ponctuer un conflit qui aura duré dix-sept ans. Cinq ans plus tard, les premières élections post-transition sont organisées à l’occasion desquelles le Cndd-Fdd (Conseil national pour la défense de la démocratie – Force de défense de la démocratie), un ancien mouvement rebelle hutu transformé en parti politique depuis 2003, est élu à la tête du pays avec pour président Pierre Nkurunziza réélu en 2010.

Cette période, dite « post-conflit », se caractérise par une forte affluence des bailleurs de fonds (organisations multilatérales et bilatérales) dont la présence se traduit au niveau économique par une importante augmentation du volume de l’aide qui passe de 253 millions de dollars

1 À ces deux groupes ethniques, il faut encore ajouter les Twas, considérés également comme des pygmées, qui représentent environ 1% de la population burundaise. Comme le mentionne J. - P. Chrétien, les ethnies ne s’opposent pas comme des blocs homogènes et les liens entre Hutus et Tutsis restent nombreux au sein de la société burundaise, In Chrétien J-P., *Le Burundi après la signature de l’accord d’Arusha, Politique africaine*, 80, décembre 2000, p. 143.

2 Uvin P., *Life after Violence: A People’s Story of Burundi*, Londres, Zed, 2009.



en 2003 à 476 millions en 2005³. Devenu un « pôle » de concentration de l'aide, le pays adhère aux objectifs prioritaires de la « communauté internationale » : réforme du système de sécurité, égalité de genre, pluralisme politique, décentralisation, lutte contre la corruption, intégration régionale, etc. Ces mesures s'inscrivent majoritairement dans le cadre des politiques de « bonne gouvernance », largement préconisées par les organisations internationales suite à l'échec des programmes d'ajustement structurel dans les années 1990. En effet, devenu un véritable *Buzzword* du développement⁴, la « bonne gouvernance » est désormais au cœur des principaux programmes d'aide des bailleurs de fonds, particulièrement ceux de la Banque mondiale et des pays membres de l'OCDE⁵.

Dans ce contexte, l'élaboration par le gouvernement burundais d'une « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption 2011 – 2015 »⁶ et son adoption par le conseil des ministres en octobre 2011, constitue un bon exemple de l'alignement apparent du pays sur les « standards internationaux ». Cependant, comme nous allons le voir dans cette contribution, la mise en œuvre de cette stratégie s'est rapidement heurtée à d'importants blocages, notamment en ce qui concerne les mesures touchant directement à la survie politique de l'élite au pouvoir.

De nature principalement empirique, cette contribution a pour but d'apporter un nouvel éclairage sur les relations qu'entretiennent l'élite burundaise et la « communauté internationale », à travers l'étude de leurs pratiques, tantôt convergentes tantôt concurrentes. Dans un premier temps, notre analyse portera sur le rôle joué par les bailleurs de fonds dans le processus d'élaboration de la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ». Il s'agira plus précisément de mettre en lumière leurs modalités d'action, oscillant entre « persuasion » et « coercition ». Dans un deuxième temps,

3 République du Burundi, Comité national de coordination des aides, *Rapport sur le flux d'aide publique au développement 2007 – 2008*, Bujumbura, août 2009.

4 Cornwall A., Brock K., *Beyond Buzzwords, "Poverty Reduction", "Participation" and "Empowerment"*. *Development Policy*, United Nations Research Institute for Social Development, novembre 2005.

5 Jacquemot P., « La résistance à la « bonne gouvernance » dans un état africain. Réflexion autour du cas congolais (RDC), *Revue Tiers Monde*, 2010/4 No 204, p.129.

6 République du Burundi, *Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la pauvreté*. Bujumbura, 2011.

nous nous focaliserons sur les différents blocages rencontrés lors du processus de mise en œuvre de la stratégie. Cette partie nous permettra de mettre en lumière la concurrence qui s'opère entre les « standards internationaux » en matière de bonne gouvernance et les pratiques « néo-patrimoniales » de l'élite au pouvoir.

Notre analyse s'appuie sur une année de travail (2011 - 2012) en tant qu'analyste politique pour une organisation internationale basée dans le pays, ainsi que sur un corpus de 68 entretiens conduits au Burundi entre 2013 et 2014 avec différents acteurs travaillant dans le domaine de la « bonne gouvernance » : membres de la « société civile », de la « communauté internationale » et du gouvernement burundais⁷.

Une « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » aux couleurs internationales : le rôle des bailleurs de fonds dans le processus d'élaboration

Lors des négociations de l'accord d'Arusha pour la paix et la réconciliation, la « mauvaise gouvernance » a été unanimement identifiée comme l'un des principaux facteurs à l'origine des différentes crises qu'a traversées le Burundi. Dans ce contexte, un ministère de la Bonne gouvernance est créé et la « bonne gouvernance » est inscrite au cœur des textes fondateurs du pays. Ainsi, la constitution post-transition, adoptée par référendum en 2005, mentionne dans son préambule l'engagement du gouvernement « à construire un ordre politique et un système de gouvernement inspiré des réalités (...) [du] pays et fondé sur les valeurs de justice, de primauté du droit, de démocratie, de bonne gouvernance, de pluralisme, de respect des libertés et droits et fondamentaux de l'individu »⁸. Le Président de la République, Pierre Nkurunziza intitule quant à lui le programme de son gouvernement 2005 – 2010 « Priorité à la bonne gouvernance et à la relance du développement économique »⁹, tendance qu'il confirme en 2010, lors de sa réélection, à travers la proclamation de la « tolérance zéro » envers les actes de corruption et de malversation économique.

7 Afin de garantir l'anonymat des personnes interviewées seul l'institution de rattachement, le lieu et le mois de l'entretien sont indiqués en note de bas de page.

8 République du Burundi, Loi No1/010 du 18 mars 2005 portant promulgation de la constitution de la République du Burundi.

9 International Crisis Group, « Burundi : La crise de corruption ». *Rapport Afrique* No185, 21 mars 2012, p.4.



Bien que ces différents éléments témoignent d'une certaine volonté nationale d'inscrire la « bonne gouvernance » au sein des institutions du pays, ils ne doivent pas masquer l'importance de l'influence exercée par les acteurs « externes ». En effet, la situation de forte dépendance dans laquelle se trouve le pays face à l'aide internationale¹⁰ accorde aux bailleurs de fonds une capacité indéniable d'inscrire leurs priorités au centre de l'action publique. C'est précisément ce point que nous souhaiterions approfondir dans le chapitre suivant, à travers l'analyse du rôle joué par la « communauté internationale » dans le processus de mise à l'agenda et d'élaboration d'une « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », dont les premiers jalons sont posés dès 2006.

L'influence des bailleurs de fonds : entre « coercition » et « persuasion »

Dans un pays comme le Burundi, l'influence des acteurs internationaux s'exerce à travers différents leviers. Si certains bailleurs agissent de manière « coercitive » - par le biais de la conditionnalité financière - la plupart privilégient les voies plus « douces » de l'influence et de la « persuasion »¹¹. Cette tendance trouve son origine dans l'avènement du consensus post-Washington¹², entériné dans la Déclaration de Paris en 2005¹³ et préconisant l'abandon relatif de la conditionnalité au profit d'approches plus « participatives ». L'accent est désormais mis sur les notions d'harmonisation, d'alignement, d'appropriation (*ownership*) et de responsabilité mutuelle (*accountability*)¹⁴ qui

10 Le Burundi fait face à une situation de dépendance vis à vis de l'aide internationale, à la fois technique et financière. Au niveau financier, avec une économie encore balbutiante basée principalement sur l'agriculture de subsistance, les montant alloués par la « communauté internationale » représentent une part importante des ressources du pays. A titre d'exemple, en 2013, plus de 50% du budget national est financé par des dons ou des prêts extérieures.

11 Whitfield L., (dir), *The New Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford, Oxford University Press, 2008, in Bergamaschi I., « Appropriation » et lutte contre la « pauvreté au Mali », interprétations, pratiques et discours concurrents. *Revue Tiers-Monde*, 2011 N° 2005, p. 136 – 137.

12 Merrien F.-X., Les nouvelles politiques sociales de la Banque mondiale : le cas des pensions, *Revue internationale des sciences sociales* 2001/4, N° 170, p. 590.

13 Whitfield L., et Maïpose, G., *Gérer la dépendance: les causes de la faible « appropriation » dans les pays africains, et les stratégies pour en sortir*. Note analyse, Department of Politics and International Relations, Oxford University, 2008, p. 1.

14 OCDE, *Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, Appropriation,*

se traduisent concrètement par le recours à un outillage davantage « cognitif » que financier : financement d'enquêtes, de formations ainsi que des « voyages d'études » pour les membres du gouvernement¹⁵. Dans ce contexte, l'allocation de l'aide se fait moins dans une relation à sens unique, figée dans le temps, qu'à travers des « interactions quotidiennes »¹⁶, plus diffuses, entre pays récipiendaires et donateurs de l'aide internationale. Ces interactions passent, notamment, par le détachement d'« experts » internationaux au sein des ministères¹⁷. L'implication de la « communauté internationale » au cœur des différents arènes et niveaux de prise de décision¹⁸ nationale a pour conséquence de rendre floue la séparation entre interne et externe, ce que certains auteurs abordent à travers le concept de « post-conditionnalité »¹⁹.

Notre cas d'étude s'avère très représentatif de ce tournant global dans le sens où le processus d'élaboration de la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » prend principalement la forme d'une « production conjointe »²⁰ entre acteurs nationaux et internationaux. Plus précisément, celle-ci a en grande partie été élaborée au sein du groupe de coordination des partenaires, créé dans la lignée de la Déclaration de Paris afin d'assurer le dialogue entre les acteurs externes et internes ainsi que la coordination de l'aide. Formellement, cette plateforme est composée d'une structure à trois niveaux : 1) le Forum politique qui donne les grandes orientations politiques et dont les membres sont les plus hautes autorités politiques de l'État ainsi que les chefs de mission des pays partenaires ; 2) le Forum stratégique

harmonisation, alignement, résultats et responsabilité mutuelle, Forum à haut niveau, Paris, 28 février-2 mars 2005.

15 Debonneville J. et Diaz P., « Les processus de transfert de politiques publiques et les nouvelles techniques de gouvernance » Le rôle de la Banque mondiale dans l'adoption des programmes de *conditional cash transfers* aux Philippines, *Revue Tiers Monde*, 2013/4 n° 216, p. 165 - 166.

16 Bergamaschi I., 2011, Op.cit, p. 148.

17 N. Diallo R., « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, 2014/1 n° 165, p. 52.

18 Castel-Branco C., *Aid Dependency and Development a Question of Ownership ? A critical View*. Maputo, Instituto de Estudos Sociais e Economicos, 2008, p.13.

19 Voir notamment Harrison G., Post-Conditionality Politics and Administrative Reform: Reflections on the Cases of Uganda and Tanzania. *Development and Change*, 2001 vol. 32, pp. 657-679.

20 Whitfield L., (dir), *The New Politics of Aid : African Strategies for Dealing with Donors*. Oxford, Oxford University Press, 2008.



qui étudie les questions importantes provenant des groupes sectoriels ; 3) les groupes sectoriels qui traitent des questions techniques liées à l'élaboration des stratégies sectorielles²¹. Le « groupe sectoriel bonne gouvernance » est coprésidé par le ministre à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation ainsi que le directeur pays du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). Il est composé par les représentants des autres ministères concernés par cette question, les représentants de la « société civile » et les bailleurs de fonds actifs dans les domaines de la « bonne gouvernance » tels que la Banque mondiale, les gouvernements belge, français et suisse, les Nations unies et l'Union européenne.

La « bonne gouvernance » une condition sine qua non à l'aide internationale

Le processus d'élaboration de la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » démarré en 2006, trouve son origine dans un échange de lettres entre le président du Burundi, Pierre Nkurunziza et le président de la Banque mondiale, Paul Wolfowitz. C'est en effet, dans un courrier daté du 17 avril que le président Nkurunziza demande à la Banque un appui financier pour la réalisation d'une enquête nationale visant à faire le point sur les thématiques de la gouvernance et de la corruption. Suite à la réponse positive de Paul Wolfowitz, une série d'enquêtes préliminaires²² est conduite par des bureaux d'études nationaux, ceci dit financés par l'extérieur. Sur la base de ces dernières, un rapport intitulé « étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi »²³ est publié en 2008.

Le fait que la demande initiale ait été officiellement faite par le gouvernement burundais témoigne cependant moins d'une réelle volonté nationale que d'un alignement sur les nouvelles modalités de l'aide internationale. En effet, depuis la Déclaration de Paris, ce sont les gouvernements des États bénéficiaires de l'aide qui doivent donner l'impulsion en matière d'élaboration des politiques de développement, favorisant ainsi leur « appropriation »²⁴. Cette pratique revêt cela dit

21 www.sp-cnca.gov.bi (consulté le 19 janvier 2015).

22 CURDES, *Focus groups sur la gouvernance au Burundi, 3 au 12 avril 2007, Rapport final*, Bujumbura, 2007.

23 République du Burundi, *Étude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi*, Bujumbura, 2008.

24 N. Diallo R., « Les paradoxes du régime de l'aide, entre injonctions internationales

souvent un caractère « cosmétique », les bailleurs de fonds ayant toujours la possibilité de décider « des politiques adoptées, de la façon dont l'aide est dépensée, et des conditions qui sont attachées à son décaissement »²⁵. Ainsi, au Burundi, la « communauté internationale » a fortement encouragé la mise à l'agenda d'une stratégie de « bonne gouvernance » à travers des leviers financiers, certains bailleurs ayant conditionné le déblocage de leur aide à son élaboration²⁶. Un ancien membre du gouvernement nous a d'ailleurs déclaré : « le président a écrit, mais c'est parce que les partenaires insistaient beaucoup sur l'environnement de bonne gouvernance »²⁷.

Suite à la publication du rapport de 2008, la Banque mondiale décide de financer, via un fond belge, le prolongement du processus d'élaboration de la stratégie. Dans ce cadre, la « communauté internationale » ne se contente pas de fournir une contribution financière, elle cherche également à intervenir sur le contenu de la future stratégie à travers différents moyens. Premièrement, les bailleurs de fonds cherchent à influencer le choix du bureau d'étude. En effet, alors que le gouvernement, via son ministère, préconise un bureau local jugé plus à même de connaître les réalités du pays, des bailleurs de fonds recommandent un cabinet international, perçu comme plus « indépendant »²⁸.

A ce sujet, un haut fonctionnaire du ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation mentionne que : « les partenaires techniques et financiers (...) cherchaient à imposer un bureau »²⁹. Un consensus est finalement trouvé et l'Institut du Développement Economique (IDEC), un bureau d'étude burundais, est sélectionné. Cependant, bien qu'étant un institut national, l'IDEC est soutenu par plusieurs organisations internationales telles que la Banque mondiale, la Banque africaine de développement et le PNUD témoignant à nouveau de la forte influence internationale³⁰.

et logiques nationales. Le cas d'une enclave bureaucratique au Mozambique », *Mondes en développement*, 2014/1 n° 165, p. 52.

25 Whitfield 2008, op.cit. p. 1

26 CURDES, op. cit.

27 Entretien de l'auteur, ancien membre du gouvernement, Bujumbura, août 2014.

28 Entretien de l'auteur, ministère à la Présidence en charge de la de la bonne gouvernance et de la privatisation, Bujumbura, août 2014.

29 Entretien de l'auteur, ancien fonctionnaire du ministère à la Présidence en charge de la bonne gouvernance et de la privatisation, août 2014.

30 <http://www.idec.org.bi/> (consulté le 19 janvier 2015).



Deuxièmement, lorsque l'IDEC présente, en 2009, sa proposition de stratégie nationale de gouvernance et de lutte contre la corruption, certains bailleurs de fonds la rejettent³¹. En effet, même si la stratégie est le résultat d'une concertation conduite auprès des représentants des institutions publiques, des organisations du secteur privé et de la société civile burundaise³², les bailleurs de fonds estiment que le document n'est pas « opérationnel », trop « académique » et ne met pas suffisamment l'accent sur la lutte contre la corruption³³.

À partir de 2010, l'influence des bailleurs de fonds se manifeste principalement à travers leurs « interactions quotidiennes » avec les fonctionnaires du ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation et plus particulièrement avec les membres de la Commission interministérielle chargée de rédiger la stratégie³⁴. En effet, même si cette commission est composée uniquement d'acteurs nationaux, les bailleurs de fonds interagissent de manière régulière avec ses membres à travers la mise à disposition d'experts internationaux.

Un membre de la commission interministérielle mentionne, à ce sujet, qu'au moment de la rédaction de la stratégie : « il y a vraiment eu un véritable balai des partenaires au développement, les représentants de la Banque mondiale (...) sont venus [ils] ont lu un peu ce que nous avons produit et [ils] nous ont complété, l'Union européenne a envoyé également quelques consultants qui ont lu, qui ont fait des observations, qui ont commenté, le PNUD aussi. En fait on a eu vraiment l'intervention de plusieurs partenaires techniques et financiers ce qui nous a permis de produire un *draft* provisoire»³⁵. De plus, illustratif du processus de « production conjointe » de la stratégie, la commission interministérielle a systématiquement présenté les différentes moutures rédigées par ses membres à la « communauté internationale » dans le cadre du Groupe

31 Entretien de l'auteur, ministère à la Présidence en charge de la de la bonne gouvernance et de la privatisation, Bujumbura, septembre 2014.

32 IDEC, *Stratégie nationale de gouvernance et de lutte contre la corruption*, Bujumbura, 2009.

33 Entretien de l'auteur, IDEC, Bujumbura, septembre 2014.

34 République du Burundi, Ordonnance ministérielle No 214/06 du 18 novembre 2010 portant nomination des membres de la commission interministérielle chargé de la finalisation de la stratégie nationale de gouvernance et de lutte contre la corruption.

35 Entretien de l'auteur, Commission interministérielle chargée de rédiger la stratégie nationale de bonne gouvernance, Bujumbura, août 2014.

sectoriel bonne gouvernance³⁶. Un haut fonctionnaire du ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de lutte contre la corruption affirme à ce sujet que : « lors des réunions du Groupe sectoriel bonne gouvernance, on épluchait les différentes matières qu'il fallait mettre dans chaque axe [...], et tout ce qui été retenu [par les bailleurs] était incorporé dans la stratégie »³⁷.

En définitive, la « stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » est adoptée par le Forum stratégique puis par le Forum politique moyennant quelques modifications. Démontrant le rôle central qu'occupent les bailleurs de fonds dans ce processus, juste avant la réunion du Forum politique, le ministre à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, conscient que le document doit obtenir l'aval des bailleurs, transmet de manière informelle, la dernière version de la stratégie à l'ambassadeur belge afin qu'il puisse y apporter directement ses dernières observations³⁸.

A ce niveau, il est important de souligner que la Belgique avait conditionné, en 2010, une tranche incitative de 50 millions d'euros à quatre critères, parmi lesquels se trouvait l'adoption d'une stratégie de bonne gouvernance par le Forum politique. Finalement, le conseil des ministres adopte, le 20 octobre 2011, la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption ». Illustratifs de son importance, ces quatre axes (gouvernance politique et démocratique, gouvernance administrative, gouvernance économique et lutte contre la corruption) sont repris pour constituer la première partie du Cadre stratégique de croissance et de lutte contre la pauvreté 2012 – 2015 (CSLP II) document de « référence pour la définition des priorités de l'action gouvernementale et pour le choix des programmes à privilégier dans le cadre de la coopération internationale que le Burundi entretient avec ses partenaires au développement »³⁹.

36 Entretien de l'auteur, ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, août 2014.

37 Entretien de l'auteur, ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, septembre 2014.

38 Entretien de l'auteur, ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation, août 2014.

39 République du Burundi, *Cadre stratégique de Croissance et de Lutte contre la Pauvreté, CSLP II*, Bujumbura, 2012.



La « bonne gouvernance » mise en concurrence : entre « standards internationaux » et logiques « néo-patrimoniales »

En mai 2013, deux ans après la finalisation de la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption », une partie des bailleurs de fonds écrit une lettre à l'intention du ministre à la Présidence chargé de la bonne gouvernance et de la privatisation afin de dénoncer la faiblesse du 2^{ème} rapport d'évaluation de la stratégie et plus largement le manque de progrès dans le domaine de la « bonne gouvernance » - à titre d'exemple, selon l'indice Ibrahim, le Burundi se situe en bas du classement, les indicateurs dans ce domaine ayant même diminué ces cinq dernières années⁴⁰. En effet, en dépit de l'adoption de la stratégie, sa mise en œuvre se heurte à d'importants « blocages ». À ce sujet un, un membre de la communauté internationale mentionne « la gouvernance, on en est encore bien loin dans ce pays, on a beau avoir des projets, des intentions des discours dans la réalité, ils [n'y a] pas de pratiques de bonne gouvernance »⁴¹.

Les écarts entre les discours et les pratiques, que les approches néo-institutionnalistes abordent à travers le concept de « découplage », est un phénomène connu des analystes de l'action publique⁴². Celui-ci est cependant accentué dans les sociétés africaines postcoloniales où la présence internationale contribue à « l'injection par l'extérieur d'une strate supplémentaire de normes, règles, et d'institutions à la pluralité des normes existantes, sans les faire disparaître »⁴³. Concrètement, dans un contexte de forte dépendance, les gouvernements africains se voient contraints de répondre aux demandes des bailleurs de fonds à travers l'adoption de « standards internationaux »⁴⁴, tout en devant gérer « les conditions de reproduction de leur pouvoir et de leur autorité selon des normes politiques fort différentes »⁴⁵. Le cas du Burundi est

40 <http://www.moibrahimundation.org/fr/interactives/> (consulté le 23 janvier 2015).

41 Entretien de l'auteur, coopération bilatérale, Bujumbura, février 2014.

42 Meyer J. W., Rowan B., 1977. « Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony », *The American Journal of Sociology*, Vol. 83, No 2, Septembre, 1977, p. 340- 363.

43 Fouilleux È., Balié J., « Le double paradoxe de la mise en place de politiques agricoles communes en Afrique. Un cas improbable de transfert de politique publique », *Pôle Sud*, 2009 N° 31, p. 140.

44 Ibid.

45 Chauveau J.-P., Le Pape M., Olivier de Sardan J.-P., La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique. Implications pour les politiques publiques, in Winter

particulièrement illustratif de cette tension produite par la juxtaposition de « règles ”officielles“ non appliquées ou non applicables, mais censées au moins être la référence dans les rapports avec l’extérieur et les “bailleurs“ et, [...] des règles “de fait“, elles-mêmes diverses »⁴⁶. En effet, les « normes internationales » en matière de « bonne gouvernance » rentrent en contradiction avec les logiques burundaises de reproduction du pouvoir que l’on pourrait qualifier de « néo – patrimoniales »⁴⁷. Selon ce concept, développé par J.-F. Médard, « en raison de l’absence de fondements symboliques bien intériorisés par les populations, c’est – à – dire de légitimité, [l’] Etat ne [peut] se faire accepter que par une politique de coercition d’un côté, de distribution, de patronage, de l’autre »⁴⁸. Plus précisément, la légitimité des élites africaines repose sur l’accumulation des ressources, l’entretien de relations clientélistes ainsi que la personnalisation du pouvoir. Le dénominateur commun à toutes ces notions est l’absence de séparation entre la sphère publique et privée, renvoyant ainsi au concept de « patrimonialisme » développé par Max Weber⁴⁹.

Corruption et clientélisme

Malgré l’adoption de la « Stratégie nationale bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » et la mise en place d’un dispositif institutionnel en la matière (Brigade, Cours et Parquet anti-corruption), les cas de corruption et les pratiques clientélistes sont toujours largement répandus au Burundi. Le *Transparency International Index* place d’ailleurs le Burundi parmi les 20 pays plus corrompus au monde⁵⁰. Si ces pratiques ne sont pas nouvelles, elles semblent cependant avoir

G. (dir.), *Inégalité et politiques publiques en Afrique : pluralité des normes et jeux d’acteurs*, Paris, Karthala, 2001, p. 150.

46 Ibid.

47 Voir notamment : Nimubona J., Le masque ethnique du clientélisme politique au Burundi, in Darbon D. (dir.), *Les comparatisme à la croisée des chemins, Autour de l’œuvre de Jean-François Médard*, Karthala, Paris, 2010 + Vandeginste S., Le Burundi à la veille des élections de 2010 : entre la voie du dialogue et celle de la violence politique. *L’Afrique des Grands Lacs. Annuaire 2008 – 2009*, Anvers. p. 83.

48 Médard J.-F., (dir.), *Etats d’Afrique noire, Formations, Mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 362 in Nimubona J., op.cit. p. 105.

49 Médard J.-F., L’État patrimonialisé. *Politique africaine*, N° 39, 1990, p. 29.

50 Selon cet index le Burundi se situe à la 159^{ème} position sur <http://www.transparency.org/cpi2014/results> (consulté le 30 janvier 2014)



atteint ces dernières années une ampleur inconnue auparavant⁵¹. En effet, depuis son élection en 2005, le Cndd-Fdd, ancien mouvement rebelle « hutu » transformé en parti politique depuis 2003, place les membres de son parti à tous les niveaux du secteur public. Ces logiques clientélistes sont particulièrement répandues dans le secteur éducatif qui procure un nombre très important d'emplois. En effet, selon une enquête réalisée en 2008 par le ministère à la Présidence en charge de la bonne gouvernance et de la privatisation, 84 % des fonctionnaires de ce secteur pensent que les nominations sont basées sur des critères politiques⁵². Un professeur de l'Université du Burundi relève à ce sujet : « À l'université, on nous impose des assistants, on amène des cousins, des neveux du ministre qui n'ont pas obtenu les résultats exigés pour devenir assistants à l'université et ils s'imposent. Les ministres s'imposent⁵³ ».

Les pratiques clientélistes et corruptives Cndd-Fdd trouvent leur explication dans trois grands facteurs. Premièrement, le parti cherche à opérer un « transfert » de pouvoir vers la majorité hutue, longtemps mise à l'écart⁵⁴. En effet, entre 1966 et 1993, alors que le pays est gouverné par un parti unique tutsi – l'Uprona⁵⁵, l'élite hutue est systématiquement exclue des sphères du pouvoir⁵⁶. Deuxièmement, le Cndd-Fdd cherche à récompenser ses militants, envers lesquels il considère avoir une dette, pour leur participation active à la rébellion durant les années de guerre civile (1993 – 2000). Finalement, la corruption et le clientélisme permettent au Cndd-Fdd de pérenniser son pouvoir. En d'autres termes, à travers un important système de récompenses à l'attention de ses soutiens potentiels le parti consolide sa survie politique. À ce sujet, un sondage de 2011, affirme qu'un cinquième de la population burundaise vote pour quelqu'un qui lui a promis du travail, ce taux augmentant

51 International crisis group, op.cit.

52 République du Burundi, Ministère à la Présidence chargé de la bonne gouvernance, de la Privatisation, *Etude diagnostique sur la gouvernance et la corruption au Burundi*, Bujumbura, mai 2008, p. 41.

53 Entretien de l'auteur, Université du Burundi, Bujumbura, janvier 2014.

54 International crisis group, op.cit, p. 2.

55 En 1966, le capitaine Micombero (1965 – 1976) et son parti, l'Uprona (Union pour le progrès national) accèdent au pouvoir suite à un coup d'Etat. Dès lors l'Uprona reste au pouvoir jusqu'en 1993 et voit se succéder à sa tête Jean – Baptiste Bagaza (1976 – 1987) et Pierre Buyoya (1987 – 1993) tous deux Tutsis originaires de la province de Bururi.

56 Palmans E., Les médias face au traumatisme électoral au Burundi, *Politique africaine*, 2005/1 N° 97, p. 67.

même à 41 % chez les électeurs indécis⁵⁷. Comme le soulignent certains auteurs, ces pratiques considérées comme « illicites » doivent avant tout à être analysées comme « l’incapacité des politiciens inexpérimentés dans leur les jeunes démocraties à remplir leurs engagements face à des électeurs en situation de déficit d’informations. Dans la majorité des cas, c’est la démocratie qui a été adaptée à la logique clientélisme et non l’inverse »⁵⁸.

Une liberté de parole sous pression

Au niveau de la gouvernance économique et politique, la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » a pour objectif de favoriser « l’émergence d’une société civile dynamique et responsable » et de « promouvoir une presse libre est responsable »⁵⁹. Cependant, depuis sa réélection en 2010, le gouvernement du président Nkurunziza a adopté une série de mesures, que l’on peut qualifier d’« autoritaires », visant à restreindre l’espace public et les libertés civiles. Premièrement, une loi sur la presse, promulguée le 4 juin 2013, contraint dans certains cas les journalistes à divulguer leurs sources (article 20) et procure le droit au Conseil national de la communication de refuser ou de retirer la carte de presse (article 9)⁶⁰.

Deuxièmement, une loi régissant les manifestations sur la voie publique, promulguée le 5 novembre 2013, restreint également les droits et libertés de la société civile. Les organisateurs d’une manifestation sont, en effet, tenus pour responsables devant le civil et le pénal de toute infraction à la loi commise par les manifestants (article 13,14,15)⁶¹. Finalement, un projet de loi sur les associations à but non lucratif, portant largement atteinte à la liberté d’association, a également été déposé en 2012⁶².

57 Balzac de Helbig, Ingelaere B., Vandeginste S., *Pratiques de vote et pensées politiques des électeurs durant les élections de 2010 au Burundi*. Discussion Paper, ISSN 2033 – 7329, Universiteit Antwerpen, 2001, p.33.

58 Chabal P., Daloz J.-P., *Culture Troubles: Politics and the Interpretation of Meaning*, Londres, Hurts. Chataigner, 2006 in Jacquemot, op.cit, p. 136.

59 République du Burundi, *Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption*. Bujumbura, 2011, p. 36 – 37.

60 République du Burundi, Loi No 1/11 du 4 juin portant modification de la loi No 1/025 du 27 novembre 2003 régissant la presse au Burundi.

61 République du Burundi, Loi No 1/28 du 5 décembre 2013 portant réglementation des manifestations sur la voie publique et réunions publiques.

62 Nations Unies, Conseil De Sécurité, *Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations Unies au Burundi*, S/2014/36, 20 janvier 2014, p.4.



Ce dernier a néanmoins été refusé suite à l'opposition massive des organisations non gouvernementales burundaises. À ces mesures législatives s'ajoute également le fait que les membres des associations burundaises et les journalistes subissent des pressions constantes allant jusqu'à l'emprisonnement abusif⁶³.

Ces différentes mesures visant à restreindre les libertés civiles (liberté de presse, de manifestation et d'association) renvoient à la troisième caractéristique de « l'Etat néo-patrimonial » : la personnalisation du pouvoir. L'une des conséquences de cette dernière est le règne de l'arbitraire et la tendance à l'autoritarisme⁶⁴ qui se déploient notamment à travers une tentative d'éliminer toutes les formes de contestations. Dans ce contexte, il est important de mentionner que le Cndd-Fdd maintient une relation de méfiance accrue vis-à-vis de la « société civile », perçue comme un « contre-pouvoir ». En effet, cette dernière est, non seulement composée majoritairement par l'ancienne élite tutsie, mais a également tendance à rejoindre les discours de l'opposition sur de nombreux points sensibles.

Les limites de « l'influence » des bailleurs internationaux

Si la « Stratégie nationale de bonne gouvernance et de lutte contre la corruption » s'aligne largement sur les priorités définies par les bailleurs internationaux, le gouvernement n'a cessé d'élaborer des mesures allant à son encontre, limitant ainsi l'influence externe et redonnant une place centrale à l'État. En effet, malgré une continuité dans le soutien apporté par la « communauté internationale » à la « bonne gouvernance » - plus de dix bailleurs sont actifs dans le domaine en 2013⁶⁵ - le parti au pouvoir dispose non seulement d'une marge de manœuvre lui permettant une certaine réinterprétation des « modèles » internationaux,

63 Les cas suivants font partie des plus représentatifs ; un journaliste d'une radio Burundaise Bonesha FM et correspondant de Radio France International (RFI) a passé quinze mois en prison entre 2011 et 2013 pour avoir couvert la naissance d'un nouveau mouvement insurrectionnel en Tanzanie. Pierre-Claver Mbonimpa, le président d'une association burundaise active dans les droits l'homme - l'Aprodh, a également été emprisonné, entre mai et septembre 2014, après avoir dénoncé des formations militaires de jeunes burundais à l'est du Congo.

64 Médard J.-F., (dir.), *Etats d'Afrique noire, Formations, Mécanismes et crise*, Paris, Karthala, 1991, p. 341.

65 Enquête réalisée par l'auteur auprès de bailleurs de fonds présents au Burundi, Bujumbura, avril 2012.

mais également d'une véritable capacité de blocage. Ainsi notre analyse démontre que l'influence exercée par les bailleurs de fonds se situe avant tout au niveau bureaucratique, c'est à dire par des interactions entre les fonctionnaires de l'administration burundaises et internationales ainsi qu'au niveau des discours politiques. Cependant, les questions de « bonne gouvernance » demeurent toujours un processus hautement politique⁶⁶. Dès lors, les leviers de bailleurs de fonds visant à influencer les politiques publiques dans ce domaine, sont mis en échec lorsque les « standards internationaux » rentrent en contradiction avec les modalités de reproduction du pouvoir qui s'opèrent selon d'autres normes que celles préconisées par la « bonne gouvernance ».

En guise de conclusion, il est intéressant de souligner qu'aux différentes logiques structurelles que nous avons présentées dans ce chapitre, les blocages rencontrés sont également liés à un certain nombre d'éléments contextuels propre à la situation « post-conflit » du Burundi. En effet, il est crucial pour le Cndd-Fdd de gagner les élections de 2015, non seulement pour des questions de survie politique, mais également économique et même physique.

Tout d'abord, découlant du manque de séparation entre la sphère publique et privée rester au pouvoir permet à l'élite politique et à leurs proches de bénéficier d'un certain nombre d'avantages économiques. L'accès à ces ressources est d'autant plus important qu'elles sont difficilement atteignables en dehors de la sphère publique⁶⁷. Ensuite, le CNDD- FDD est composé d'anciens rebelles ayant des responsabilités avérées dans des crimes commis durant la guerre civile⁶⁸. Se maintenir au pouvoir permet donc à la fois de se protéger et de contrôler les réformes dans les secteurs sensibles. Ces stratégies de survies « à court terme » venant appuyer des pratiques « néo-patrimoniales » plus structurelles, il serait fertile de s'y pencher plus en détail dans de futures recherches.

66 Cartier-Bresson J. (dir.), 2000, « Corruption, libéralisation et démocratisation », *Revue Tiers Monde*, vol. 41, n° 161 in Jacquemot, op.cit, p. 144.

67 Le Burundi est l'un des pays parmi les plus pauvres du monde. En 2013, avec un Indice de Développement Humain (IDH) de 0.466, il se situe à la 178ème place sur 1864 et plus de 80% de la population vit en dessous du seuil de pauvreté défini à moins de 1.25 \$ par jour, <<http://hdr.undp.org/en/countries/profiles/BDI>>

68 Nimubona J., « les défis de la reconstruction de l'État au Burundi » in Mworoha E., Ndayirukiye S., Mukuri M. (dir), *Les défis de la reconstruction dans l'Afrique des Grands Lacs*. Centre de recherche sur le développement dans les sociétés en reconstruction (CREDSR), Université du Burundi, 2010. p.137.

Chapitre 2

Etats fragiles et intervention pour la paix en Afrique entre construction hégémonique et corruption politique: Le cas du Burundi

Gérard Birantamije

Introduction

Depuis la fin de la Guerre froide, il est apparu de nouvelles formes de conflictualités localisées surtout à l'intérieur des Etats. Ces conflictualités que certains analystes ont rapidement qualifiées de «nouvelles guerres»¹ ont conduit à la multiplication des Etats dits «fragiles»². Beaucoup de chercheurs conviennent qu'un Etat fragile revêt quatre caractéristiques: il est un Etat (i) soit faible, s'il exerce une emprise minimale de contrôle administratif sur son territoire, (ii) soit divisé, si les fractures sont importantes entre groupes religieux, ethniques ou nationaux, (iii) soit en situation d'après-guerre, s'il a été touché par un conflit violent, ou (iv) soit en faillite, si les institutions et fonctions essentielles ne fonctionnent plus du tout³. Beaucoup plus redouté reste l'impact de leur fragilité sur l'environnement régional et international.

Il a été, en effet, constaté que l'impact de la fragilité des Etats et de l'instabilité qu'ils engendrent est en corrélation directe avec une augmentation du nombre des réfugiés, une recrudescence du crime organisé et des maladies infectieuses, etc.⁴ En somme, les Etats fragiles se caractérisent par une médiocre gouvernance et un risque élevé de conflit violent⁵ et l'Afrique demeure le continent qui regorge d'Etats

1 Voir Mary Kaldor, *New and old wars. Organized violence in a Global Era*, California, Stanford University press, 1999.

2 Voir OCDE, *Ensuring fragile states are not left behind*, Paris, OCDE, 2009.

3 Voir Claude Duval et François Etori, « Etats fragiles... ou Etats autres ? Comment repenser l'aide à leur développement, notamment en Afrique ? », *Géopolitique*, n°25, 10/09, p. 45.

4 Chauvet L., Collier P., *Development effectiveness in fragile states: spillovers and turnarounds*, Center for the study of African Economies, Oxford University, 2004.

5 Emmanuel Klimis, Les acteurs européens de la coopération au développement dans les Etats



fragiles⁶. Cette situation a fait évoluer le discours international sur la prise en charge des externalités négatives de la fragilité et des conflits qu'elle engendre. Il s'agit d'un discours qui tourne autour de la recherche des solutions africaines aux problèmes africains⁷, c'est-à-dire une forme d'appropriation africaine des questions sécuritaires par les Africains eux-mêmes.

Cette nouvelle approche de la prise en charge des conflits sur le continent africain, par ailleurs considéré comme le plus affecté, a fait émerger de nouvelles formes d'interventions pour la cause de la paix sur le continent. Désormais il n'est plus question que des Etats fragiles restent en marge des interventions pour la paix. Ils se sont par contre vus investir le rôle de premier plan. Cela peut se voir surtout à travers l'articulation des interventions des forces internationales sur le continent africain dont l'évolution dégage trois tendances recensées par Thierry Tardy et Marco Wyss dans leur ouvrage consacré au maintien de la paix en Afrique⁸ Il s'agit d'abord des forces africaines qui s'interposent entre les belligérants avant que les Nations Unies ne mettent en œuvre un programme de long terme de rétablissement et de consolidation de la paix comme ce fut le cas au Burundi, au Libéria et plus récemment au Mali.

La seconde tendance concerne le déploiement parallèle de plusieurs missions de maintien de la paix qui peuvent mêler des forces africaines et des contingents extra-africains comme ce fut le cas en RCA, en RDC ou encore au Mali. Enfin, il a été aussi identifié des cas d'hybridation

fragiles entre harmonisation et cacophonie, Bruxelles, Université Saint Louis, GRAPAX, 2007.

6 En effet, parmi les Etats signataires du Dialogue international sur la construction de la paix et la reconstruction de l'Etat sont des pays africains (dont le Burundi) (voir Un New Deal pour les engagements dans les Etats fragiles, disponibles sur

7 Beswick, D., "Peacekeeping, Regime Security and 'African Solutions to African Problems': exploring motivations for Rwanda's involvement in Darfur", *Third World Quarterly*, vol.31, no.5, 2010, pp.739-754.

8 Thierry Tardy and Marco Wyss (Eds.), *Peacekeeping in Africa. The Evolving security Architecture*, London, Routledge, 2014.

où des forces africaines sont déployées dans le cadre des organisations régionales ou continentale (Union Africaine) et de l'Organisation des Nations Unies comme dans le cas du Darfour.

Sans entrer dans une description fine de chacune de ces modalités d'intervention, le paradoxe qui constitue par ailleurs notre questionnement principal reste l'intervention des Etats fragiles dans de telles opérations pour la cause de la paix. Il nous reste tout de même énigmatique *qu'un Etat fragile, avec la lourdeur de cette qualification, participe aux activités de maintien de la Paix des autres Etats fragiles*. Sur le plan sécuritaire, les Etats fragiles sont des Etats qui se cherchent encore, leurs appareils de sécurité sont parfois plus fragiles que les Etats dans lesquels ils sont conviés à intervenir. Comment comprendre dès lors que des Etats comme le Burundi, la RDC, la Sierra Leone peuvent devenir des contributeurs convoités des troupes pour ces opérations africaines de maintien de la paix ? Comment comprendre que la communauté internationale qui participe à la reconstruction de ces Etats fragiles accepte que ces derniers exportent une expertise quasi inexistante ou à peine consolidée?

Par rapport à ces questionnements, nous formulons deux hypothèses. La première est que le nouveau discours sur l'appropriation des problèmes africains cache mal les nouvelles dynamiques de construction de l'hégémonie occidentale sur le continent africain. La seconde pose que le maintien de la paix actuelle en Afrique qui implique le Etats fragiles relève plus de la logique du racket des pays contributeurs et des troupes que celle de la cause de la paix. Dans cette contribution nous allons nous focaliser sur le cas du Burundi. Sans que l'on puisse l'affirmer comme étant une démonstration de sa «non fragilité», la participation burundaise aux Opérations de Maintien de la Paix (OMP) tout en renforçant les positions stratégiques des puissances qui l'appuient dans son déploiement sur les terrains de crise profile une série d'enjeux politiques, économiques, financiers et corporatifs dont les effets pervers entraînent un processus de corruption politique généralisée.



La paix africaine «made in» pays fragiles et la construction des hégémonies

Si jusqu'au début des années 90, rares sont les Etats africains contributeurs de troupes pour les OMP, les statistiques actuelles montrent que jusqu'à la fin de 2013, 40% des Casques bleus sont africains. A cela s'ajoute les Casques blancs de l'Union Africaine présents sur bien de terrains de conflit. Cette grande mobilisation africaine peut s'expliquer par le changement du discours international entourant le recours à la force autorisé par le Conseil de Sécurité et faisant promouvoir des OMP plus robustes⁹. Ce changement de discours est certes lié à certains événements aux conséquences graves comme le génocide rwandais et le borbier somalien qui conduisirent les Etats occidentaux à développer de nouvelles stratégies d'intervention¹⁰.

Ces dernières visent à limiter le nombre de soldats occidentaux tués sur les terrains africains au cours de la décennie 90¹¹. Ce genre de discours qui rechigne la participation des Occidentaux aux OMP en a appelé aux Africains à prendre les choses en main. La recherche des «*solutions africaines aux problèmes africains*» qui deviendra progressivement la doctrine de l'UA, ne manque pas de zones d'ombre. D'une part, la plupart des Etats africains sont dans des phases de reconstruction suite à une série de conflits internes ou internationalisés. D'autre part, les pays africains demeurent avec des ressources fort limitées ou quasi inexistantes si bien qu'ils peinent à engager des réformes profondes de leurs architectures militaires pour en constituer de véritables armées de la paix.

9 Laëtitia Pierry, « Du chapitre VI au Chapitre VII : vers des OMP plus robustes ? », in Karine Bannelier et Cyrille Pison (Dir.), *Le recours à la force autorisée par le Conseil de Sécurité. Droit et Responsabilité*, Paris, A. Pedon pp.77-102 ; Voir aussi Béatrice Pouligny, *Ils nous avaient promis la paix. Opérations de l'ONU et populations locales*, Paris, Presses de Sciences Pô, 2004, pp.25-38.

10 Bakary Traoré, «La contribution africaine au maintien de la paix onusien. Enjeux et dessous d'un engagement croissant », *Note d'analyse du GRIP*, Bruxelles, 30 Août 2013.

11 Pour plus d'informations actualisées, exhaustives et précises, consulter le portail de l'Organisation des Nations Unies <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/fatalities.shtml>.

Les Etats africains tout autant que leur organisation régionale (Union africaine) ont été amenés à recourir à des contributions bilatérales et multilatérales. L'on peut citer le cas de Facilité de paix pour l'Afrique pour soutenir la paix sur continent africain dans le cadre du Partenariat Union Européenne-Afrique¹², des programmes américains «*African Contingency Operations Training and Assistance (ACOTA)*» ou français «*Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix (RECAMP)*» qui visent à renforcer les capacités des forces africaines projetées pour les OMP. Autant dire que «l'africanisation des solutions africaines » se heurte toujours à la limite des moyens si bien que cela conduit, comme dans le cas du Burundi, à laisser la place aux acteurs extérieurs. Les formations de pré-déploiement aussi bien que le pourvoir en matériels répondant aux standards internationaux en matière de maintien de la paix sont revenues de droit à l'ACOTA et au RECAMP et ont fait émerger des projets de puissance.

ACOTA et RECAMP, deux cadres contrôle des pré-déploiements

Les études menées sur l'activisme des Occidentaux (Américains, Britanniques, Français) sur les opérations africaines de maintien de la paix en Afrique concourent à considérer que les activités initiées en matière de renforcement des capacités africaines ne visent pas que la sécurisation du continent africain¹³. Les deux programmes américain et français se sont établis sur le continent avec comme objectif principal de contribuer au renforcement des capacités des militaires africains pour qu'ils soient capables d'intervenir sur les terrains africains de crise.

12 Voir à ce sujet Sébastien Loisel, *L'union européenne et le soutien aux capacités africaines de maintien de la paix. Espaces sectoriels et processus d'institutionnalisation au sein de la politique étrangère européenne*, Thèse de doctorat en sciences politiques et sociales, ULB, 2014.

13 Pierre Abromovici, «Activisme militaire de Washington en Afrique », *Le monde diplomatique*, juillet 2004 ; Imbeault, M. et Montifroy, G. A., *Géopolitique et économies, De rivalités économiques en conflits géopolitiques*, Montréal, Science et Culture, 1997



Comme le choix n'est pas de prime abord soumis à des critères de proximité idéologique comme ce fut le cas avec la Guerre froide, ces programmes ont attiré bien de pays africains, les plus fragiles comme les plus «consolidés». Le programme ACOTA mis sur pied en 2002 a déjà couvert plus de 25 pays africains¹⁴ et a concerné 257 contingents formés à son actif. Le programme français RECAMP est quant à lui ouvert à tous les pays africains volontaires, francophones et non francophones qui le désirent.

Si en apparence de telles interventions visent le maintien de la paix sur le continent à travers la mise sur pied des forces capables d'intervenir en Afrique, elles répondent aussi aux enjeux d'affirmation de la puissance politique et économique. L'analyse des opérations de formation en pré-déploiement laisse entrevoir trois aspects importants qui entrent dans la configuration des enjeux de puissance.

Avec les deux programmes, il y a d'une part un processus de transfert des normes. Et à ce sujet une course semble être engagée entre la France et les Etats Unis. Il s'agit des normes qui structurent les rapports entre les pouvoirs politiques et militaires des Etats impliqués dans ces programmes. A travers les cours dispensés par exemple dans le programme ACOTA au Burundi, certains insistent sur les principes de la démocratie comme régime politique. En cela, ils insistent sur des valeurs telles que le respect des droits de l'homme dans les opérations de la paix, le respect des droits des conflits armés, l'égalité entre les hommes et les femmes, la séparation des pouvoirs, etc.¹⁵. Ce genre de formation si on l'inscrit dans ces enjeux de puissance montre l'engagement américain à libérer les Etats africains des dictatures qui sont par ailleurs parmi les causes des conflits en Afrique. Or la France est considérée par les Etats Unis comme un Etat qui soutient les dictatures¹⁶.

14 Voir <http://blogs.mediapart.fr/blog/roger-bongos/070814/la-maison-blanche-sommet-us-afrique-soutien-des-etats-unis-pour-le-maintien-de-la-paix-en-afrique>, consulté le 15 janvier 2014.

15 Programme de formation dispensée aux contingents burundais.

16 Voir Mathieu Adjagbe, «Les dessous de l'opération Licorne en Côte d'Ivoire : pour

C'est à ce niveau aussi que les offres de formation développées par le programme RECAMP semblent expliquer que la France a changé de cap et tente de résister à l'offre des dictatures. Cette situation témoigne de la nouvelle « *course aux crochets* » en termes de soutien aux armées appelées à se convertir en « armée de paix »¹⁷. Mais cette course effrénée qui transite par des valeurs universelles de démocratie et d'imputabilité au sein de forces armées s'articule aussi autour d'un nouveau maillage territorial structuré autour des matières premières et des marchés d'écoulement dont l'Afrique demeure le continent le plus convoité¹⁸.

Le second enjeu autour des deux programmes, c'est l'évaluation par les pairs qui permet de reconnaître à telle ou telle autre puissance la structuration des zones d'influence qui sont la condition indispensable pour les interventions internationales pour la paix¹⁹. Avec le programme ACOTA, les Etats Unis revendiquent une zone d'influence sur les terres africaines alors que ces dernières ont été longtemps contrôlées essentiellement par d'anciennes puissances coloniales (France, Angleterre, Belgique, Portugal). Le leadership au Conseil de Sécurité qui est habilité à autoriser une intervention de paix de l'ONU est lié à la connaissance qu'a un pays « leader » de l'espace géographique en question²⁰. Autrement dit, les programmes ACOTA comme RECAMP en répondant aux engagements internationaux²¹ sur le continent, font que les deux puissances imposent la méthode de maintenir la paix sur le continent par les Etats fragiles.

une lecture géopolitique nouvelle des interventions françaises en Afrique », *Afrique et Développement*, XXXIV, n°2, 2009, pp.159-175 ; Alain Fogue Tedon, « Africom: le commandement militaire américain pour l'Afrique », novembre 2011.

17 Van Looche, T.H., « L'armée de demain, facteur de paix ? », in Université de Paix, *Promouvoir la paix*, Bruxelles, Edition de Boeck Université, 2004.

18 Alain Fogue Tedon, art.cit.

19 Voir David Ambrosetti, *Normes et rivalités diplomatiques aux Nations Unies : Le conseil de sécurité en audience*, Bruxelles, Peter Lang SA, 2009.

20 David Ambrosetti et Mélanie Cathelin, « Les enjeux du leadership au Conseil de sécurité : Responsabiliser ou contrôler les opérations de paix de l'ONU », *Revue Internationale et stratégique*, 2007/4, n°68, pp.69-77.

21 Soulignons que ces programmes ont été initiés à la suite de l'Agenda pour la paix et son supplément rédigé par l'ancien secrétaire général des Nations unies Boutros Boutros Ghali.



Enfin, les deux programmes font apparaître les deux puissances comme les cavaliers de la paix tout en cachant d'autres enjeux comme la lutte contre le terrorisme qui est apparu depuis le 11 septembre 2001 comme la conséquence de la structuration des espaces anétatiques au sein des Etats faillis. La guerre contre le terrorisme c'est beaucoup plus la sécurisation des intérêts américains ou français sur le continent africain. Cela fait que la formation des armées africaines pour le maintien de la paix participe aussi d'un vaste programme de formation contre le terrorisme. Les contingents burundais présents en Somalie ne cherchent pas uniquement le retour à l'existence de l'Etat somalien, mais aussi la victoire sur les terroristes Al-Shebbab qui menacent les intérêts de l'Occident dans la Corne de l'Afrique et sur les circuits maritimes de l'Océan indien.

Le RECAMP, un virage stratégique pour réinventer la «Françafrique»

L'engagement militaire de la France en Afrique a été longtemps étiqueté soit de politique néocoloniale de garder une mainmise sur son ancien pré-carré, soit de soutien aux dictatures de toutes formes. S'agissant de ce dernier aspect, le cas rwandais avec l'opération dite Turquoise en 1994 au moment du génocide en a constitué le pic des représentations négatives des interventions françaises²². Face à ce genre de critiques, la France a opté de réorienter la coopération militaire française en Afrique à la fois pour répondre aux mutations stratégiques contemporaines et aux besoins de sécurité du continent africain²³. Le discours du 28 février 2008 au Cap en Afrique du Sud tenu dix ans après la mise en place du RECAMP ne laisse pas de doute sur l'ambition française de garder une place importante sur le continent africain.

22 Mehdi Ba, « Guillaume Ancel : « L'histoire mythique de l'opération turquoise ne correspond pas à la réalité », Jeune Afrique, 07/04/2014, disponible sur <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20140407102638/> consulté le 15 février 2014.

23 CICDE, *Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix (RECAMP)*, N° 179/DEF/CICDE/NP du 22 septembre 2011, p.17 et suiv.

Dans ce discours, le président français Nicolas Sarkozy a mis en avant le caractère indissociable de la sécurité et de la prospérité de la France et de l'Europe d'une part, et de la sécurité et de la prospérité de l'Afrique d'autre part. Il a également exprimé la nécessité de refonder les relations de défense entre la France et l'Afrique. Sans entrer dans le fond de ce discours puisque d'autres l'ont déjà fait avec brio²⁴, l'idée que nous voudrions développer est celle du RECAMP en tant que véritable nouvelle feuille de route de la France en matière de stratégie sur le continent africain qui ne dénote pas moins d'une réinvention de la Françafrique. Nous parlons d'une réinvention de la Françafrique pour deux raisons essentielles.

D'une part, le RECAMP est un programme qui concerne tout le continent africain, et en cela met fin au pré-carré francophone. D'autre part, il s'agit d'une réinvention puisqu' à travers le RECAMP, la France en architecte du programme, implique l'Union Européenne. Ces deux aspects participent à la construction de l'hégémonie française en dehors de tout soupçon néocolonial longtemps collé à sa présence militaire en Afrique.

Avec le programme RECAMP, la France a pu conquérir une caution de l'Union Africaine qui recherche encore son Architecture de Paix et de Sécurité. Conformément à ce nouveau registre stratégique, les forces françaises établies dans différentes bases sur le continent participent dans la formation et l'équipement de la Force Africaine en Attente (FAA). Cette dernière est appelée à s'appuyer sur les différentes organisations régionales²⁵. Sur le plan stratégique, la France à travers le RECAMP redéploie ses forces sur tout le continent, c'est-à-dire au-delà du pré-carré.

24 Voir Sonia Le Gouriellec, « Un regard sur la politique africaine de Nicolas Sarkozy dans le pré-carré francophone », *Dynamiques internationales*, n°4, mai 2011.

25 Pour la formation au maintien de la paix, voir la synthèse faite par l'Observatoire de l'Afrique. (Observatoire de l'Afrique/ Mélanie Cathelin, « La formation des forces africaines au maintien de la paix : bilan et perspectives, *Africa briefing Report*, Paris, 13 décembre 2011.



Or ce redéploiement entraîne stratégiquement deux besoins. Il y a d'un côté, le besoin d'interopérabilité des forces au sein des blocs régionaux. Cette interopérabilité exige l'exportation de la langue de travail, c'est-à-dire le français afin de permettre non seulement le dialogue entre les Etats-majors des contingents ainsi que des troupes mais aussi l'engagement des troupes non francophones sur les théâtres d'Afrique francophone. Or la langue n'est pas qu'outil de travail, c'est un véhicule de la stratégie militaire et des valeurs françaises. Autant dire que le RECAMP œuvre pour l'hégémonie de la langue française et de la stratégie militaire française en ce moment où le monde est tenté par l'usage de l'anglais et où les armées anglo-saxonnes dominent les terrains d'intervention pour la paix.

Le deuxième besoin généré par les interventions du programme RECAMP, c'est l'armement. En appuyant les Etats africains en équipement avant et pendant le déploiement, la France crée au sein des armées africaines un sentiment de repenser leur doctrine militaire pour privilégier celle dite de « Zéro mort » déjà présente au sein des armées occidentales²⁶. Or, en créant une nouvelle habitude en termes de consommation des équipements militaires, la France structure un nouveau marché du matériel militaire français, et renforce le complexe militaro-industriel français vis-à-vis de l'Union Européenne et des autres puissances militaires occidentales. Quand il faut analyser cela sous l'angle des blocs régionaux, il s'agit d'une conquête de tous les espaces économiques africains qui se met en place.

En outre, avec le Programme RECAMP la France a pu conquérir la caution de l'Union Européenne en amenant Bruxelles à tenir le même langage que Paris au sujet de la sécurité de l'Afrique. Sans revenir sur la place de la France dans la construction de l'Union européenne, le programme EuroRECAMP, qui n'est que la forme européanisée du RECAMP atteste du côté français de la réinvention de la Françafrique en s'appuyant sur les institutions européennes. EuroRECAMP reprend

²⁶ André Dumoulin, « PSDC et prise du risque », *Revue de Défense nationale*, Été 2013.

l'ambition française de renforcer les capacités africaines de maintien de la paix et donne à la France le rôle de nation-cadre aussi bien pour la conception que pour la coordination des activités tant du point de vue diplomatique qu'opérationnel. Sur le plan de l'analyse politique, il y a lieu de voir que la France garde sa place au sein de l'Union Européenne en tant que pays leader sur continent africain tout en dissimulant ses prétentions hégémoniques.

Elle s'est positionnée comme le passage obligé pour la gestion des crises sur le continent africain comme cela a été surtout remarqué avec les cas ivoirien, congolais, libyen et plus récemment malien. Les fonds de facilité de paix que mettent en place l'Union Européenne servent beaucoup plus les ambitions militaires et sécuritaires de la France sur le continent parce que l'Union Européenne se sert des outils français disponibles sur le continent, entre autres les écoles et centres de formations, les équipements et les experts. En fin de compte, le RECAMP tout comme le passage du RECAMP à l'EuroRECAMP renforce l'hégémonie française au-delà du pré-carré francophone.

ACOTA, prélude à l'implantation militaire américaine

Le programme ACOTA a permis aux Etats Unis d'avoir une présence militaire (ou des personnels affiliés à l'armée comme les sociétés militaires privées) au Burundi. Mais cette présence pour le besoin de la formation des militaires burundais en pré-déploiement a permis aux Etats Unis d'exprimer le besoin d'avoir une coopération militaire très renforcée. Celle-ci a été matérialisée par un accord des forces dites «*Status of Forces Agreement-SOFA*». Cet accord qui a été signé avec le Burundi le 24 Janvier 2014 permet en effet aux Etats Unis d'avoir une base militaire et d'opérer à partir de ce pays. Si la présence militaire américaine ne peut s'expliquer d'abord que par la volonté de l'Etat burundais par rapport à ces intérêts²⁷, les Etats Unis expliquent cela par

27 Voir « Global security, « Military », disponible sur <http://www.globalsecurity.org/military/facility/sofa.htm>, consulté le 15 décembre 2014.



le besoin sans cesse croissant de venir en aide aux voisins en détresse²⁸. Or actuellement le Burundi fait partie des grands contributeurs des troupes aux OMP, ce qui signifierait dans une moindre mesure que la situation politico-sécuritaire est plus ou moins appréciable bien que la fragilité de l'Etat persiste. Par contre ce genre d'accord est de nature à permettre à ce que les Etats Unis mènent des interventions à partir du Burundi et éventuellement de consolider ses positions dans cette nouvelle zone d'influence.

Mais ce qui est plus important sur le plan de l'analyse politique et des relations internationales, c'est la structuration des rapports de domination qu'un tel accord introduit dans les relations entre les deux Etats. S'il est vrai que le Burundi gagne en termes d'appuis matériels pour ces forces armées, il ne perd pas moins sur le plan de la souveraineté nationale. En effet, cet accord impose le droit américain au Burundi, sans réciprocité. A titre d'exemple, les forces armées américaines, le personnel civil du Département de la défense américain et les sous-traitants auront à mener des activités d'entraînement, d'exercice ou d'action humanitaire au Burundi et jouiraient des privilèges, exemptions et immunités au même titre que les diplomates²⁹; ils entreraient et sortiraient librement du Burundi avec des documents délivrés par les seules autorités américaines, quand les défis sécuritaires contemporains en appellent plutôt à plus de vigilance de la part de chaque Etat.

Bien plus, dans le domaine de la fiscalité notamment la passation des marchés et le transport, aucune taxe ou redevance ne serait prélevée par le Burundi alors que tous ces personnels seraient habilités à exporter du Burundi tout équipement, matériel, service, toute technologie et formation, sans inspection, sans licence, sans taxe ni redevance.

28 Edouard Madirisha, «Burundi-Etats Unis : L'accord SOFA au cœur des polémiques », *Journal Iwacu* du 28 janvier 2014.

29 SOFA, art.2 et 3.

Et dans le domaine des télécommunications, la partie américaine aurait le droit d'utiliser tous moyens et services disponibles pour exploiter le spectre des fréquences radioélectriques. Enfin, toutes ces opérations ne seront régies que par le droit américain et les litiges gérés au niveau des juridictions américaines.

En somme, à travers ce cas, il y a lieu de conclure, sous réserve que cela n'est pas généralisé à toutes les interventions, que l'ACOTA est une organisation qui, à travers les appuis matériels et techniques en faveur des Etats fragiles engagées pour la cause de la paix, constitue la partie «douce» d'une entreprise de domination et d'hégémonie américaines. Mais les perceptions autour de ce système de domination peuvent être interprétées comme une domination volontaire. Autrement dit, que les Etats fragiles comme le Burundi ont des intérêts à s'aligner à cette politique de domination.

Effets pervers de la participation aux opérations de maintien de la paix

Le Burundi a la spécificité de passer rapidement d'un pays bénéficiaire des opérations de paix à un pays contributeur de troupes pour les opérations de maintien de la paix. En effet, quand il eut lieu la signature de l'Accord global de Cessez-le-feu en décembre 2003 entre le Gouvernement de Transition du Burundi et le principal mouvement rebelle CNDD-FDD³⁰, l'Union africaine a déployé un contingent de militaires en vue de faciliter l'implémentation du cessez-le-feu et la mise en place des conditions favorables à la stabilisation politique et économique du pays³¹. Trois mille trois cents trente cinq, était l'effectif global de ce contingent avant d'être renforcé et acquérir le mandat du Conseil de Sécurité en créant l'Opération des Nations Unies au

30 Accord global de cessez-le-feu entre le Gouvernement de Transition du Burundi et le Mouvement Conseil National pour la Défense de la Démocratie - Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD), 16 novembre 2003.

31 Voir Henri Boshoff and Waldemar Very, "A technical analysis of Disarmament, Demobilization and Reintegration. A case study from Burundi", ISS Monograp series, n°125, August 2006.



Burundi (ONUB). Entre autres missions de cette opération onusienne au Burundi figurait la Réforme du secteur de la sécurité (Armée, police, services secrets). C'était le secteur longtemps considéré comme le centre névralgique du conflit burundais et de l'accès au pouvoir. Bien plus, ce secteur avait constitué le point d'achoppement des négociations d'Arusha, de l'Accord qui en est sorti ainsi que de sa mise en œuvre³². Mais actuellement, la participation aux opérations de maintien de la paix semble avoir apaisé les tensions et perceptions négatives ayant entouré ce secteur. Dans cette section, nous allons beaucoup nous focaliser sur les enjeux de cette participation de la force de défense nationale (FDN) aux opérations de paix.

Il s'agit de comprendre cette situation en nous inscrivant dans l'approche de la corruption politique. Par cette approche, nous voulons faire entendre ce processus de ponction des ressources matérielles, financières et symboliques que l'Etat burundais a mis en place depuis le début de ces interventions. C'est une réflexion qui peut s'avérer valable pour les autres interventions des Etats fragiles dans ce genre d'opération. Le cas de la République Démocratique du Congo qui est un pays où se rencontre le plus grand contingent des Casques bleus mais qui projette ses troupes en République centrafricaine est la dernière en date qui devrait faire objet d'étude³³.

Le Burundi est devenu depuis 2007 un grand contributeur de troupes aux opérations de maintien de la paix régionale ou onusienne. La Force de Défense Nationale et la Police Nationale du Burundi (PNB) sont hautement appréciées comme acteurs incontournables dans la stabilisation de la Somalie, de la RCA, au Darfour, en Haïti ou en Côte d'Ivoire.

32 Voir Julien Nimubona, « De l'accord d'Arusha aux élections de 2005 : le processus de paix au Burundi. Entre espoirs et inquiétudes » in Remacle E., Rosoux V. et Saur L., (Dir.) ; *L'Afrique des Grands Lacs. Des conflits à la paix ?*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang S.A., 2007, pp.63-93 (pp.81-87).

33 Trésor Kibangula/ Jeune Afrique, « France-RDC : ce qu'est venu chercher Joseph Kabila à Paris », disponible sur <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20140521135803/>, consulté le 28 mai 2014.

Effectifs des militaires et de policiers en missions de maintien de la paix

Somalie	: 5432 militaires et 1 policier
RCA	: 850 militaires et 300 policiers
Guinée Bissau	: 1 militaire
Côte d'Ivoire	: 53 policiers
Haïti	: 40 policiers
Sud-Soudan	: 73 policiers
Mali	: 22 policiers

Source : Réalisé de nos soins à partir des informations obtenues auprès des MNDAC et MSP, 2015.

Dans nos entretiens réalisés avec certains cadres de la Force de Défense Nationale (FDN) en 2013³⁴ et en 2014, beaucoup ne manquent pas de souligner que progressivement l'armée burundaise devait évoluer vers une armée de maintien de la paix³⁵, et que cela ne devait pas tarder dans la mesure où à la fin de l'année 2014, toute l'armée aura passé par l'African Mission in Somalia (AMISOM). Et au niveau de la police nationale beaucoup sont ceux qui pensent que leurs homologues de l'Armée sont les plus chanceux car au moins eux espèrent aller à l'AMISOM³⁶. Ces différents entretiens nous ont permis de dégager trois catégories d'enjeux importants qui affermissent l'approche de la corruption politique que nous avons annoncée plus haut. Il s'agit des enjeux politiques et symboliques, les enjeux économique-financiers et les enjeux sociétaux.

34 Il s'agit d'entretiens réalisés dans le cadre d'un projet de recherche sur les professionnels de la paix financé par l'Agence nationale de la Recherche (France).

35 Entretien avec un colonel, bureau des OMP, Etat-major général FDN, Bujumbura, mai 2013.

36 CENAP-CREDESS, *Etude sur les besoins la sécurité au Burundi*, Bujumbura, mai 2012.



Les enjeux politiques et symboliques de la participation burundaise aux OMP

Politiquement ces enjeux peuvent être situés autour de trois objectifs poursuivis par le Burundi en engageant les troupes dans ces interventions internationales:

Positionnement stratégique en tant que contributeur fiable de troupes

Le discours politique ainsi que le message véhiculé au sein de l'armée essentiellement est que l'intervention burundaise sur les terrains du maintien de la paix est à inscrire dans la théorie des dons et contre-dons de Marcel Mauss. Si le Burundi a recouvré la paix aujourd'hui, c'est grâce au soutien de la communauté régionale et internationale. S'engager dans ces opérations, c'est une forme de reconnaissance de l'aide et des appuis multiformes de ces communautés. Mais en lisant dans les documents stratégiques, il y a lieu d'avancer que le Burundi veut aller plus loin pour se positionner en tant que pays contributeur fiable de troupes sur le continent et dans le monde.

Ces interventions entendent constituer une vitrine de la diplomatie burundaise en matière de sécurité³⁷. Le Burundi veut gagner dans ce passage des corps de défense et de sécurité « faiseurs de dictature » à des corps « facteurs de paix » nationale et universelle³⁸. Pour l'instant ce pari est presque gagné dans la mesure où ses succès surtout à l'AMISOM lui ont valu d'être appelé pour d'autres opérations (Mali, RCA)³⁹.

Conquérir la légitimité interne...

Fières de la réussite dans sa participation à l'AMISOM, les autorités politiques et militaires burundaises ne cessent de dire « qu'ils ont

37 République du Burundi, Conseil national de la sécurité, *Stratégie nationale de sécurité, Bujumbura*, juin 2013, p.19.

38 T.H. Van Looche, « L'armée de demain, facteur de paix », in Université de la Paix, *Promouvoir la paix*, Bruxelles, E. De Boeck université, 2004.

39 « Le Burundi s'apprête à envoyer des troupes au Mali et en RCA » Disponible sur <http://www.afriquinfos.com/articles/2013/8/27/burundi-sappr%C3%AAtte-envoyer-troupes-mali-229366.asp>, consulté le 3 mars 2014.

réussi là même où les grandes puissances ont échoué⁴⁰» en référence aux fiascos des opérations onusiennes ONUSOM I et II, et américaines Restore Hope et Gothic Serpent lancé depuis 1992⁴¹. Ce sentiment met toute la nation à l'unisson. C'est une question de fierté nationale qui permet d'endiguer certaines velléités d'instrumentalisation des corps de défense et de sécurité aux yeux de l'opinion. Sur cette question d'instrumentalisation des corps de sécurité, un officier de l'armée nous disait :

«Si tu as déjà été servir à l'étranger, c'est d'abord que tu as à donner. Donc ça va mieux au pays. Donc on doit partager cette expérience avec les autres. C'est notre vision. On ne peut pas faire du mouvement inverse pour retomber dans les travers du passé. On a traversé des moments cruciaux, durs, on a l'intérêt à raconter l'histoire pour éviter autant que faire se peut de retourner dans les mêmes histoires⁴²».

Une lecture pareille n'est pas moins de la poudre aux yeux. Plusieurs analystes de la situation politique au Burundi pensent à un probable retour aux fins moments de la dictature et craignent que les tentatives de renoncer aux acquis des Accords d'Arusha ne puissent remettre en cause la paix et la sécurité du pays. Certains évoquent par exemple la déclaration conjointe de l'armée et de la police sur les manifestations de l'opposition qui étaient projetées au 9 décembre 2013⁴³. L'armée en l'occurrence n'aurait pas dû se mêler des manifestations intérieures sauf si c'était la déclaration d'état d'urgence. Donc même pour des questions qui se posent au sujet de l'intégration réelle au sein de l'armée, c'est comme si la question a été résolue par la participation à ces opérations

40 Entretien avec un Colonel de la FDN, services de communication ; Bujumbura, mai 2013.

41 Voir www.operations.net/1-historique-amisom.html, consulté le 10 décembre 2013.

42 Entretien avec un Colonel de l'armée, Bujumbura, mai 2013.

43 Sortie médiatique conjointe du Chef d'Etat major général de la Force de Défense Nationale et du Directeur général de la police pour signifier qu'ils ne permettront pas la manifestation de l'ADC Ikibiri au sujet du changement de la Constitution (voir Rénovat Ndabashinze, « Manifestation du 9 décembre : l'ADC-Ikibiri persiste et signe. Les corps de défense haussent le ton », *Journal Iwacu*, 5 décembre 2013. ; ICG, *Bye bye Arusha*, Rapport Afrique, 192, 25 octobre 2012.



de maintien de la paix⁴⁴, avec en toile de fonds qu'ils ont maintenant un ennemi commun⁴⁵.

...Mais aussi une légitimité internationale

Depuis 2007, les hautes autorités burundaises participent à des conférences internationales relatives aux OMP ou reçoivent des envoyés spéciaux qui viennent demander la participation des troupes burundaises à la stabilisation de tel ou tel autre pays. La présence dans ces opérations lui permet de creuser un sillon diplomatique mais aussi de revendiquer une légitimité sur l'échiquier international. A ce titre, la participation et le succès du contingent burundais à l'AMISOM est considéré comme le facteur prépondérant ayant conduit la commission de l'Union africaine à admettre le Burundi au Conseil de Paix et de Sécurité de l'Union africaine⁴⁶.

Ainsi la reconnaissance internationale en tant que pays sur lequel on peut compter pour restaurer la paix, lui a permis de redorer l'image d'un Etat indépendant et souverain et qui n'a pas besoin d'une présence ou d'une tutelle internationale. La participation à l'AMISOM et autres OMP a été l'un des marqueurs d'un discours combatif des autorités burundaises pour demander le départ du Bureau des Nations Unies au Burundi. Dans son discours au Conseil de Sécurité, le Ministre des Relations Extérieures note au sujet des inquiétudes émises quant à la sécurité et la stabilité du pays:

44 ARIB News, « Bujumbura craint de voir ses troupes renvoyées des missions de paix », disponible sur http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=9091&Itemid=1, consulté le 23 avril 2014.

45 Net Press, « Les soldats burundais envoyés au RCA impopulaires parce que très efficaces », Net press du 27 mars 2014, disponible sur www.netpress.bi.

46 Voir « Le Burundi admis au Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine », Journal Iwacu du 1 février 2014, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/burundi-conseil-paix-securite-union-africaine/>, consulté le 28 mars 2014 ; « Les troupes burundaises en République Centrafricaine. Des prestations positivement appréciées », in Renouveau du Burundi du 11 février 2014, disponible sur http://ppbdi.com/index.php?option=com_content&view=article&id=3489:2014-02-11-10-47-31&catid=60:societe-justice-et-securite&Itemid=207, consulté le 28 mars 2014.

« (...), la présence fortement appréciée des troupes burundaises dans les opérations de maintien de la paix *en Haïti, au Soudan, en Côte d'Ivoire, en Syrie, mais surtout en Somalie et en République Centrafricaine est une illustration éloquent que de progrès substantiels ont été réalisés dans le cadre de la professionnalisation de nos corps de défense et de sécurité. Toutefois, loin de nous l'idée d'avoir atteint la perfection. Il s'agit-là d'un travail de longue haleine qui doit se poursuivre avec tous nos partenaires de développement impliqués dans ce domaine de coopération*⁴⁷ ».

La décision du Conseil de Sécurité des Nations Unies de mettre fin au mandat du Bureau des Nations Unies au Burundi(BNUB) pour mettre en place une Equipe-Pays devant s'atteler plus aux questions de développement à la fin de 2014 a été le couronnement de cette offensive diplomatique et politique sur fond des succès sur les opérations de maintien de la paix. Cependant, beaucoup des voix se sont élevées pour demander que le BNUB supervise surtout le rendez-vous électoral de 2015⁴⁸.

Accepter ce départ du BNUB est certes une marque de reconnaissance de la souveraineté et des avancées menées et revendiquées par les autorités burundaises, mais on peut y voir aussi une peur qui se profile au sein de la communauté internationale de voir le Burundi menacer de retirer ses troupes des différentes opérations , un outil politique qui a réussi pour le cas du Rwanda quand il était incriminé par un Rapport des Nations Unies d'avoir commis un génocide en RDC⁴⁹ ou encore

47 Ministère des Relations extérieures et de la coopération internationale, Discours de son Excellence Laurent Kavakure, à l'occasion de la Présentation du Rapport du Secrétaire Général des Nations Unies sur le Bureau des Nations Unies au Burundi devant le Conseil de Sécurité, New York, 28 janvier 2014.

48 Déclaration de Russ Feingold, Envoyé spécial du Président américain Barack Obama dans la région des Grands Lacs sur la situation politique au Burundi, mars 2014. ; Alliance des Démocrates pour le Changement (ADC-Ikibiri), Lettre au Secrétaire Général des Nations Unies avec comme objet « Prévention d'une catastrophe humanitaire en perspective au Burundi », Bujumbura, 6 février 2014.

49 Jeune Afrique, « Kigali précise ses menaces », 1^{er} septembre 2010, disponible sur <http://www.jeuneafrique.com/Article/ARTJAWEB20100901085249/>, consulté le 5 mars 2014



de l'Ouganda au sujet d'un rapport de l'ONU sur son soutien au M23 dans l'Est de la RDC⁵⁰. Donc dans le cas du Burundi, cette légitimité acquise et revendiquée via ses opérations conduit à faire une amnésie des développements politiques et institutionnels comme on l'a constaté avec la Déclaration du Commissaire européen au développement Andris Piebalgs au lendemain de la grand messe Union Européenne-Afrique⁵¹. Cependant tout cela ne permet pas d'esquiver les doutes quant à l'avenir du pays⁵²

Les Enjeux économiques de la participation aux OMP

Mis à part ces enjeux politiques, la participation aux OMP offre des opportunités économiques immenses pour les pays contributeurs, les troupes déployées et les populations. Le Burundi n'échappe pas à cette règle quoique le discours se veuille plus idéaliste. La recherche documentaire et les entretiens conduits avec les acteurs de l'armée nous poussent à inventorier deux enjeux de taille.

Une recette importante dans le budget global de l'Etat

Le Burundi participe aux OMP depuis 2007 comme nous l'avons souligné dès le départ. Si beaucoup de cadres de l'armée interviewés convergent sur le manque d'analyse des intérêts burundais en s'engageant dans ces OMP⁵³, force est de réaliser que progressivement la participation aux OMP en l'occurrence à l'AMISOM a permis de renflouer les caisses de l'Etat. C'est ce que l'on peut remarquer à titre d'exemple dans les prévisions budgétaires de l'année 2014 où la rubrique « Produits exceptionnels AMISOM » fournit un pactole de 29.500.200.000 Fbu soit l'équivalent des dons de l'Union Européenne (30.534.000.000

50 RFI, « L'Ouganda menace de retirer ses troupes de Somalie », 04 novembre 2012, disponible sur <http://www.rfi.fr/afrique/20121104-ouganda-menace-retirer-troupes-somalie-amisom-union-africaine-shebabs/>, consulté le 5 mars 2014.

51 Voir Radio Publique Africaine, Journal du 5 avril 2014, disponible sur www.rpa.bi/?rubrique25, consulté le 5 avril 2014.

52 Voir Observatoire de l'Action Gouvernementale (OAG), *Projet de révision de la constitution. Vers le rejet du consensus et le triomphe de l'unilatéralisme*, Bujumbura, novembre 2013.

53 Entretien avec les officiers du Bureau des OMP, Etat-major général, Bujumbura, mai 2014.

Fbu) ou soit encore l'équivalent d'un sixième du budget de l'armée et de la police réunie (soit 187. 227.317.913 Fbu)⁵⁴. Cela montre que la contribution des troupes est une ressource importante pour l'Etat. Ces ressources proviennent d'une part de la mise en location du matériel militaire et logistique à la mission de paix qui varie évidemment suivant la nature des engins de 4 à 5000 dollars⁵⁵. D'autre part, l'Union africaine met à la disposition de chaque soldat déployé une solde de 1028 dollars US sur lequel le Gouvernement retranche une rente de 200 dollars en guise de compensation des dépenses consenties lors des formations de pré-déploiement⁵⁶. En outre, le gouvernement percevrait 100 dollars par mois de dédommagement pour chaque membre du contingent détaché.

Une rente pour modérer la pénurie des devises

Le Burundi est Etat fragile, son économie l'est aussi. Quand on sait que la monnaie burundaise est en constante dégringolade par rapport aux devises étrangères (Dollars américain, Euro) couramment utilisées dans les transactions internationales, les ressources financières fournies en compensation des contingents déployés constituent une bouffée d'oxygène sur le marché des devises. Chaque mois, la *United Nations Support Office for AMISOM (UNSOA)* paie directement aux contributeurs des troupes, et la solde et les autres compensations en matériels et logistiques sont rapatriés dans la Banque Centrale. Le pays profite des différents ateliers de formation et des conférences internationales sur cette opération qui s'organisent au Burundi, pour se voir injecter des devises dans les phases préparatoires et de paiement⁵⁷. Certains évoquent une somme de 45 millions de dollars chaque année⁵⁸.

54 Loi n°1/13 du 30 juillet 2013 portant fixation du Budget général révisé de la République du Burundi pour l'exercice 2013, p.2.

55 Charles Ndayiziga, « Enjeux autour de l'intervention du Burundi en Somalie », *African Policy Brief*, n°7, novembre 2013, p.4.

56 Interview avec un Colonel du Bureau des OMP, Bujumbura, mai 2014.

57 Interview avec un officier de l'armée, Bujumbura, décembre 2014.

58 Dickinson, E., "For tiny Burundi, big returns in sending peacekeepers to Somalia", *Christian Science Monitor*, December 22, 2011, Disponible sur: <http://www.csmonitor.com/World/Africa/2011/1222/For-tiny-Burundi-big-returnsin-sending->



En somme, sans entrer dans les effets économiques induits par cette participation aux opérations de maintien de la paix, puisqu'aucune étude y relative n'est encore faite, l'on peut postuler qu'au-delà du fait que l'Etat en tire des ressources pour financer son budget, voire son déficit budgétaire puisque certains officiers estiment que ce pactole devrait revenir à l'armée pour acheter un matériel performant⁵⁹, il faut prendre en considération que les soldes versées aux différents contingents permettent aussi de remorquer l'économie des ménages, et partant tout le circuit économique, si l'on reste dans la réflexion classique (c'est-à-dire à travers les achats, impôts, les taxes, les dépôts dans les banques).

Les enjeux propres aux corps de défense de sécurité

Comme nous l'avons relevé dans les pages précédentes, les Corps de défense et de sécurité du Burundi ont été considérés comme un véritable «creuset» d'acteurs de sécurité qui n'ont rien en commun sauf de s'être combattus dans le temps. A l'Armée comme à la Police nationale, on peut y retrouver plus de six différents groupes⁶⁰. Cette situation n'est pas facile à contenir autant sur le plan stratégique qu'opérationnel dans la mesure où les logiques ayant présidé à la mise en place de ces corps s'écartent à la fois des réalités et des potentialités économiques du pays et des espoirs des uns des autres. Malgré une légère hausse de la solde des militaires et des policiers⁶¹, des remous d'implosion ont menacé ces corps depuis l'intégration. Contre toute attente, ce furent les enjeux économiques qui ont été les plus prégnantes⁶².

peacekeepers-to-Somalia, Consulté le 20 septembre 2013.

59 Entretien avec un colonel de la FDN, Bujumbura, Mai 2013.

60 On peut citer les anciens des Forces armées burundaises (FAB), des anciens de la Gendarmerie nationale, de anciens de la Police, des combattants des Forces pour la Défense de la Démocratie (FDD), des Forces nationales de libération (FNL), et du Front de Libération nationale (FROLINA).

61 Cf. Loi portant sur les statuts des différents personnels par catégorie au sein de l'armée et de la police promulgués en 2010.

62 Antoine Kaburahe, « Préserver l'armée et la police », *Journal Iwacu*, n°41, Editorial, vendredi le 11 décembre 2009 ; disponible sur www.iwacu-burundi.org, consulté 20 décembre 2012. ; Dieudonné Hakizimana, Christian Bigirimana, Lyse Nkurunziza et Evariste Nimbona, « Malaise » [à l'armée et à la police], *Journal iwacu*, n°41, vendredi 11 décembre 2009, pp.8-11.

Mises à part ces préoccupations économiques, le grand défi a été d'asseoir une harmonisation des compétences de ces différents groupes par l'Opération des Nations Unies au Burundi (ONUB) depuis 2004. Au regard des développements actuels, la participation aux OMP joue un grand rôle pour contenir certains de ce défis.

La formation et l'équipement des contingents

Les militaires et les policiers qui sont déployés dans ces OMP se retrouvent souvent coincés par les connaissances disparates alors que de telles opérations exigent souvent certaines connaissances pointues notamment en droits de l'homme, droit international humanitaire, protection des infrastructures stratégiques ou encore en escorte des hautes personnalités politiques, etc., et font souvent face à un processus d'étiquetage comme étant des mercenaires de la paix.

Il leur faut donc des formations appropriées pour imposer une image de marque sur terrain. Ce qui n'en est pas moins une gageure quand on connaît les ressources de l'Etat burundais. L'option d'envoyer des troupes en l'occurrence dans le borbier somalien a été payante pour le Burundi. En effet, dans la droite ligne de l'africanisation des problèmes africains⁶³, qui a requis l'assentiment des grands bailleurs des OMP, les Etats Unis d'Amérique et la France ont mis en extension leurs programmes respectifs pour couvrir le Burundi.

D'une part l'Africa Contingency Operations Trainings (ACOTA) qui pourvoit des formations renforcées pour tous les soldats en redéploiement, le personnel du staff contingent et de l'Etat-major de la Force AMISOM. Ces formations participent dans le renforcement des capacités, ce qui rentre par ailleurs dans le processus de professionnalisation de l'Armée et de la Police dont les ressources internes ne sont pas immenses. L'ACOTA pourvoient aussi des équipements modernes de transport des troupes, de protection des soldats et de sécurisation des périmètres

63 Benedict Franke et Romain Esmenjaud, art. cit.; Romain Esmenjaud, *Peace and security, external actors and the African Union: Africanisation without African ownership*, ECOS, Leipzig, Panel 137, 2009, pp. 2-6.



du contingent. Ces équipements deviennent la propriété du Burundi⁶⁴, ce qui est une valeur ajoutée inestimable. D'autre part la France, via le programme RECAMP organise des formations sur des matières sensibles comme le déminage. Des équipements sont aussi mis à la disposition de la FDN non seulement pour les soldats en redéploiement mais aussi ceux en activité sur le territoire national⁶⁵. En somme, la participation aux OMP a permis de drainer de nouveaux partenaires du secteur de la sécurité mais en même temps elle aurait façonné un nouveau type de soldats sensiblement extravertis.

Vers une armée de « courtiers » de la paix ?

La grande interrogation au lendemain de l'intégration était fondée sur le vouloir vivre ensemble collectif au sein de ce ceps composés des belligérants. Beaucoup pensaient qu'ils allaient continuer à se regarder en chiens de faïence. Bien évidemment ces belligérants étaient fatigués par la guerre. Mais cet état de fait ne peut pas à lui seul expliquer la cohésion qui semble s'y observer⁶⁶. D'aucuns pensent que la participation à l'AMISOM aurait décrispé l'atmosphère par la mise en place d'un système de recherche de rente.

En effet, la participation à l'AMISOM a instauré au sein de l'armée une logique individualiste liée à l'appât du gain. L'opération qualifiée de dangereuse au regard du degré de faillite de l'Etat est vite apparue comme une aubaine. Dans un entretien avec un officier de l'armée, celui-ci n'hésite pas à le mentionner : *« /.../ j'ai pu constater que le pays pouvait bien gagner, c'est une source de profit pour le pays. (...) pour le pays qui intervient, les troupes sont bien payées, ensuite il y a le matériel qui est mis en location. Il y'a beaucoup d'opportunités si vous*

64 Yves-Didier Irakoze, « 20th AMISOM Battalion Graduation of Burundian National Defense Forces supporting the African Union's mission to Somalia », *Journal Iwacu*, vendredi, Disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/spip.php?article5085>

65 Abbas Mbazumutima, « Remise de matériel pédagogique à l'ISCAM par le Commandant des Forces françaises au Gabon », *Journal Iwacu*, vendredi 5 avril 2013.

66 Cenap-Credess, Etudes sur les perceptions de la sécurité au Burundi, 2012.

voulez /.../ ». ⁶⁷Mais chaque médaille a son revers. Comme on le voit autant le pays cherche à maximiser ces dividendes de la participation, autant s'installe au sein de la troupe, un sentiment chez chaque militaire à vouloir tirer son épingle du jeu. Ces militaires deviennent de véritables «*courtiers de la paix*» en dépit de grands risques qu'ils encourent surtout au regard de leur niveau de professionnalisation. Ainsi par exemple la peur de la mort est balayée d'un revers de la main dans la mesure où ces militaires expliquent que la mort en Somalie vaut plus que la mort au Burundi pour la simple raison que mourir en Somalie rapporte de l'argent aux familles des victimes. Dans nos entretiens, il ressort que la famille qui perd son membre suite à cette intervention, perçoit de la part de l'UA une manne de 50.000 dollars US⁶⁸.

Les retours des soldats sont très remarqués au Burundi. Ils sont en mesure de se construire une maison, les célibataires se marient parce qu'ils sont en mesure d'honorer les exigences sociales comme la dot. Bref, cela incite les autres à être sur la prochaine liste des partants. D'où l'on remarque aussi bien un engouement prononcé à postuler pour les autres opérations de la paix de la part du Gouvernement burundais⁶⁹ mais aussi plus de voix s'élèvent au niveau de la police pour revendiquer leur part à ce paradis promu⁷⁰.

Si de toute évidence, cette émergence d'une logique marchande peut porter préjudice aux autres missions que la FDN était habituée à remplir sans spéculations prononcées, d'aucuns peuvent s'apercevoir que les grandes préoccupations idéologiques et politiques cèdent le pas aux logiques individuelles de captation de la rente. Un système qui alimente

67 Entretien avec un Colonel burundais, Bujumbura, 6 Mai, 2013.

68 Entretien avec un colonel de la FDN, Bujumbura, 5 Mai, 2013.

69 "Burundi: des troupes du pays «bientôt au Mali », Disponible sur <http://www.slateafrique.com/105668/burundi-des-troupes-du-pays-bientot-au-mali-selon-le-president>, consulté le 20 mai 2013. ; PANA, « Le Burundi sollicité par l'IGAD pour une mission de paix au Soudan du Sud », disponible sur www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=9153&Itemid=1, consulté le 3 mai 2014.

70 Un bataillon de 250 policiers a déjà terminé deux mois de formation de pré déploiement au Rwanda pour aller en Somalie ou en Centrafrique.



les circuits de la corruption au cœur de l'Etat Comme déjà relevé plus haut, la participation aux opérations de maintien de la paix est associée à des rentrées importantes en devises dans les caisses de l'Etat. Le Burundi en a par ailleurs fait une importante source de revenu pour son budget quoique la transparence ne reste pas de mise contrairement aux règles de l'art. Cette «rançon» de l'«exportation de la paix» comme certains politiques aiment le dire, génère des convoitises démesurées de la part des acteurs au sommet de l'Etat.

Comme nous le soulignons dans la première partie, le transfert des normes via les formations organisées par ACOTA et RECAMP, n'a pas que des effets de domination, il aura permis l'intériorisation de certaines normes qui font le sous-bassement de la culture de gouvernance politique et économique. C'est notamment la culture de contrôle démocratique des institutions en vue d'une meilleure redevabilité⁷¹. En effet, au cours des exercices budgétaires 2012 et 2013, les prévisions des recettes de l'AMISOM étaient respectivement de 26,5 et 29,5 milliards de Fbu. Pour les exercices 2014 et 2015, ils ne sont que de trois milliards.

Cette diminution drastique des recettes issues des contributions à la participation aux OMP, a fait objet de questions orales au Ministre des finances. Lors des séances en plénière du 20 au 21 décembre 2014, les députés cherchaient plus d'éclaircissements sur la méthode de calcul et pourquoi aurait-elle changé ? Les éléments sur base desquels ces prévisions sont faites auraient-ils été réduits par rapport à 2012 et 2013 ? Si oui, quel est le niveau de réduction de ces éléments qui auraient provoqué une chute aussi importante des recettes ?⁷²

Devant cette avalanche de questions, le représentant de l'Exécutif a

71 Voir Gérard Birantamije and Pascal Niyonizigiye, "The construction of civil-military regime through the governance of security sector in Burundi", in Samuel K. Ewusi and Jean Bosco Butera (Eds.), *Governance and Security in Sub-Saharan Africa*, University for Peace, Africa Program, Addis Ababa, 2014, pp. 435-436.

72 Cédric Soledad Urakeza, « Controverses sur les recettes de l'Amisom », *Journal Iwacu*, 22/01/2015, disponible sur <http://www.iwacu-burundi.org/controverse-sur-les-recettes-de-lamisom/>, consulté le 25 janvier 2015.

répondu que le ministère a décidé de ne prévoir que 3 milliards pour éviter des promesses non tenues⁷³. Si selon les règles de l'orthodoxie budgétaire cela peut avoir un sens, d'autres faits sont venus envenimer une atmosphère budgétaire déjà morose. Il s'agit de l'achat d'un jet présidentiel qui ne retrouve pas de contrepartie dans les prévisions budgétaires alors qu'il s'agit d'une dépense publique.

Cet achat d'un nouvel avion présidentiel estimé à 8,5 millions de dollars américains, a été respectivement confirmé par les porte-paroles du gouvernement et du chef de l'Etat sans que des précisions soient faites ni sur le type d'appareil, le nombre de sièges, les délais de commande et de livraison, ni encore sur le fabricant⁷⁴. Bien plus, ils n'ont pas justifié la provenance de ce montant d'argent quand les organisations de la société civile impliquées dans la lutte contre la corruption n'ont pas tardé de souligner les circuits de la corruption sur les fonds en compensation de la participation aux OMP. Les porte-paroles ont tenté de nier les faits sans convaincre.

Il s'agissait en fait d'une répétition dans la mesure où les médias locaux avaient déjà fait tâche d'huile sur de tels circuits de la corruption pour les policiers en mission de maintien de la paix qui doivent payer 150 dollars US pour prêter plusieurs mandats⁷⁵. Ce montant et contre toute attente logé dans un compte ouvert dans une banque commerciale alors que toutes les recettes sont en principes acheminées sur un compte ouvert dans la Banque centrale ou sur un compte ouvert dans une banque commerciale au nom d'un comptable public.

73 Idem.

74 Agence Pana, « L'achat à 8,5 millions USD d'un avion présidentiel pollue l'atmosphère au Burundi », PANA, 21 octobre 2014, disponible sur http://www.arib.info/index.php?option=com_content&task=view&id=10223, consulté le 25 janvier 2015.

75 RPA, « Burundi : scandale-police burundaise en mission (ONU&UA) : cas d'Haïti », disponible sur <https://www.youtube.com/watch?v=u3Luerru2Lw>, consulté le 20 mai 2014.



En somme, la rente issue des OMP, du moment qu'elle est estimée assez importante pour le gros des soldats par rapport à leur solde habituel a ouvert une brèche à des convoitises de la part des gestionnaires de l'Etat et a conduit à des pratiques de corruption et de malversation, qui n'œuvrent que contre l'Etat. Donc loin de renforcer l'Etat, la participation aux OMP peut être considérée comme un facteur de réaffaiblissement des Etats fragiles.

Conclusion

L'objectif de cette contribution était de montrer que le paradoxe qui se décèle facilement des situations de fragilité et de la participation des Etats dits fragiles dans les opérations de maintien de la paix pouvait être analysé au prisme des enjeux inhérents à la situation même de fragilité que traversent lesdits Etats. Le cas du Burundi n'a été qu'un cas d'étude mais les enjeux politiques, économiques, sociétaux que nous décortiquons aussi bien au niveau des Etats contributeurs que des Etats appuyant le processus de déploiement des troupes par les Etats fragiles montrent les effets pervers d'une pratique pourtant communément appréciée par la communauté internationale, les Etats et les populations. Cette contribution peut en fait être considérée comme un appel à une réflexion profonde autour de ce processus notamment dans ce qu'il constitue de plus important à savoir « maintenir la paix ».

Chapitre 3

La “dépatrimonialisation” de l’Etat au Cameroun entre 1982 et 2014

Benjamin Chamtcheu

Introduction

Le mot « *dépatrimonialisation* » est un néologisme. Pour en avoir une idée nette, il est indispensable de mettre l’accent sur les notions de « *patrimonialisme* » et de « *néopatrimonialisme* » dont le sens initial se trouve modifié par le préfixe « dé ». Le patrimonialisme est un des sous types de domination traditionnelle proposé par Max Weber¹ et qui se caractérise par l’absence de différenciation entre le bien public et le bien privé. Selon John, le néopatrimonialisme en est « un sous-produit » qui se caractérise par la « combinaison particulière de normes bureaucratiques et patrimoniales contradictoires ».²

Dans la manière dont ils sont administrés, patrimonialisme et néopatrimonialisme se meuvent principalement dans la sphère de l’arbitraire et donnent chacun libre cours à l’« économie *patrimonialiste* »³ ; ils traduisent les mécanismes de perversion du processus d’étatisation de l’Etat.⁴ En fait, la corruption telle qu’elle se pratique au quotidien n’est que l’élément de ces phénomènes sociaux encore plus larges.

1 Weber (M.), *Economie et Société*, Paris, Plon, Tome 1, 1971.

2 Hiffé (J.), Les africains, p.207, cité par Gazibo (M.), *Introduction à la politique africaine*, Presses de l’Université de Montréal, 2006, p.82.

3 Selon Jean-Claude Willame, l’« économie patrimonialiste » est le support indispensable du totalitarisme. Willame (J.-C.), « L’automne d’une monarchie », in *Politique africaine*, n°41, 1991, pp.10-21. Sur ce concept d’ « économie patrimonialiste », lire Fauré (Y.-A.) et Médard (J.-F.), *Etat et bourgeoisie en Côte d’Ivoire*, Paris, Karthala, 1982. Voir aussi Contamin (B.) et Fauré (Y.-A.), *La bataille des entreprises publiques en Côte d’Ivoire. L’histoire d’un ajustement interne*, Karthala, OSTROM, Paris, 1990.

4 Sur la mise en œuvre d’un tel scénario, lire Médard (J.-F.), « L’Etat et le politique en Afrique », in *Revue Française de Science Politique*, vol.50, n°4, 2000, pp.849-854.



La réalité à laquelle patrimonialisme et néopatrimonialisme renvoient, intègre en effet, les logiques diversiformes de privatisation de « la chose publique »⁵ ainsi que pourrait le signifier le caractère diffus mais générique de la notion de « *White collar crime* » auquel le Président Paul Biya faisait allusion dans son discours d'ouverture lors du 3^{ème} Congrès extraordinaire du Rassemblement Démocratique du Peuple camerounais (RDPC) des 20 et 21 juillet 2006 au Palais des congrès de Yaoundé. Concrètement, il s'agit de la criminalité économique et financière, la criminalité d'affaires et la corruption politique qui, dans les faits, se traduisent notamment par les détournements de deniers publics, l'intérêt illégitime dans un acte, retro commission, ou toutes autres infractions prévues par la législation camerounaise ou les textes internationaux ratifiés par le Cameroun.⁶

Au regard de ce qui précède, la notion de « *dépatrimonialisation* » renvoie simplement au processus de réhabilitation du sens de l'intérêt général par la lutte sans ménagement contre toute forme de privatisation de l'Etat. La question fondamentale de cette étude est de savoir comment dépatrimonialise-t-on l'Etat au Cameroun. Pour répondre à cette préoccupation, nous constatons que la lutte contre la privatisation

5 Sur le sens du concept, voir Kamto (M.), « La chose publique », *RASJ*, FSJP, UY II, Vol.2, n°2001, pp.9-18.

6 Cf. Loi n°65/LF-24 du 12 novembre 1965 portant institution d'un Code pénal, Loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 portant Actes uniformes OHADA, Règlement n°01/03 CEMAC-UMAC portant prévention et répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale, Convention de l'ONU sur la corruption, Convention de l'ONU sur la criminalité transnationale organisée, Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre la corruption. Les écrits sur le phénomène au Cameroun attestent également de son caractère varié. Bouyom (F-X), *La répression des atteintes à la fortune publique au Cameroun*, Yaoundé, 1970, SOPECAM, 282p., Ayissi (L.), *Corruption et gouvernance*, PUY, Collection Société, mai 2003, 187p., Nwell (T.) (dir.), *La corruption au Cameroun*, PUA, Yaoundé, 2009, 91p., Minkoa She (A.), *Essai sur l'évolution de la politique criminelle au Cameroun depuis l'indépendance*, Thèse d'Etat, Strasbourg, 1987, 513p., Mfomo (S.-P.), *Lutte contre la corruption au Cameroun : contribution à l'étude de l'élaboration d'une politique publique*, Thèse de doctorat/Ph.D. en science politique, UYII, novembre 2006, 453p. Kenfack (J.), « La convention des Nations Unies contre la corruption, un nouvel instrument au service de la lutte contre la corruption au Cameroun ? », *RCEI*, n°002, 2009, pp.189-212. Sur le sens du concept, voir Kamto (M.), « La chose publique », *RASJ*, FSJP, UY II, Vol.2, n°2001, pp.9-18.

de la chose publique au Cameroun de 1982 à 2014 se fait au gré des conjonctures économique, sociale et politique dont l'incidence variable peut autoriser une qualification relative de l'action menée jusque-là par les pouvoirs publics: d'une part, l'entreprise de dépatrimonialisation est surtout proactive et fondée sur la dénonciation. Il s'observe d'autre part, une fluctuation constante de mesures manifestement orientées vers l'action.

La prévention par la dénonciation comme principal mécanisme proactif de dépatrimonialisation de l'Etat au Cameroun

Face à la montée de la criminalité en col blanc au Cameroun, la prévention est le principal mécanisme auquel les autorités font recours. Elle consiste en la mobilisation d'un ensemble de mesures qui, à l'exception de celles pénales, ont pour finalité de limiter les possibilités de survenance d'infractions relatives au phénomène décrié et effets néfastes qu'elles peuvent avoir sur les personnes et les sociétés en les rendant impossibles, plus difficiles ou moins probables.

Un constat marque lorsqu'on évoque la prévention dont il s'agit : la dénonciation remplit quasiment la fonction d'initiation des mesures proactives contre le fléau. En fait, il s'agit d'un ensemble des critiques sévères, véhémentes et publiques signalant notamment des infractions à la norme établie en matière de gestions des biens publics et appelant les personnes ou groupes dont la responsabilité est mise en cause à y mettre un terme. Ainsi que l'affirme André Tchoupie⁷, « cette lutte structure constamment les discours et les pratiques des dirigeants du pays ». Son insertion dans l'agenda politique est « l'œuvre d'une constellation d'acteurs disséminés dans le champ socio-politique national et international » notamment : le principal détenteur du pouvoir politique de l'Etat, la société civile camerounaise et les acteurs externes.

⁷ Tchoupie (A), « L'institutionnalisation de la lutte contre la corruption et la criminalité financière au Cameroun », *Polis/R.C.S.P./C.P.S.R.* Vol. 13, Numéros 1-2, 2006,p.60.



La dénonciation de la « privatisation » de l'Etat par le Président Biya

Elle est amorcé dès 1982 avec l'évocation de la portée de la « rigueur » et la moralisation » dans la vie publique par le Président Biya. Dans le discours de prestation du 06 novembre 1982 à Yaoundé, il déclare en effet : « la grande œuvre de construction nationale (...) implique, dans les temps durs que nous vivons, à la fois rigueur dans la gestion, la persévérance dans l'effort vis-à-vis des manœuvres et actions internes ou externes de démoralisation, de démobilisation ou de déstabilisation ». ⁸ Selon lui, « la rigueur doit devenir une réalité dans les divers aspects de la vie publique, collective et économique, en particulier, elle doit devenir à la fois, le ressort, le régulateur et le baromètre de notre activité assurant à celle-ci les meilleurs résultats globaux » ⁹.

La moralisation quant à elle est, pour la société camerounaise « la cure nécessaire à la poursuite harmonieuse de son développement ». Aussi, « la lutte des pouvoirs publics contre les atteintes à la fortune publique ou d'autrui, la corruption, les fraudes ou l'enrichissement illégal, (..), constitue-t-elle l'une des tâches entreprises et à poursuivre ». ¹⁰ Dans ces prises de paroles, l'expression solennelle de son engagement et l'usage emphatique de termes fédérateurs comme « nous » lui permet de transformer ces « ambitions personnelles en ambitions pour le pays » ¹¹.

Mais dans le contexte de crise au sommet de l'Etat tel qu'annoncé par le Président Biya lui-même ¹², il y a comme une mutation « quasi magique » ¹³ de l'idée d'assainissement des mœurs. En opérant sa

8 SOPECAM, Discours de prestation de serment, Yaoundé le 06 novembre 1982, in *Anthologie des discours et interviews du Président de la République du Cameroun*, vol.1 : 1982-1986, éd. SOPECAM-Yaoundé, pp.21-22.

9 SOPECAM, Message des vœux de nouvel an à la Nation et d'ouverture de la campagne électorale, Yaoundé le 30 décembre 1983, in *Anthologie ... Op.-cit.* p.246.

10 SOPECAM, Idem.

11 Braud (P.). *L'émotion en politique*, Paris, PFNSP, 1996, p.166.

12 SOPECAM, Message à la Nation annonçant la découverte d'un complot, Yaoundé, 22/08/1983, in *Anthologie ... Op.-cit.* p.223.

13 Bourdieu (P.). *Les raisons pratiques sur la théorie de l'action*, Paris: Le Seuil, 1994, p.122.

mue, la projection de l'ambition présidentielle dans l'imaginaire collectif en matière de gestion des biens publics fonctionne alors comme instrument de production d'illusions, d'espoir, mais aussi d'angoisse et de désenchantement. L'irrégularité de la dénonciation en contexte de conjoncture critique au sommet de l'Etat permet d'établir un rapprochement entre la parole et l'action car, produite à partir d'une position sociale comme c'est le cas pour le Président Biya, elle est véhicule d'intentions pouvant être négociées en fonction des configurations de la conjoncture politique¹⁴.

Dans cette perspective, il faut considérer que le discours de la rupture avec la privatisation de l'Etat a double emploi : en marge de la sincérité dans la quête de l'intérêt collectif qu'il véhicule, la dénonciation de la criminalité en col blanc par le Président Biya permet de renforcer d'une part sa légitimité auprès de la masse du peuple et de consacrer d'autre part son hégémonie au sein du groupe dirigeant. Globalement, le discours du Président contre la privatisation de l'Etat après son accession à la magistrature suprême laisse penser qu'il exigerait sans délai des sanctions exemplaires pour les fonctionnaires véreux. Mais face à la culmination des incertitudes et notamment le coup d'Etat du 06 avril 1984, l'effet anesthésiant de la « Rigueur » et la « Moralisation » n'a pas suffi. C'est la mobilisation conjoncturelle d'acteurs hétérogènes qui a finalement eu quelque chose de « puissamment générateur »¹⁵.

La dénonciation des conduites de prédation par la société civile camerounaise

La lutte contre la privatisation de l'Etat au Cameroun est aussi liée aux représentations qu'elle génère dans l'univers des croyances de la société civile et des populations.¹⁶En se donnant une idée du fléau, celles-

14 Weber (M.), *Economie et société*, Paris, Plon, 1995, T1, p.374.

15 Bourdieu (P), *Questions de sociologie*, Paris, Minuit, 1980, p.134.

16 En 2004, plus de 50 % des ménages camerounais ont reconnu avoir versé au moins un pot-de-vin. Les populations concernées possèdent plusieurs noms pour désigner la corruption : *Gombo, bière, taxi, carburant, tchoko, motivation...* Source : <http://www.transparency.ch> [archive], baromètre 2004 TI.



ci laissent entrevoir que des solutions efficaces pour son éradication existent et doivent être prises par les gouvernants.¹⁷C'est dans cet ordre d'idée que se situe l'action de la plupart des acteurs de la société civile notamment l'Eglise, la presse, les organisations non-gouvernementales. Il y a véritablement prise en main de la dénonciation des pratiques prédatrices au cours des émeutes de 1991.

En effet, la plupart des acteurs de la société civile camerounaise incitent les pouvoirs publics à l'action. L'une des premières actions est conduite par la presse qui, intervient suite aux revendications des taximen qui se plaignaient alors de la corruption des officiers de police lors du contrôle de leur véhicule et dénonce notamment en 2004 que le fléau a lieu dans tous les services et touche tous les domaines au plus haut niveau de l'Etat.¹⁸C'est dans la même perspective que s'inscrit l'action de la branche camerounaise de l'organisation Transparency International qui avait alors classé par deux fois le Cameroun comme le pays ayant, entre 1997 et 2006, le plus grand indice perceptible de corruption.¹⁹Il en est de même de GERDDES-Cameroun qui publia les résultats d'une enquête montrant que le laxisme de l'élite dirigeante et l'impunité en matière de corruption sont des facteurs aggravants du fléau au Cameroun.²⁰

17 Sur le rôle des pouvoirs publics dans la restauration de l'ordre et l'éthique de l'intérêt général, voir Braud (P.), *Sociologie politique*, LGDJ, Paris, 1998, p.492. Lire utilement les remarques de Max Weber sur l'action de l'homme politique chaque fois que la « raison d'Etat », c'est-à-dire les intérêts vitaux de l'ordre établi est en jeu. Weber (M.), *Le savant et le politique*, Librairie Plon, Editions 10/18, 2002, p.157.

18 A titre d'illustrations, le *Cameroon Tribune* fait état du mécontentement rencontré par certains clients, obligés de payer une commission illégale pour obtenir l'argent de leurs comptes d'épargne. Cf. « Caisse d'épargne et CCP : on attend l'argent » [archive], article de Martin Zambo paru dans *Cameroon Tribune* du 27 janvier 2004.

19 Talla (J.-B.), «Controverse autour d'un communiqué de presse : Transparency International et le Cameroun», *GERDDES Cameroun/Friedrich Ebert Stiftung : De la corruption au Cameroun*, 1998, p. 232.

20 GERDDES-Cameroun/Friedrich Ebert Stiftung : *De la corruption au Cameroun*, Ed. Saagragh, Yaoundé, 1999, p.63.

En scrutant les prises de paroles de la plupart des leaders de la société civile et notamment celles des représentants des partis politiques de l'opposition sur la lutte contre la prédation des biens publics²¹, il est intéressant de noter que celles-ci se structurent autour du dityque : stigmatisation des carences institutionnelles et la proposition d'alternatives concurrentes. La stigmatisation des carences institutionnelles et la proposition d'alternatives concurrentes et/ou complémentaires en matière de lutte contre la prévarication obéissent à une logique de déplacement-cumul des objectifs de la participation à la quête d'une solution au problème posé. Ainsi, il ne s'agit pas seulement de dénoncer ou de définir les torts, mais aussi de montrer que les autorités établies sont incapables d'élaborer des solutions adéquates pour juguler la privatisation de l'Etat ; que l'on est face à un « Etat mou »²² caractérisé par une absence de discipline, des carences législatives et particulièrement le laxisme en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application des lois existantes. A ces actions internes viennent s'ajouter celles externes.

L'implication des acteurs externes dans la dénonciation de la prévarication

L'éradication de la corruption notamment au Cameroun a beaucoup préoccupé la communauté internationale au cours de ces trois dernières décennies.²³ Pour apporter une solution les acteurs qui la constituent notamment les Etats, les organisations internationales ont décidé

21 M. Anicet Ekane, Président national du Mouvement africain pour la nouvelle indépendance et la démocratie (MANIDEM) est à ce propos fort intéressant. En exhortant le Président de la République à en finir avec « les braqueurs des caisses de l'Etat », celui-ci souhaite également que la mise œuvre de la politique criminelle ne soit pas un simple « rituel politique destiné à amadouer les bailleurs de fonds ». M. Anicet Ekane, cité par Tchoupié (A.), « L'institutionnalisation de la lutte contre la corruption et la criminalité financière au Cameroun », Polis/R.C.S.P./C.P.S.R. Vol. 13, Numéros 1-2, 2006, p.68.

22 Myrdal (G.), « L'Etat mou en pays sous développé », in *Revue Tiers-Monde* N°37, tome X, janvier-mars 1969, p.8. Médard (J.F.), « L'Etat sous développé au Cameroun », *Année Africaine*, 1977, pp.35- 84.bien ecrire les notes de bas de page.

23 Akerman (R.), « Corruption démocratique et responsabilité politique » in RED, 2000, n°1-2, pp15, 71 et 73.



d'intervenir directement ou indirectement dans la vie interne de certains Etats à l'instar du Cameroun. C'est dans cette perspective que s'inscrivent les prises de position de certains représentants diplomatiques accrédités au Cameroun notamment Mme Huguette Labelle, présidente mondiale de *Transparency international*, M. Niels Marquardt, Ambassadeur américain et M. Norbertus Wilhelmus Braakhuis, Ambassadeur des Pays-Bas au Cameroun.

En fait, il faut se garder de croire que l'investissement de l'espace national par les acteurs externes est philanthropique. L'exigence d'éradication de la prédation relève surtout d'un instinct stratégique et calculateur²⁴ ayant pour objectif la réduction des incertitudes relatives à leurs investissements respectifs.²⁵ Par des prises de position ou la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions concrètes ces acteurs tentent d'exiger des autorités publiques camerounaises des actes significatifs. L'intervention des Etats-Unis est à ce titre très illustratif. Elle s'opérationnalise par le biais de l'Ambassadeur Niels Marquardt qui déclare:

*« les actes de corruption sont devenus si communs et si banals que certains observateurs se demandent si le sens du mot corruption a une connotation différente au Cameroun ».*²⁶

D'après le journal *Mutations* qui rapporte cette déclaration, l'ambassadeur Niels Marquardt aurait transmis début 2006, au Président Paul Biya une liste de 58 hautes personnalités de l'État dont les fortunes ne peuvent être expliquées par leurs revenus officiels.

24 Hall (A. P.) et Taylor (C. R. R.), « La Science Politique et les trois néo-institutionnalismes », in *Revue française de science politique*, vol.47, N° 364 juin-août 1997, pp.472- 480.

25 Cf. Munyae (M.) et Gwen (N. L.), « Corruption in sub-saharan Africa : towards a more holistic approach », in *Revue africaine de Science Politique*, vol.7, N°1, 2002, p.72-73.

26 *Mutations*, n°1698 du 23 janvier 2006, p.4.

L'image qui est projetée du Cameroun n'est pas toujours négative. Mais toutes ces initiatives visent à créer une certaine accoutumance ou habitus de la lutte contre la corruption.²⁷ C'est le cas notamment de Mme Huguette Labelle, présidente mondiale de *Transparency international*, adresse au cours de la même période, ses félicitations au gouvernement pour la ratification par le Cameroun, de la Convention des Nations Unies contre la corruption. C'est dans la même perspective que l'Ambassadeur américain Niels Marquardt déclare quelques temps seulement après l'interpellation spectaculaire de certains anciens Directeurs Généraux de sociétés d'Etat soupçonnés de détournement de deniers publics, avoir rassuré au cours d'une audience à lui accordée en février 2006, le chef de l'Etat du « soutien moral et matériel des Etats-Unis dans la lutte contre la corruption au Cameroun ».

Globalement, l'entreprise de dépatrimonialisation de l'Etat au Cameroun se structure principalement autour de la dénonciation comme modalité de mise en œuvre de la prévention. C'est progressivement que des mesures concrètes sont prises.

La fluctuation des mesures réactives contre la prédation de la chose publique

La lutte contre la privatisation de l'Etat suppose une immixtion légitime et légale de l'Etat dans le patrimoine privé car si la propriété privée est garantie par la Constitution et les Lois, l'acquisition doit être licite. Il en va d'ailleurs de « l'avenir de l'Etat »²⁸ lui-même. Cette préoccupation est consacrée par différents textes internationaux auxquels le Cameroun adhère notamment : Convention des Nations Unies contre la corruption, Convention de l'Union Africaine sur la prévention et la lutte contre

27 La création et la consolidation d'une institution exige aussi bien une certaine accoutumance qu'une habitude à l'idéal et aux mécanismes de concrétisation qu'elle véhicule. Cf. Berger (P.) et Luckmann (T.), *La construction sociale de la réalité*, Librairie Méridiens Klincksieck, 1986, p.78 et pp.82- 83.

28 Cf. Braibant (G.), « L'avenir de l'Etat » in *Mélanges Georges Dupuis*, LGDJ, 1997, 338 p., pp.39-46 ; Bayart (J.-F.), « Le crime transnational et la formation de l'Etat » in *Globalisation et illicite en Afrique*, *Politique Africaine*, n°93, mars 2004, pp.93-104. Revoir



la corruption, Règlement n°01/03 CEMAC-UMAC portant prévention et répression du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en Afrique centrale. Le législateur camerounais a d'ailleurs constamment renforcé ce dispositif.²⁹ Autrement dit, des mesures ont été prises. Quelles sont-elles et comment les mobilise-t-on pour apporter une réponse préventive et/ou curative au phénomène décrié ?

Nous observons que les mesures politiques et administratives incitatives sont prises mais leur incidence sur l'accentuation du phénomène est restée très faible. De même, le recours aux mesures dissuasives n'empêche pas la persistance de pratiques judiciaires controversées.

Des mesures politiques et administratives faiblement incitatives

Les mesures politiques et administratives de lutte contre la privatisation de l'Etat au Cameroun sont portées par divers organes. Avant de relever leurs principales missions et de questionner leur efficacité, leur recensement, sans prétention d'exhaustivité, n'est pas inutile. Il révèle l'existence d'un catalogue assez fournie d'institutions: En réaction au rapport de Transparency International sur l'état de la corruption au Cameroun, l'Etat s'est doté dès 1998 d'un Programme National de Gouvernance (PNG)³⁰. Il s'en est suivi la création d'un Observatoire National de lutte contre la corruption³¹, puis la Chambre des Comptes de la Cour Suprême, l'Agence Nationale des Investigations Financières (ANIF), le Contrôle Supérieur de l'Etat (CONSUPE)³², la Commission Nationale Anti Corruption (CONAC)³³, le Tribunal Criminel Spécial (TCS)³⁴.

29 Voir : Les ordonnances de 1962 et 1972 sur la répression de la criminalité, Loi n°74-18 du 05 décembre 1974 relative au contrôle des ordonnateurs, gestionnaires et gérants de crédits publics et des entreprises d'Etat, Le Code pénal camerounais (articles 134 et 134 bis, 140, 137 à 142, 161, 174, 312), L'avant projet de Code pénal bilingue notamment l'article 184-2 relatif à l'enrichissement illicite.

30 Cf. Arrêté n°032/PM du 11 août 1998.

31 Cf. Arrêté n°001/PM du 04 janvier 2000.

32 Cf. Décret n°2005/374 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du CONSUPE.

33 Cf. Décret n°2006/008 du 11/5/2006 portant organisation et fonctionnement de la CONAC.

34 Loi n°2011/028 du 14 décembre 2011 portant création d'un Tribunal Criminel Spécial. Loi n°2012/011 du 16 juillet 2012 modifiant et complétant certaines dispositions de la loi

Si cette multiplication des structures de lutte contre la corruption peut témoigner autant de la complexité du phénomène que de son ampleur, il convient de noter qu'elle crée une ambiguïté dans l'appréciation de la politique de l'Etat camerounais en matière de lutte contre la criminalité en col blanc.

Créé par le Président de la République et annoncé dans son discours du 31 décembre 1995, le PNG par exemple vise à savoir comment réintroduire l'Etat dans son rôle moteur du développement face à l'échec de la privatisation. De ce point de vue, le nouveau rôle de l'Etat serait celui de régulateur ou facilitateur notamment des actions des investisseurs privés. Cette mission se structure autour de cinq axes éthiques prioritaires dont la promotion d'une culture de responsabilité dans la gestion économique, financière et sociale, la systématisation de l'obligation de rendre compte, le renforcement de la transparence dans la gestion des affaires publiques, la lutte contre la corruption. Il s'agit donc de recadrer les mœurs des acteurs publics et privés dans l'objectif de créer un cadre propice au développement économique.

Alors que sa mise en œuvre ne devrait souffrir d'aucun problème, il n'est matérialisé que sur le tard et au travers du « projet choc Cameroon » du 23 septembre 2007.³⁵ L'analyse de la capacité de la Commission nationale de Lutte Anticorruption qui en découle présente l'avantage d'être indépendante mais l'organisation structurelle conduit à une lenteur déplorable. En effet, elle ne dispose pas de démembrement à l'échelle régionale, départementale ou encore des arrondissements. Ceci constitue un obstacle majeur pour une couverture nationale efficace et en temps réel.

La création de la CONAC répond un peu à ce souci : elle opère sur l'ensemble du territoire national, communique sur la nécessité de lutter contre la corruption et fait des propositions de mise en œuvre

n°2011/028 précitée.

35 « Le projet choc Cameroon » suit la signature par le Cameroun de la convention de Mérida en 2006.



des poursuites et/ou sanctions. C'est aussi à cet effet qu'elle adresse un rapport annuel au Président de la République qui approuve également son programme d'action annuel avant sa mise en œuvre.³⁶

Il en est de même du Contrôle Supérieur de l'Etat dont le ministre délégué est tenu de soumettre le programme annuel de vérification et le plan d'action avant sa mise en œuvre.³⁷ La commission de déclaration des biens et avoirs ferait face aux mêmes préoccupations puisqu'elle adresse chaque année³⁸ au Président de la République, un rapport d'activités et s'en remet à sa sagesse sur la conformité ou non des assujettis à la Loi.³⁹

La Chambre des Comptes de la Cour Suprême produit annuellement un rapport sur le comportement des comptables et les réformes éventuelles à entreprendre. A la différence des autres organes ci-dessus évoqués, son rapport a plusieurs destinataires : le Président du Sénat et le Président de l'Assemblée Nationale et le Président de la République.⁴⁰ Une telle disposition peut laisser penser que l'emprise présidentielle serait limitée. Mais le point commun aux autres réside dans le fait que la publicité du rapport est postérieure à l'approbation des destinataires prioritaires et peut même ne jamais donner lieu à publication concurrente ainsi que l'atteste la pratique camerounaise en la matière.

En tout cas, il s'observe une concentration de tous les pouvoirs censés exercer par ces organes entre les « seules mains » du Président de la République. Autrement dit, si ces organes bénéficient de l'indépendance technique, ils n'exercent aucun pouvoir de décision. Parallèlement, le cadre juridique proposé est susceptible de réappropriation par le politique.

36 Article 24 alinéa 1 du décret portant création, organisation et fonctionnement de la CONAC.

37 Article 7 du décret n°2005/374 du 11 octobre 2005 portant organisation des services du CONSUPE.

38 Article 14 alinéa 1 de la loi sur la déclaration des biens.

39 Article 14 alinéa 2 de la loi sur la déclaration des biens.

40 Article 14 (1) de la loi fixant les attributions, l'organisation et le fonctionnement de la Chambre des Comptes.

Des mesures pénales dissuasives

La problématique de la reconstruction de l'ordre moral n'est ni une recomposition des relations individuelles, ni un réaménagement unilatéral du processus structurel de domination légal rationnel, mais plutôt la résultante d'un arrangement institutionnel et judiciaire dissuasive. Dans le cadre de la lutte contre la criminalité en col blanc, la justice camerounaise offre de sérieuses garanties.

Pour ce faire, l'une des mesures judiciaires que le Cameroun a adoptées c'est la peine privative de liberté assortie d'une amende. A cet égard, le Code pénal notamment, que ce soit pour la corruption, le détournement des deniers publics ou encore la concussion, prévoit presque toujours une lourde peine privative de liberté et une amende. Il en est ainsi de l'article 184 alinéa 1 qui prévoit un emprisonnement à vie au cas où les biens détournés sont d'une valeur supérieure à 500.000 (cinq cent mille) francs CFA.

L'avant projet de Code pénal camerounais abonde dans ce sens et énumère différentes catégories d'infractions assimilables aux crimes en col blanc : la corruption politique (article 123), la corruption (articles 134, 134 bis, 312), l'intérêt dans un acte (article 135), participation dans une affaire (art.136), concussion (art.137), faux (articles 144, 259, 314), chèque sans provision (art.253). D'autres infractions sont prévues par des Lois spéciales notamment la « pression sur les prix »⁴¹ et les « bilans frauduleux »⁴². Même si les peines sont nettement moins lourdes, les conventions internationales auxquelles le Cameroun adhère punissent également ces infractions de peine privative de liberté. C'est le cas de la Loi n°2003/008 du 10 juillet 2003 portant répression des infractions contenues dans certains Actes Uniformes OHADA notamment l'article 15 qui prévoit 5 (cinq) ans d'emprisonnement pour les infractions relatives au contrôle des sociétés.

41 Cf. Loi n°90/003 du 14 août 1990 régissant l'activité commerciale au Cameroun.

42 Cf. Loi n°99/016 du 22 décembre 1999 portant statut général des entreprises publiques et des entreprises du secteur public et parapublic.



Cependant, l'existence de ces normes substantielles n'exclue pas une pratique judiciaire paradoxale notamment en cas d'aménagement institutionnel défaillant.

Mais une pratique judiciaire viciée

La Constitution du 18 janvier 1996 érige l'autorité judiciaire en un véritable pouvoir au même titre que le pouvoir exécutif ou encore le pouvoir législatif. A cet égard, l'article 37(2) énonce : « le pouvoir judiciaire est exercé par la Cour Suprême, les Cours d'Appel et les Tribunaux. Il est indépendant du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif. » Pourtant, les rapports entre le pouvoir judiciaire et le pouvoir exécutif au Cameroun ne s'en trouvent pas toujours normalisés. En réalité, le judiciaire fait aussi partie de l'univers d'action du Président de la République au Cameroun. Il ne s'agit pas d'une spécificité camerounaise, mais en observant la place que l'action de celui-ci peut avoir dans la reconstruction de la morale publique face aux logiques de prédatons, on doit légitimement apprécier les enjeux de son immixtion dans ce domaine.

De même, une efficience dans sa mise en œuvre, la réglementation doit, en plus de présenter des gages d'efficacité et d'impartialité, être cohérente. Dans cette perspective, la mise en œuvre des mesures judiciaires contre les pratiques de privatisation des biens et services publics est révélatrice d'incohérence. A cet égard, la dénonciation constitue l'une des manifestations de ce paradoxe. En principe, la dénonciation est importante en ce qu'elle constitue un mode légal de saisine⁴³. Sauf qu'il peut arriver que la condition de bonne foi qui justifierait l'adoption d'un tel procédé soit manipulée. Elle donnerait ainsi lieu à la propagation de fausses informations, aux dénonciations calomnieuses pouvant avoir, éventuellement, des conséquences significatives pour le trésor public

43 Cf. Article 3 alinéas 2 et 3 du décret portant création, organisation de la CONAC. NB : Le Cameroun a souscrit à la Convention de Mérida dont l'Article 33 porte spécifiquement sur protection des personnes qui communiquent des informations.

et même pour le dénonciateur.⁴⁴ Dans le cadre de la lutte contre la corruption au Cameroun, le prétexte de passivité du ministère public qui, investi des fonctions de poursuites et d'enquête⁴⁵ peut même se saisir d'office⁴⁶ des faits dénoncés semble trouvé.

De même, les circonstances atténuantes sont un autre pan de ce paradoxe. Dans le cadre de la politique criminelle en la matière de gouvernance, leur présence est tout à fait paradoxale en ce sens que la qualité de fonctionnaire constitue en elle-même une circonstance aggravante tout comme la gravité de l'acte commis.⁴⁷ Une analyse de la mise en œuvre de cette politique criminelle sur le plan pénal révèle une extrême fécondité des juges en matière de circonstances atténuantes tenant notamment à la bonne conduite devant la barre⁴⁸. Pis, ce refus presque systématique de mettre en œuvre les circonstances aggravantes est variable et donc fait planer le doute sur la sincérité relative à la rigidité de cette politique. Dans le même ordre d'idée, la mise en œuvre de la politique criminelle peut conduire quelques fois à la « violation flagrante des droits de l'Homme ».⁴⁹ Il ordonne également l'aménagement des mécanismes d'assouplissement de la tension en offrant notamment des opportunités

44 L'alinéa 3 de l'article 3 du Décret portant création, organisation de de la CONAC indique que le dénonciateur engage sa responsabilité pénale et civile chaque fois qu'une information par lui véhiculée n'est pas fiable.

45 Cf. Article 60 de la loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale.

46 Cf. article 135 et 141 de la Loi n°2005/007 du 27 juillet 2005 portant code de procédure pénale.

47 La peine d'emprisonnement à vie est prévue pour tout détournement d'un montant supérieur à 500 000 FCFA.

48 Jugement n°150/crim du 03 janvier 2006, confirmé par n°123/ADD/crim du 11 sept. 2007. Affaire ministère public, Hôpital central de Yaoundé contre Essono Ndongo Eloi, MvogoOyie Anicet, OteleMbede Jean, Engamba Michel, Nkana Marie Thérèse.

49 Une bavure a été relevée dans le cas ABAH ABAH le commissaire NGOLLE s'étant introduit par effraction avec sept de ses agents en l'absence de Dame ABAH perquisition devant être menée dans le cadre d'une commission rogatoire créée par le juge David DONHOU en charge de l'instruction de l'affaire ministère public contre Lydienne Yen Eyoum, Henri Engoulou, AbahABah Polycarpe. Pour des détails sur cette situation, se référer au journal *Mutation* du jeudi 04 mars 2010. Cf. également affaire Titus Edzoa et Thierry Michel Atangana. Dans le cadre des affaires Charles Metouck, Yves Michel Fotso, MarafaAmidou Yaya, AtanganaMebara, on constate qu'il y a examen immédiatement après audition.



de transaction⁵⁰. Mais cette formule est plombée par une imprécision qui maintient aussi bien l'observateur que le mis en cause dans l'ignorance sur le contenu et l'incidence de la transaction.⁵¹ S'agit-il, par la peine, dissuader ou rétribuer ?

Par ailleurs, la mise en œuvre de la politique criminelle au Cameroun, loin de se situer dans le cadre d'une séquence linéaire unidirectionnelle et sans rétroaction, se veut plutôt être un jeu complexe qui permet au système de jauger les capacités, de s'ajuster et pourquoi pas de se régénérer. Le comportement des personnes soupçonnées de prédation face à la criminalisation parmi les leurs et la posture réactive du Président Biya sont illustratifs. On peut constater que quelques-uns déclarent garder confiance en la suprématie du droit et maintiennent l'allégeance au "juge-parti". Cette attitude participe de la production de la croyance en la transcendance du "chef". Par contre, là où il y a visiblement perte de confiance, l'offensive ne se fait pas trop attendre et est diversiforme. On assiste à une appropriation concurrente des moyens d'action.

Contre la politique d'escalade médiatique par exemple, la posture réactive du Président est d'abord symbolique. Par le silence, celui-ci pose manifestement un acte de désacralisation de l'adversaire.⁵² Son discours contribue à la production d'un jeu tendu. Dans la presse, l'émergence du journalisme de liste et du journalisme d'inquisition traduit fort bien l'idée d'une hystérie sécuritaire quasi collective au sein du sérail. La consécration dramatique de cette hystérie sécuritaire a lieu avec la confirmation par à-coups des arrestations de certains personnages du cercle très fermé du pouvoir.

50 Cf. Loi n°2011/028 du 14 décembre 2011 et Loi n°2012/011 du 16 juillet 2012 relatives au TCS. Précitées.

51 Le maintien en détention de M. Yves Michel Fotso accrédite cette thèse.

52 Bacher (J.-L.), « La prévention épistolaire de l'escroquerie : dissuasion et persuasion », in Bessette (J.-M.), (dir.), *Crimes et cultures*, l'Harmattan, Logiques sociales, 1999, 310p.

Il en est de même de la théâtralisation de la déchéance par la mise en spectacle des interpellations et la médiatisation des procès.

Conclusion

En traitant de la dépatrimonialisation de l'Etat au Cameroun, nous ambitionnons de tenter une d'autopsie de la mise en œuvre d'une politique criminelle entre 1982 et 2014. Pour ce faire, le préalable a consisté en la définition de la notion de « dépatrimonialisation » comme processus de réhabilitation du sens de l'intérêt général par la lutte sans ménagement contre les logiques diversiformes de privatisation de « la chose publique ». Nous avons formulé la question principale suivante : comment dépatrimonialise-t-on l'Etat au Cameroun ? Il appert que l'entreprise de dépatrimonialisation est surtout proactive et fondée sur la dénonciation.

Il s'observe aussi une fluctuation constante de mesures manifestement orientées vers l'action. Dans le premier cas de figure, l'implication de trois principaux acteurs a été relevée : le Président de la République, la société civile camerounaise et les acteurs externes. S'agissant des mesures réactives, nous avons relevé l'effectivité des mesures politiques, administratives et judiciaires sans manquer de noter quelques errements perceptibles. Bien sûr, les éléments mobilisés pour développer l'idée d'une mise en œuvre de facture proactive et réactive ne sont pas exhaustifs. Encore moins l'argumentaire proposé. In fine, cette étude s'inscrit dans la lignée des travaux sur la mise en œuvre de la bonne gouvernance puisqu'elle tente une sociologie critique de l'effort déployé depuis au moins trente ans dans le secteur public contre les logiques et actes de privatisation de l'Etat au Cameroun.

Chapitre 4

La récente crise en Centrafrique : conflit religieux ou la conséquence du déficit d'aménagement du territoire ?

Alexis Maïna-Ababa

Introduction

La République centrafricaine a une superficie de 623.000 Km².¹ Elle a un réseau hydrographique dense et un relief contrasté avec une couverture végétale hétérogène, accompagnée d'une population dispersée. Son aménagement constitue un défi majeur. Pour relever ce défi, les autorités après l'indépendance ont développé deux stratégies. La première consiste à la maîtrise des espaces proches, y compris l'espace d'accès à la mer. C'est ainsi que la capitale Bangui, ainsi que la partie occidentale qui permet l'accès à la mer ont été aménagées. Par contre, la deuxième stratégie consiste à développer les activités touristiques sur les espaces éloignés, et de confier leur développement à des sociétés privées. C'est le cas du Nord-est de la République Centrafricaine y compris le Sud-ouest. Ces espaces ne sont pas bien aménagés compte tenu aussi de l'activité touristique. De plus, ces sociétés ne jouent pas véritablement le rôle de substitut de l'État dans le développement territorial. Ainsi plusieurs problèmes surgissent :

D'abord sur le plan social, la survie de la population est problématique en l'absence de certains équipements de base. Sur le plan économique, l'absence de certains équipements infrastructures comme les routes bien entretenues n'encourage pas des dynamiques économiques. Sur le plan politique, la présence de certains équipements socio-économiques a des effets multiplicateurs. La construction de la route va permettre la construction de l'école, de poste de santé, l'installation de forage et du marché. A ceux-ci s'ajoute l'implantation de certains services déconcentrés de l'État. L'absence de tout ceci contribue à isoler davantage la localité. Sur le plan territorial, l'attachement de ce territoire éloigné à l'ensemble national est fragile et peu perceptible. Le pouvoir central perd le contrôle de cette région éloignée, car il n'y a pas ces démembrements qui puissent le représenter, mais aussi remonter l'information.

1 Vennetier P (dir.) 1984. Atlas de la République Centrafricaine, Paris, jeune Afrique 64p.



En voulant développer les activités touristiques au Nord-est, on oublie le développement humain. N'est-ce pas la revendication de ce dernier qui justifie la récente crise de décembre 2012 en Centrafrique ? D'ailleurs, il a été constaté que : le déficit de développement sert de motivation à des populations frustrées et aux revendications des mouvements armés². Comment peut-on contrôler un territoire dont la présence de l'État est absente et les infrastructures sont insignifiantes ? Ailleurs, le conflit qui a opposé la population du Nord du Mali avec le pouvoir central au Sud, et le conflit qui a opposé la population du nord du Nigeria avec le pouvoir central au sud, lesquels conflits sont caractérisés par un extrémisme religieux se justifient par la pauvreté dans ces régions, résultant d'un problème d'aménagement du territoire. Lequel traduit le problème de gouvernance territoriale.

Enfin sur le plan de la démarche méthodologique, de cet article s'articule autour de trois principaux points : le premier consiste à la recherche documentaire sur les principaux documents écrits qui ont abordé cette situation de la République centrafricaine, en particulier ou des exemples similaires dans la sous-région ou ailleurs en général. Ensuite le deuxième point consiste à l'observation du terrain sur deux sites différents et à des moments différents, en vue d'apprécier de manière objective l'ampleur de cette crise à l'échelle nationale. Il s'agit de la visite du terrain à l'ouest du pays pendant le mois de juillet 2014 d'une part, et d'autre part de la visite dans le Sud du pays au mois d'Octobre 2014. Ces visites de terrain ont été rendues possibles grâce à des activités parallèles de recherche ou académiques menées dans les localités visitées.

Des localités de l'Ouest où la curiosité du terrain a été faite sont : Boali, Bossembélé, Yaloké, Bossempaté, Baoro, Carnot, Berberati et Gamboula. A part la localité de Gamboula où le séjour du terrain a duré une semaine, dans les autres localités par contre, la présence n'est que de quelques heures à un jour. Vers le Sud, les localités visitées sont : Pissa, Berengo et M'baïki. Exceptée la localité de M'baïki où le séjour a dépassé quatre jours, les autres localités n'ont bénéficié que de la visite variant de quelques heures à un jour. Par ailleurs, des entretiens ont été effectués auprès de certaines personnes ressources. Il s'agit des

2 Atlas des systèmes sociaux et institutionnels d'utilisation de l'espace est centrafricain : prévenir et gérer les conflits ruraux pour sécuriser les populations et le territoire, Commission Européenne, Novembre 2009, 77p.

personnes qui ont travaillé dans la région du Nord-est ou ceux qui ont eu à y mener des activités dans le cadre du projet de développement de la région Nord par exemple.

L'aménagement sectoriel ou celui basé sur la potentialité du milieu et les risques

Cette partie présente d'une part, la caractéristique de l'approche d'aménagement adoptée par la République centrafricaine pour la partie Nord-est, et d'autre part analyse ses insuffisances. D'abord intéressons-nous à l'activité principale autour de laquelle le développement régional du Nord-est se réalise à savoir : l'activité du tourisme cynégétique.

Le développement exclusif des activités touristiques cynégétiques au Nord-est au détriment des autres équipements socio-éducatifs

L'Oubangui-Chari, qui deviendra en 1960 la République Centrafricaine est au début jusqu'au milieu du XX^{ème} siècle le pays de la grande chasse, des grands guides et des éléphants. Par ailleurs, la chasse a lieu pratiquement partout sur le territoire de l'Oubangui-Chari et dans les années 1950, on découvre des éléphants braconnés à quelques dizaines de kilomètres de Bangui³. Mais les zones favorites sont les préfectures du Nord à savoir Bamingui- Bangoran et Vakaga et le Nord-est, la préfecture de la Haute-Kotto. Ces derniers resteront longtemps les régions privilégiées des chasseurs d'ivoire qui arpentent des territoires encore non exploités.

En outre, le développement des modes de transport motorisé et quelques centres urbains éloignés comme Bangassou, Fort-Sibut, Fort-Possel ou N'délé permettant de se ravitailler, va alors faciliter graduellement l'accès à la brousse lointaine. De plus le développement du transport aérien à travers des cargos moyens-porteurs comme les DC4 met les métropoles à quelques heures des vols des principales capitales africaines au lieu des semaines nécessaires par la voie maritime. Ce qui facilite le développement du tourisme cynégétique. Ainsi pour contourner l'enclavement du Nord-est centrafricain, les moyens du transport aérien ont été mis à contribution pour le développement du tourisme cynégétique dans cette partie du pays.

3 Roulet PA, 2004. « *Chasseur blanc, cœur noir* » ? *La chasse sportive en Afrique centrale : une analyse de son rôle dans la conservation de la faune sauvage et le développement rural au travers des programmes de gestion de la chasse communautaire*. Thèse de Doctorat, Université d'Orléans, 566p.



Des pistes d'atterrissage des petits avions ont été conçus à N'délé, à Avakaba et Bria. Les sociétés des chasses en rapport avec les compagnies aériennes assurent le déplacement des touristes de la capitale vers ces localités du Nord-est. En revanche, cette solution n'est que partielle et ne prend en compte qu'une catégorie sociale, c'est -à-dire la demande extérieure constituée des touristes expatriés, lesquels peuvent supporter le coût du transport aérien. En revanche, la préoccupation de la population locale n'est pas prise en compte, à travers la construction des routes. La population peut supporter le coût de transport routier et surtout ces routes, compte tenu des proximités socioculturelles, leur permettront d'effectuer des différents échanges avec les territoires environnants.

Le tourisme cynégétique en RCA reste d'ailleurs l'un des fers de lance des politiques de développement touristique mais aussi de gestion et d'exploitation des écosystèmes, avec les conséquences que nous allons voir. Or, le Nord de la République Centrafricaine, zone frontalière avec le Sud du Tchad et l'Ouest du Soudan, région très enclavée et peu sécurisée, reste néanmoins depuis plusieurs décennies l'une des plus réputées dans les milieux du grand safari⁴. Ailleurs, au Tchad par exemple, avec la guerre civile de 1975-1990⁵, la faune sauvage paye alors, elle aussi un très lourd tribut. La faune du parc de Manda au Sud du Tchad est quasiment exterminée. Cette situation contribue à accentuer la pression sur les espaces du tourisme cynégétique du Nord-est Centrafricain, du fait de la proximité.

A cela s'ajoute l'augmentation du phénomène du braconnage entretenu par les caravaniers venus du Soudan. Face à cette situation, la nécessité de la protection des ressources naturelles, notamment fauniques, s'impose à travers la lutte anti-braconnage, appuyée par certains partenaires à travers des projets comme ECOFAC⁶ et ECOFaune et dont les principaux agents de la lutte ne sont que la population locale. Par ailleurs, l'Est de la République centrafricaine représente la région la plus éloignée de la capitale du pays avec Birao situé à 1087 km,

4 Roulet PA, op cit

5 Magrin G. 2001. *Le Sud du Tchad en mutation des champs de coton aux sirènes de l'or noir*, Montpellier, cirad-Prasac, 427p.

6 ECOFAC : signifie écosystème des forêts de l'Afrique Centrale, c'est un projet appuyé financièrement par l'union Européenne dont l'objectif consiste à la gestion durable des ressources forestières et faunique en ce qui concerne Ecofaune et en Afrique centrale.

Amdafock à 1153 au nord-est et Bambouti au Sud-est à 1315 km de Bangui. Sur les 5203 km de frontière terrestre du pays, la partie Est en totalise 3183 km soit 61,18% dont 1200 km avec le Soudan, 765 km avec le Tchad et 1218 km avec le Congo Démocratique. Cette position géographique appelle une vigilance constante pour éviter qu'elle ne serve de base arrière aux mouvements armés soudanais, tchadiens et centrafricains⁷.

La lutte contre le braconnage : contribution inconsciente à la formation de la force combattante dans l'avenir

La région Nord-est de la RCA, frontalière avec le Tchad et le Soudan, reste une zone de forte insécurité. Absence marquée de l'État central, braconniers soudanais bien armés comme des militaires et faisant des incursions saisonnières, bandits de grands chemins et coupeurs de route y circulent. Autant de facteurs qui participent à la marginalisation de cette région⁸. Ainsi, pour protéger ces ressources naturelles du braconnage, le Ministère des eaux, forêts chasse et pêche avec l'appui de la Banque Mondiale a initié le Programme de développement de la région Nord (PDRN) en 1988.

Ce dernier sera rebaptisé en 2000 grâce à l'appui de l'Union Européenne à travers le Fonds Européen pour le développement (FED), programme du développement des zones de chasses villageoises. Nous voyons donc que ce sont des activités touristiques, surtout le tourisme cynégétique qui offrent des possibilités d'emploi et de l'économie locale dans cette région. A cela on peut ajouter les chantiers du diamant. Par ailleurs, avec ces projets autour des activités touristiques initiés dans le Nord-est, il y a le volet conservation, à travers la lutte anti-braconnage. Pour cette lutte, les principaux acteurs ne sont que la population locale. Dans cette lutte, nous pouvons distinguer trois niveaux d'intervention :

D'abord les surveillants-pisteurs ; ceux-ci sont constitués uniquement de la population locale. Ils sont 20 à 30 par base. Et pour toute la région, nous avons quatre bases, à savoir : la base de Bamingui, celle de Sagba, celles de Gordil et Manovo. Pour toutes ces bases, on a plus d'une centaine de surveillants-pisteurs⁹. Précisons qu'ils sont recrutés

7 *Atlas des systèmes sociaux et institutionnels d'utilisation de l'espace est centrafricain*, op cit

8 Roulet PA, op cit,

9 Entretien avec un enseignant-chercheur en Décembre 2014 qui a pu travailler également dans ces zones avec ce projet dans les années 2000.



et payés par le projet ECOFAC. A côté de cette catégorie, nous avons ensuite à l'échelle des zones de chasse villageoise, des gardes-chasses villageoises. Ils sont recrutés au sein de la communauté qui les prend en charge. Il y a deux communautés qui correspondent aux zones de chasse villageoise. Dans chaque communauté, on a 10 à 15 gardes de chasse villageoise. Enfin, la dernière catégorie des acteurs qui luttent contre le braconnage sont les lutteurs. Ceux-ci sont recrutés par les sociétés de chasse. Chaque société de chasse recrute 2 à 5 lutteurs. On peut compter une dizaine de sociétés de chasse qui opèrent dans le Nord-est. Ces sociétés recrutent environ 20 à 50 lutteurs locaux. Précisons que ces acteurs locaux de la lutte anti-braconnage reçoivent une formation militaire.

Cependant, tous ces acteurs locaux qui ont acquis des compétences militaires dans ces activités de lutte anti-braconnage dans le développement des activités du tourisme cynégétique en particulier et la protection des ressources naturelles en général, ont mis ces atouts dans les rébellions.

D'ailleurs, la plupart des combattants nationaux de ces rébellions, qu'il s'agisse de l'UFDR¹⁰ ou de CPJP, sont issus des rangs des surveillants-pisteurs, des gardes-chasses voire des lutteurs. L'exemple le plus frappant est celui du chef d'État major de l'ex-seleka. Celui-ci fut un surveillant-pisteur. Il s'agit de la personne de Zoune-Ndeko. Ainsi, en voulant contribuer à la protection des ressources naturelles dans le Nord-est, on contribue inconsciemment à la mise en place d'une force combattante qui sera ensuite à la solde des différentes rébellions qui sévissent dans cette partie du pays.

10 UFDR signifie : Union des forces démocratique pour le rassemblement. Cette rébellion a commencé en 2006 jusqu'en 2013 avec la prise du pouvoir par les Séleka. D'ailleurs c'est le principal noyau de la Seleka. Le chef de l'UFDR fut Michel Djotodia après c'est Zakaria Damane qui fut conseiller à la présidence à l'époque de Bozizé. Après l'accord de Libreville de 2008, cette rébellion a accepté de coopérer avec le pouvoir de Bozizé en cessant des hostilités directes avec le pouvoir en place. Malheureusement sur le terrain, cette rébellion a profité pour se réarmer à travers l'exploitation des ressources minières des espaces sous son contrôle, notamment le nord-est. CPJP : Convention des patriotes pour la justice et la paix. Cette rébellion a débuté en 2008. (Chauvin E et Seignobos, 2013, op cit.

Le développement de l'agriculture vers l'ouest et l'aménagement régional

L'agriculture est développée à l'ouest du pays. Qu'il s'agisse de la production vivrière ou de la production commerciale. En guise d'illustration, sur les 08 préfectures qui produisent le coton sur 16 préfectures que compte la République Centrafricaine, 02 préfectures de l'Ouest à savoir l'Ouham-pendé et l'Ouham, à elles seules regroupent 70% de la production cotonnière du pays¹¹. Ce développement de l'agriculture dans la partie occidentale du pays s'explique par trois faits majeurs, le premier étant la dynamique démographique.

En effet, environ 60% de la population centrafricaine vivent dans la partie occidentale du pays. D'ailleurs c'est dans cette partie que se trouve la préfecture la plus peuplée de la République Centrafricaine, l'Ouham-pendé avec une population estimée à 541.221 habitants en 2015¹². Cette donnée résulte de la projection faite à partir des résultats du dernier recensement général de la population de 2003. Cette particularité régionale sur le plan démographique a été aussi constatée par certains travaux qui ont souligné que les régions les plus peuplées, en particulier le Nord-ouest, présentent les taux d'urbanisation les plus faibles, ce qui prouve bien l'importance du milieu rural¹³.

Cette dynamique démographique résulte également de l'aménagement régional de cet espace. Intéressons-nous à ce facteur. En effet, en région de savane, les grands traits de la politique agricole ont été imposés dès le début du 20^{ème} siècle par la colonisation. La culture du coton constitue la base de cette politique : elle est obligatoire depuis 1924 (50 ares par homme de 18 à 60 ans), concerne 60% de la population et assure dans la zone du climat soudanien, l'essentiel des revenus monétaires des planteurs.

Avec l'introduction de la culture du coton, on observe une amélioration du niveau de vie de la population de la région. La possibilité de la prise en charge sur le plan sanitaire, l'entretien des forages et l'acquisition

11 Jamin JY, Gounel C, Bois C (éd) 2003. *Atlas, Agriculteurs et développement rural des savanes d'Afrique centrale. Cameroun, République Centrafricaine, Tchad*, Montpellier, CIRAD.

12 République centrafricaine 2003: *Prospective et perspectives démographique*, Bureau central du recensement, 98p.

13 Vennetier P (dir.) op cit,



d'outil amélioré pour la production, notamment de paires de bœufs pour la culture attelée et des charrues sont observés dans cette région¹⁴. Par ailleurs, toutes les pistes qui desservent les régions cotonnières ont été refaites ; la société centrafricaine de développement agricole, société d'économie mixte, a remplacé la société d'État, Union cotonnière centrafricaine dans le but d'organiser la relance de la production. Certains écrits ont fait également remarqué que les promoteurs des cultures de rente telles que le coton, les considèrent comme les vecteurs de progrès, car elles fournissent des revenus aux États et à de nombreux producteurs, et permettent des innovations techniques telles que l'utilisation d'intrants, culture attelée en zones de savanes qui bénéficient à l'ensemble des systèmes agricoles¹⁵. Dans la zone forestière associée à la culture du café, les sociétés d'exploitation forestière construisent des pistes de chantier. Ces pistes concourent à la desserte de certaines localités et surtout à l'écoulement des bois de la République centrafricaine vers l'extérieur du pays.

Enfin, la proximité de la partie occidentale de la République centrafricaine du port de Douala, lequel apparaît comme le plus accessible pour l'importation et l'exportation des produits, a influé également en faveur de l'aménagement de l'Ouest. Mieux vaut investir sur un espace proche, accessible au port d'écoulement pour minimiser le coût du transport pour un pays en situation d'enclavement. Tel en est le cas de la Centrafrique. Cet aménagement régional à l'échelle du pays s'inscrit dans la logique de la gouvernance territoriale sous-régionale par le partage de certaines infrastructures telle que le raccordement de la route nationale camerounaise, de l'Ouest à partir du port de Douala à l'Est avec le corridor Bangui-Bouar-Garoua-Mboulaï à la frontière camerounaise¹⁶.

14 Constat du terrain en 2009 dans le cadre des activités de recherche du projet ARDESAC (Appui aux activités de recherche dans les zones de la savane de l'Afrique centrale) projet appuyé financièrement par la coopération française.

15 Magrin G. 2010 « Rentes, territoires et développement » Que tout change pour que rien ne change. *Annales de géographie*, n°2010-1 pp : 56-68.

16 L'observation du terrain en Juillet 2014, nous a permis de constater que : le tronçon Bouar Garoua-Boulaï a été déjà fait par l'entreprise Européenne SATOM et une entreprise Chinoise. Il reste seulement le tronçon Bouar Baoro, long de 60 km à bitumer afin qu'on ait un axe bitumé de la capitale Bangui à la frontière camerounaise.

La finalisation du tronçon, côté centrafricain contribuera à l'appropriation sous-régionale d'un important outil d'échange socio-économique communautaire. De plus, il est souhaitable d'envisager la gouvernance territoriale au-delà du cadre purement national sur le plan territorial. L'idéal consiste à s'ouvrir sur un espace assez large qui puisse intégrer les aspects de proximité et de la communauté. Cela contribuera à des relations diversifiées, denses et suscitera de ce fait des dynamiques socio-économique et territoriale.

Enclavement du Nord-est et la dynamique des relations avec des espaces périphériques transfrontaliers

L'enclavement du Nord-est rend les relations difficiles entre cette région et la capitale, voire le reste du pays sur le plan économique, social et politique. Cet enclavement grève lourdement les prix de base des produits tant importés qu'exportés qui deviennent plus chers. Alors on a du mal à vendre les produits locaux : les rentrées d'argent sont insuffisantes et il faut payer fort les produits importés. Les dépenses sont trop élevées, on peut aussi renoncer à certaines importations, mais cela occasionne des pénuries. Ce renchérissement des denrées a pour conséquences : équilibre financier difficile à atteindre, coût de la vie élevé, niveau de vie bas¹⁷.

Pour contourner ces difficultés liées à l'enclavement, et surtout pour la survie de cette population du Nord-est, celle-ci est obligée de développer des stratégies en nouant des relations avec des espaces périphériques transfrontaliers. Ces différentes relations entre les espaces périphériques transfrontaliers sont dynamiques à cause de la proximité socioculturelle entre la population du Nord-est et celle du Sud-est du Tchad avec également celle de l'Est du Soudan. Cet échange communautaire qui dépasse le cadre du territoire national mérite de militer en faveur d'une gouvernance territoriale qui dépasse la frontière nationale. Il est souhaitable de réfléchir à une gouvernance territoriale à l'échelle d'une entité beaucoup plus large, régionale par exemple, une région qui puisse intégrer la dimension territoriale communautaire des peuples. La carte ci-dessous montre le déséquilibre régional du réseau routier centrafricain.

17 Vennetier P (dir) op cit,



Mais surtout cette illustration contribue à étayer l'enclavement constaté de l'est centrafricain en général et du nord-est en particulier.

Islam dominant sur un espace peu aménagé et l'émergence de conflit

L'islam est dominant dans le Nord-est du pays et plus précisément dans les préfectures de la Vakaga avec un pourcentage de 85%, la Bamingui-Bangoran avec environ 45% et la Haute-Kotto avec environ 25%¹⁸. Ces chiffres confirment la domination de l'islam dans cette région. Cet espace enclavé, car peu aménagé en route n'est accessible que six mois dans l'année : c'est-à-dire en saison sèche. Compte tenu de la caractéristique physique du Nord-est qui fait partie du bassin du Chari, les routes nécessitent d'être entretenues régulièrement.

Ce qui n'est pas le cas. La route revêt un enjeu socio-économique voire politique. Car c'est à travers la route que la communauté locale échange, accède aux espaces proches et lointains. Et surtout pour le pouvoir central, c'est un moyen qui permet la mobilité de ces agents pour le contrôle des espaces lointains. Or, l'absence de cette infrastructure associée à d'autres équipements socio-économiques de base justifie en partie la manifestation à travers le conflit qui a démarré en décembre 2012 par la population de cet espace du Nord-est. Cependant, ce conflit a commencé par la destruction des édifices religieux, notamment ceux des protestants et des catholiques.

En analysant de près cette destruction, celle-ci à l'allure du pillage. Il a été aussi fait remarquer que dès le lancement du mouvement, la Séléka est une nébuleuse de combattants issus de mouvements différents, sans structure de commandement centralisée, sans idéologie et avec un objectif : renverser Bozizé, prendre le pouvoir et se servir au passage¹⁹. Par ailleurs, il faut signaler que, les Églises catholiques et protestantes construisent au sein de leurs concessions, à côté des lieux de cultes, des infrastructures socio-éducatives à savoir des écoles, des centres de santé et d'autre centre de formation professionnelle. Pour faciliter leurs activités, ces institutions religieuses sont obligées de s'équiper en moyens roulants notamment les véhicules et les motos.

18 République centrafricaine, 2003. *Données du recensement général de la population et de l'habitat*, BCR.

19 International Crisis Group : « La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation, *Rapport Afrique*, n° 219, Nairobi/Bruxelles, 17 juin 2014, 48p.

Parallèlement, il est à souligner que ces infrastructures socio-éducatives génèrent également des recettes financières. Dès lors, pendant ce récent conflit, l'objectif principal des éléments de la Séléka de rentrer dans ces concessions privées catholiques ou protestantes n'était pas la profanation de ces lieux de culte, mais plutôt de piller les recettes que génèrent ces infrastructures socio-éducatives et surtout de récupérer les moyens roulants dont disposent ces institutions religieuses. De plus, en milieu rural, les agro-éleveurs chrétiens ont été dépouillés de leur élevage composé de quelques dizaines voire des centaines de bœufs. Cheptel bovin dont la plupart des bœufs était pour la culture attelée et le transport des produits agricoles.

Or, l'utilisation de la culture attelée permet d'augmenter la surface cultivée et d'accroître la production des exploitations, notamment celle des produits vivriers. Toutefois, les bœufs des agriculteurs ont attisé la convoitise des coupeurs de route depuis les années 1990²⁰. Durant les conflits armés, un grand nombre de bœufs de culture attelée ont été voler pour être vendus ou consommés. Au vu de l'importance de la culture attelée dans les localités rurales avant les conflits armés, ces vols ont eu des conséquences majeures sur la production vivrière des exploitations. Étant donné que le conflit récent a été porté par la communauté musulmane, qui, dans la progression vers la capitale s'en est enrichie sur la population chrétienne ainsi que les églises catholique et protestante, certaines personnes ont cru à un conflit interreligieux. En guise de représailles, dans la capitale, les deux espaces que fréquentent la communauté musulmane, à savoir les mosquées et les marchés sont détruits.

Dans la capitale, la première mosquée qui a été détruite est celle de Foûh dans le 4^{ème} arrondissement. Il s'en est suivi la destruction de plusieurs autres y compris les magasins et les maisons d'habitation. Il a été aussi constaté que l'exaspération de la population face aux exactions des combattants musulmans de la Séléka s'est matérialisée par la création de groupes d'auto-défense appelés « anti-balaka » qui signifie « anti-machette » en langue Sango.

20 Chauvin E, 2014. « Conflits armés, mobilités sous contraintes et recompositions des échanges vivriers dans le nord-ouest de la Centrafrique ». In Baldi S, Magrin G. Actes de colloques de Naples du réseau Méga-Tchad (Naples 13-15 Africanistici. Serie Ciado-sudanese (6), pp 263-287



Très rapidement ces groupes ont pris comme cible des familles musulmanes²¹.

Cependant, au Sud du pays, à M'baïki, on a constaté une dynamique socio-économique. L'activité économique a été très vite reprise par la communauté non musulmane²². Ce constat ne vient-il pas soutenir l'idée selon laquelle ce récent conflit centrafricain, surtout la réaction des Anti-Balaka et la population non-musulmane exprime la volonté de réappropriation territoriale et économique aux mains de la communauté musulmane ?²³ Par ailleurs, de la capitale jusqu'au Sud-ouest, tous les espaces d'expression culturelle, sociale et économique de la communauté musulmane ont été détruits, qu'il s'agisse des mosquées ou des maisons de commerce sur les différents marchés, voire des maisons d'habitation²⁴. Enfin la carte ci-après montre une bonne lecture de la spécificité religieuse du Nord-est centrafricain et surtout une idée globale de la religion à l'échelle nationale.

Enfin, on a constaté que le bref passage de la Séléka au pouvoir, entre mars et décembre 2013, a été marqué par une gouvernance en trompe l'œil affichant publiquement de bonnes intentions, le régime n'a cessé de commettre des exactions. Comme les régimes précédents, celui de la Séléka s'est adonné au banditisme d'État en vidant le trésor public et en commettant de nombreux abus de pouvoir pour s'enrichir indûment. Elle s'est également efforcée de faire main basse sur les réseaux de trafic les plus lucratifs²⁵ (or, diamants et ivoire) dans lesquels certains de ses éléments étaient déjà impliqués avant d'accéder au pouvoir. L'économie de pillage mise en œuvre par la Séléka a achevé ce qui était un État fantôme²⁶. Par ailleurs, le ciblage systématique par les milices anti-balaka des civils musulmans dont beaucoup sont commerçants est venu porter un coup supplémentaire à l'économie centrafricaine.

21 International Crisis Group : « La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation », *Rapport Afrique*, n°219, Nairobi/Bruxelles, 17 juin 2014, 48p.

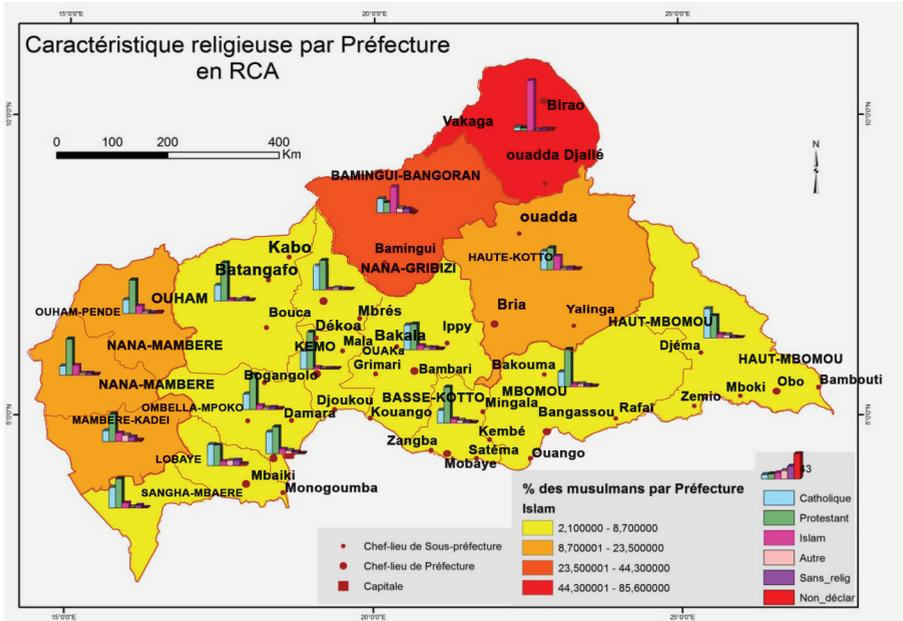
22 Visite du terrain en Octobre 2014 dans cette localité.

23 Soiron-Fallut M. 2014 « En Centrafrique, la croix et le Warga » article sur jeuneafrique.com

24 Constat du terrain suite à la visite effectuée en juillet 2014.

25 Pendant le pouvoir de la Séléka, entre juin et juillet 2013 on a trouvé des Séléka aux alentours de la réserve de Dzangha Sangha en quête des ivoires, en possession d'ordre de Mission signé par le ministre des eaux et forêts de l'époque. Celui-ci fut même le n° 03 de la Séléka. Ce dernier a de la peine pour nier.

26 International Crisis Group, op cit.



(Source : auteur à partir des données du recensement général de la population de 2003, et réalisation, le LACCEG ²⁷(laboratoire de cartographie, de climatologie et des études géographiques, janvier 2015)

La nécessité d'une gouvernance territoriale globale en vue de la maîtrise de la sécurité

La nécessité d'une gouvernance territoriale s'impose à travers l'intégration de tous les espaces par un aménagement global. Cela permet l'interconnexion entre toutes les régions du pays d'une part, et d'autre part un meilleur contrôle du territoire par le pouvoir central, ainsi que l'intégration des espaces et population considérés comme marginalisés au territoire national. Associé à cet équilibre d'aménagement du territoire à travers les mises en place des infrastructures, il faut ajouter que la gouvernance territoriale nécessite l'implication de tous les acteurs sur des considérations territoriale et socioculturelle en vue de la maîtrise de la sécurité globale et créer de ce fait une dynamique de développement territorial.

²⁷ LACCEG : laboratoire de cartographie, de climatologie et d'études géographiques est rattaché au Département de géographie de l'Université de Bangui.



Des nominations à des postes de responsabilité doivent être faites à partir de la compétence tout en tenant compte d'équilibre régional sur le plan socioculturel par exemple. De plus, certains problèmes comme celui de la sécurité méritent d'être discutés avec la population afin que celle-ci puisse participer directement ou indirectement à la résolution.

Cette approche de gouvernance territoriale évitera la résurgence de pareille justification à l'origine du récent conflit en Centrafrique. Laquelle justification s'articule autour de la marginalisation territoriale par un déficit d'aménagement et une gestion exclusive du pouvoir et du territoire à travers la mise à l'écart de certaines communautés, notamment celles du Nord-est. En prônant la gouvernance territoriale, on évitera le repli communautaire d'une part et d'autre part on déclenchera la dynamique d'intégration sous-régionale par des échanges et une bonne gestion des ressources territoriales tant humaines que naturelles. Tout cela participera à la réduction de l'insécurité et de ce fait à la maîtrise de la sécurité territoriale globale.

Enfin, si la revendication de la justification de la récente crise c'est-à-dire le conflit qui a éclaté à partir du décembre 2012 semble être légitime, malheureusement elle s'est déplacée sur un terrain de destruction excessive et de la déchirure du tissu socioculturel, voire économique. Ce déplacement de conflit peut s'expliquer par l'apport des mercenaires des pays voisins comme le Tchad et le Soudan. Cet appui pourrait aussi se justifier par une certaine solidarité communautaire, étant donné que la population du Nord-est de la République Centrafricaine a des liens socioculturels avec celle du Sud-est du Tchad et celle de l'est du Soudan. Ainsi la gouvernance territoriale pourra contribuer positivement à l'élan de revendication à caractère communautaire, et participer de ce fait à la maîtrise de la sécurité globale.

Cependant, le caractère participatif que prône la gouvernance territoriale, nécessite l'engagement des différents acteurs. Or, c'est très difficile à obtenir selon les modalités rêvées. Au-delà des discours, devant la faiblesse de l'État et le scepticisme des acteurs locaux, le développement territorial qui va de pair avec la gouvernance territoriale demeure porté à bout de bras par le monde de la coopération internationale.

De ce fait, on ne peut pas parler du développement participatif²⁸.

28 Maïna-ababa A. 2012. Peut-on faire « du développement participatif » par temps

Ainsi, dans la perspective d'un véritable développement participatif, il importerait de renforcer l'État pour qu'il puisse jouer pleinement son rôle de régulateur dans le processus de transfert de compétences ou d'acteur de développement. Il a été remarqué que c'est l'État qui pourrait prendre des initiatives pour inciter les producteurs à produire davantage, à rendre attractif l'environnement de la production tant agricole que pastorale²⁹.

Conclusion

L'analyse de la récente crise centrafricaine a montré que, c'est le déficit d'aménagement caractérisé par l'absence de la gouvernance territoriale qui a préparé le lit à l'émergence de ce conflit qui s'est particularisé par une insécurité généralisée qui a contraint des milliers de déplacés internes qu'externes³⁰. Cependant, il faut inverser cette tendance de l'insécurité en Centrafrique en particulier et dans certains pays africains en général en s'appuyant sur la gouvernance territoriale. En effet, la situation centrafricaine n'est pas singulière, car des exemples similaires sont aussi observables en Afrique. Prenons le cas du Mali et du Nigéria, des exemples où c'est le déficit de la gouvernance territoriale qui est à l'origine de l'insécurité entretenue par certains extrémistes religieux. De ce fait, la bonne gouvernance territoriale contribuera à réduire l'insécurité. Pour cela, certains paramètres méritent d'être pris en compte, d'abord au niveau territorial, il est souhaitable que les espaces

de conflits ? Quelques enseignements sur les projets d'appui à l'élevage en Centrafrique, *Revue de géographie du laboratoire Leïdi*, n° 10, décembre 2012, pp1-13

29 Dahou T. 2002, « De l'encadrement à la libéralisation : les pouvoirs locaux se réapproprient le développement rural », Momar Coumba D. (Dir), *La société Sénégalaise entre le local et le global*, Paris Karthala : pp227-255

30 Selon le bureau de coordination des affaires humanitaires (OCHA), on comptait en Avril 2014, 603.000 déplacés internes en République centrafricaine, dont 178900 à Bangui. Voir « Rapport de situation sur la Centrafrique n°22 » ; OCHA, 23 Avril 2014. OCHA estime qu'il y a près de 348093 réfugiés centrafricains, dont 59000 en République Démocratique du Congo (RDC), 16000 au Congo-Brazzaville, 181000 au Cameroun et 92000 au Tchad. Le degré de la violence est tel que, certains individus sont obligés de trouver refuge dans les Églises et Mosquées (cas de la Mosquée Ali Babolo au Km5, à Bangui) ou à l'aéroport pour ceux de la capitale. Certains individus le sont encore aujourd'hui. Et parfois ils sont obligés de fuir dans la brousse, surtout ceux qui sont dans les provinces.



considérés comme marginalisés ou périphériques puissent intégrer l'ensemble national ou sous-régional.

La mise en place des différentes infrastructures qui puissent faciliter l'interconnexion territoriale s'avère nécessaire. Ensuite, sur le plan social, que les communautés considérées comme marginalisées puissent participer ou s'impliquer en fonction de leurs compétences aux différents efforts du développement territorial.

Qu'il s'agisse de l'échelle nationale ou sous-régionale. Enfin sur le plan économique et politique, que des dynamiques socio-économiques puissent être suscitées telles que la construction des marchés, l'entretien ou la construction de certains équipements socio-éducatifs ou des maisons d'épargne et de microcrédit. De plus les services déconcentrés de l'État doivent s'intéresser à ces espaces pour un meilleur contrôle et suivi. En un mot faciliter une meilleure répartition des richesses sur tout le territoire.

Car, au-delà du caractère violent, le conflit est l'expression de certaines revendications. Il faut prendre du recul pour bien analyser ces revendications. Si aujourd'hui dans la capitale Bangui, il y a un léger mieux en termes de sécurité, cela ne veut pas dire que le conflit est résolu. En fait, l'insécurité a baissé mais elle n'a pas disparu. Pour éviter la résurgence, mais surtout consolider cette sécurité partielle fragile, il est souhaitable de réfléchir à la durabilité de cette sécurité en prospectant des pistes comme celle de la gouvernance territoriale.

Cependant, la gouvernance territoriale en vue de contribuer à la sécurité pourra-t-elle très vite se faire ? Ou bien se fera-t-elle en un jour ? Il y a certaines insuffisances comme celle des infrastructures routières dont la construction pourra contribuer à la dynamique des échanges entre les différents territoires. Enfin, pour permettre l'implication ou la participation effective des différentes entités socioculturelles dans la gouvernance territoriale, il est souhaitable d'accorder un peu de temps à la formation et surtout l'accent doit être mis sur le niveau d'instruction des communautés des espaces éloignés, considérées comme marginalisées.

En dépit de ces insuffisances, la bonne volonté d'essayer de mettre en œuvre la gouvernance territoriale est à encourager au profit de la paix et de sécurité dans les territoires en proie à l'insécurité.

Chapitre 5

Gouvernance et paix au Bénin

Lawson Boévi Denis

Introduction : violence et gouvernance, une lecture africaniste

Depuis les indépendances¹, le contexte africain est dominé par les luttes et la violence². Les complications socio-économiques, les tensions et les conflits sont liés, à bien des égards. L'Afrique sub-saharienne francophone connaît une évolution récente tumultueuse. D'abord, se font entendre les discours des leaders (Sékou Touré, Hubert Maga, Patrice Lumumba et d'autres) pendant les luttes indépendantistes. Puis suivent les coups d'États³ militaires et l'instauration du parti unique (Bénin, Burkina-Faso, Centrafrique, les deux Congo, Mali, Niger, Togo), dont l'exercice du pouvoir est toujours marqué par la violence⁴. Ensuite, les crises de la dette aboutissent aux dévaluations puis à l'instauration de programmes d'ajustement structurel. Unique élément récurrent durant ces phases anxiogènes successives : la pauvreté reste au cœur des sociétés.

À la fin des tensions internationales entre Blocs et la menace d'une guerre nucléaire s'est substituée la montée en puissance des conflits infra-étatiques, influents, concentriques et potentiellement perturbants. Il s'agit des guerres civiles au moment où « La Baule »⁵ proclame la fin de

1 À lire : Christian Roche, *50 ans d'indépendance dans les anciennes possessions françaises d'Afrique noire*, Racines du Présent, Paris : L'Harmattan, 2011.

2 À lire : René Lemarchand, « Lutttes, enjeux, pouvoirs : La violence politique », in Christian Coulon, Denis-Constant Martin, *Les Afriques politiques*, Paris : La Découverte, 1991, p. 200 ; Étienne Smith, *L'Afrique : Histoire et défis. 50 cartes et fiches*, Paris : Ellipses, 2009, pp. 154-165 ; Marc Le pape, Johanna Siméant, Claudine Vidal, (Dir.), *Crises extrêmes. Face aux massacres, guerres et génocides*, Paris : La Découverte, « Collection Recherches », 2006.

3 Sur les coups d'États en Afrique, Alan Bryden et Boubacar N'Diaye (Directeur de publication), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest francophone : bilan et perspectives*, Genève, septembre 2011, p. 1.

4 La violence est délicate à spécifier. Nous retenons la définition suivante : il s'agit d'abord d'une contrainte physique ou psychologique à tendance symbolique mobilisée comme ressource de l'État. C'est également un instrument de lutte ou de contrôle d'une population établie ou non sur le territoire où elle s'exerce. En tant qu'arme, elle prend la forme empirique du viol, de la mutilation, du déni.

5 Le sommet de La Baule débute le 2 juin 1990. En ouverture de ce 16^{ème} sommet des chefs d'État de France et d'Afrique, le président François Mitterrand mentionne la démocratie



la période 1960-1990. Celle-ci, caractérisée par l'absence d'alternance et la personnalisation du pouvoir⁶ révèle la fragilité des États africains. Leur stabilité apparente reposait alors sur la répression et le culte de la « personne président ». Ce dernier manœuvre pour déstabiliser⁷ un État⁸ voisin. Les atteintes à la stabilité ont alors une cause externe, la politique extérieure menée par la « personne président ».

Le phénomène se transforme au début des années 1990. Une nouvelle liberté du discours public, issue de la pression internationale sur « les personnes présidents », donne à chacun l'occasion de s'exprimer. Cette prise de parole a pour socle le reniement total de la « personne président »⁹.

Dans sa version la plus sanglante, elle va jusqu'à la prise des armes et à la « violence absolue ». Dans son aspect le plus pondéré, elle renvoie aux processus de transition dits des Conférences nationales. Même au terme d'un pilotage pacifié, la violence, dans certains cas, finit par s'imposer (Togo). Après 1990, les régimes autoritaires et répressifs d'Afrique sub-saharienne francophone – quand ils ne sont pas tout simplement maintenus (Gabon ou Togo) – transmettent un héritage tragique : presque partout, la violence ethnique, le génocide, une transition sanglante, l'interruption de l'ordre constitutionnel par les armes ou par la fraude électorale s'imposent. *In fine*, un retour massif à la période 1960-1990 devient envisageable, avec son spectre de répressions.

Une différence significative apparaît. La « personne président » disparaît peu à peu et laisse place d'abord aux « seigneurs de la guerre » affichant des identités fluctuantes, ensuite aux rebelles ou criminels transfrontaliers. Leurs revendications évoluent suivant les sensibilités,

comme condition de l'aide au développement.

6 Les omnipotents Maréchaux, Timoniers et autres Pères de la nation : Eyadema, Mobutu, Houphouët, Kérékou.

7 Voir Philippe Braud, *Sociologie politique*, Paris : L.G.D.J, 2008, pp.260-267 et Philippe Braud, *La science politique*, Paris : PUF, (Que sais-je), 2007, pp.6-8, pour compléter la question de l'instabilité politique en Afrique.

8 Philippe Braud, *Science politique, tome 2 : Penser l'État*, Paris : Seuil, 2004 et Philippe Braud, *op. cit.*, chap.4, pp.191-245.

9 Souvent militaire, « la personne président » jouissait d'une armée ou d'une garde républicaine mono-ethnique ou clanique, à tendance criminelle, véritable force de frappe létale. Dominique Bangoura, « État et sécurité en Afrique », *Politique Africaine*, Besoin d'État, n° 61, mars 1996, p.39, URL : <http://www.politique-africaine.com/numeros/pdf/061039.pdf>, consulté le 28 avril 2009 ; Alan Bryden et Boubacar N'Diaye, *op. cit.*, p. 1 et suiv.

les intérêts et les alliances du moment (Côte-d'Ivoire). Perturbant l'équilibre fragile de gouvernements centraux « démocratiquement élus », ces nouveaux venus deviennent des interlocuteurs non-étatiques de la communauté internationale et sont associés à des accords de paix, accédant à une réelle gouvernance¹⁰ (Guillaume Soro). L'Afrique, déjà balkanisée¹¹ au niveau continental, se balkanise à l'intérieur même des frontières des pays francophones (Centrafrique, Mali). L'État et le pays se résument à la capitale où le président « démocratiquement élu » se réfugie. Elle devient la position géographique fondamentale de « l'armée fidèle » qui repousse les assauts des rebelles.

Le reste du territoire étant souvent aux mains de réfractaires qui développent une administration fiscale (les deux Congo, Côte-d'Ivoire) en contrôlant les richesses minières. Au-delà de leurs idéologies politiques, la gouvernance qu'ils instaurent demeure limitée¹². Les autorités de la capitale comme le pouvoir de proximité des divers « chefs de guerre » connaissent les mêmes dérives, les mêmes failles et, partant, une gouvernance incapable de satisfaire les aspirations de la population : une mal-gouvernance.

Toutefois, ces aléas sociopolitiques ont épargné jusque-là un État : le Bénin. Les signes de mal-gouvernance y abondent mais la violence est presque absente. Demeurent contenus : tensions politiques ethniques ou religieuses, crimes transfrontaliers et terrorisme ou encore pouvoirs dynastiques¹³. Les alternances présidentielles, plusieurs élections¹⁴

10 La gouvernance est un « mode de gestion et prise de décision, au sein d'une entreprise ou d'une entité politique, envisagé dans tous ses aspects, institutionnels et non institutionnels. » (Philippe Braud, *op. cit.*, p. 786 et pp.692-693). La gouvernance peut faire l'objet de suivi et d'évaluation car mesurable, modifiable et dynamique. Ainsi, elle génère, selon les cas, une société humaine paisible ou en proie aux conflits violents.

11 La balkanisation est perçue comme une fragmentation de l'espace qui induit un confinement provoqué d'entités spatiales et humaines variables. Mais elle est parfois le résultat d'une gouvernance politique « identitaire » locale. L'analyse de l'Afrique postcoloniale montre l'émergence d'une balkanisation infra-étatique.

12 Voire dramatique car elle entretient la violence. Pour la majorité des populations vivant sur le territoire, cela se traduit par la pauvreté, « le drame du réfugié chez soi », le viol, les enfants soldats, et surtout le *statu quo* (corruption, clientélisme, l'existence de deux classes : les très pauvres et les très riches).

13 En l'absence de processus démocratiques réels, d'élections, de transitions paisibles et d'alternances.

14 Elle s'entend comme le processus qui conduit au libre choix d'un ou de plusieurs individus représentatifs d'une idée ici politique, sur la base de programmes/projets, de normes formellement établies et auxquels adhèrent ceux qui sont porteurs



législatives et municipales se dérouleront sans conflits létaux, fait remarquable en Afrique.

L'objectif de notre texte est de présenter ce cadre béninois apaisé. Celui-ci est renforcé par le soutien des PTF (Partenaires techniques et financiers : Union européenne, Programme des nations unies pour le développement : PNUD). Mais il s'agira de montrer que la paix dans ce pays reste fluctuante et inachevée. C'est pourquoi nous formulons l'hypothèse que cette paix sociopolitique est en perpétuelle construction. Cette paix actuelle reste soumise aux tensions et aux contingences réelles ou imaginaires, fruits d'une gouvernance politique manichéenne, ancienne ou récente voire actuelle (Nord du Bénin *versus* Sud du Bénin).

Ce manichéisme traverse chaque quinquennat présidentiel depuis 1991. À chaque élection, la « régionalisation » du suffrage universel coopte le leader du terroir Sud ou Nord. Une sorte de « communautarisme politique » légitime ensuite la gouvernance (« des gens de la même région ») corrompue et clientéliste. Celle-ci se réapproprie alors les règles démocratiques à des fins de reproduction d'un système partisan, méridional comme septentrional. Ce phénomène se produit en dehors d'un quelconque projet de développement national, pourtant gage de sécurité¹⁵ économique, politique et sociale.

Le discours belligène de certains leaders politiques (surtout au moment des élections pour capter les suffrages ethnicisés) donne l'impression à un observateur extérieur que l'affrontement Nord *versus* Sud aura lieu. Et pourtant, un processus de pacification est en cours au Bénin.

La présente contribution est structurée en deux parties. Dans une première partie, l'analyse de la gouvernance politico-électorale du contexte béninois identifie certains invariants sociopolitiques. Dans une deuxième partie, il s'agira de voir comment l'imaginaire de la population et les diverses institutions contribuent concrètement au recul de l'insécurité, à la stabilité et *in fine* à la paix. « Gouvernance

du choix, sans contrainte, intimidation, qu'elle soit physique ou psychologique. Au Bénin la Cour constitutionnelle vient de mettre fin (décision DCC 15-001 du 9 janvier 2015) au blocage du processus électoral qui créait des tensions entre le pouvoir du Président Boni Yayi, confronté à l'opposition politique et à la société civile.

15 Notre vision dans ce texte n'est pas exhaustive. La sécurité signifie une situation dans laquelle l'idée de menace ou la menace elle-même tend à l'inexistence. Elle inclut tous les paliers de la vie dont elle doit garantir la permanence.

à risque »¹⁶: invariants politiques et agissements électoraux. Depuis son indépendance en 1960, le Bénin connaît une situation politique plus ou moins stable, à la différence de ses voisins (Togo, Niger, Nigéria) ou d'autres pays d'Afrique sub-saharienne. Il a su négocier ses transitions politiques et présente une certaine stabilité politique. Dans une certaine mesure, la question semblait jouée dès le départ. Le Bénin est demeuré, pendant longtemps, « l'enfant malade de l'Afrique », incapable d'organiser un pouvoir central durable. Longtemps, l'instabilité chronique a rongé ce pays, justifiant cette réputation. Paradoxalement, le Bénin a d'abord connu les signes de l'instabilité peu après l'indépendance avant de devenir depuis deux décennies un pays politiquement stable.

Ce pays connaît son premier coup d'État le 28 octobre 1963, trois ans seulement après son indépendance. D'autres putschs suivront jusqu'à celui du 26 octobre 1972. La question de la sécurité au cœur de la stabilité s'est alors posée très tôt après l'indépendance. Celle de la gouvernance politique tout autant. L'ancien président de la République, le général Mathieu Kérékou avance le motif de la gouvernance politique pour justifier le coup d'État du 26 octobre 1972¹⁷ : elle est « jugée mauvaise et anarchique » avec un pays comportant trois présidents à sa tête, « *l'hydre triumvirat* ».

Le marxisme-léninisme, idéologie adoptée par le régime issu du coup d'État de 1972, a permis au pays de connaître une certaine « stabilité » institutionnelle et politique. Mais la répression systématique, la violence utilisée pour gouverner et la corruption ont remis en cause la gestion de cette période, favorisant un questionnement sur la problématique de sécurité.

Au-delà de son caractère autoritaire, ce régime a permis un recul,

16 Une gouvernance devient risquée quand les décisions ou les mesures gestionnaires incluent des actes et discours compromettant un résultat positif, engendrant une menace potentielle. Celle-ci va de la simple tension contextuelle nuisant juste à l'harmonie quotidienne entre gens d'un même voisinage, jusqu'au danger léthal pour certains individus. La « gouvernance à risque » est liée à l'insécurité, l'instabilité politique — quand son porteur est une autorité politique —, la guerre, la violence. Ces enchaînements d'événements meurtrissent les personnes et les biens et *in fine* brisent un processus démocratique voire le développement d'un pays.

17 Cf. après le coup d'État d'octobre 1972, interview du président Kérékou : <http://www.ina.fr/video/CAF92015518/situation-au-dahomey-apres-le-coup-d-etat-interview-du-president-kerekou.fr.html>



un « refoulement », de la conscience ethno-régionale, laquelle avait influencé, dans la période précédente (1960-1972) gouvernance politique et choix électoraux dans la sélection des dirigeants. Cette conscience « ethnicisée » n'avait pas disparu. Mais son expression publique était jugée antirévolutionnaire et réprimée¹⁸.

La démocratisation née de la Conférence nationale a réintroduit, dans le débat public, l'idée du « terroir » d'origine du politique¹⁹. L'espace régional où le futur dirigeant est né et a grandi, détermine ainsi la carrière politique, la trajectoire au sommet de l'État. Lors des élections, ce discours sur l'origine forme en partie le socle de la représentativité du dirigeant politique, c'est-à-dire le nombre de voix qu'il obtiendra lors d'une compétition électorale²⁰.

Une politique manichéenne : un État, une Nation, mais deux régions Nord / Sud²¹

La vision d'une séparation du Bénin en deux pôles opposables provient de l'histoire coloniale. Le colon français avait opté pour le développement initial et la prise en charge immédiate de la partie méridionale, plus facile à administrer. La résistance plus affirmée des populations septentrionales a longtemps ralenti sa pénétration. Le processus de stigmatisation et de préjugés²² a alors pris corps dans les imaginaires des populations, de part et d'autre de la frontière idéologique²³.

18 Les nostalgiques de cette période évoquent les tensions actuelles entre majorité et opposition, liées à la conscience ethno-régionale, pour justifier la création d'un néo-Parti de la Révolution Populaire du Bénin : PRPB, sigle du parti révolutionnaire de Kérékou. Il accueillerait les partisans, quelle que soit leur origine régionale (Nord, Sud, Est ou Ouest), leur ethnie ou groupe socioculturel (fon, mina, dendi, adja, yorouba, peul...).

19 Voir Nassirou Bako-Arifari, « Démocratie et logiques du terroir au Bénin », *Politique Africaine*, Le Bénin, numéro 59, octobre 1995, sur : http://www.politique-africaine.com/numeros/59_SOM.HTM, consulté le 18 janvier 2015.

20 Dans cette sociologie politique béninoise, le terroir ne détermine pas toujours, à lui seul, l'identité du leader politique, ni son parcours. Parfois, des alliances entre terroirs différents existent. Ces stratégies sont présentes également dans la gouvernance étatique. Ce pourrait être un principe de partage du pouvoir entre régions, un équilibre. Mais Bako-Arifari le nomme « saupoudrage » politique, issu d'un double dilemme : celui de « l'homme politique sudiste » et celui du « déficit » attaché à la réputation de « l'homme politique nordiste » (Nassirou Bako-Arifari, « La gestion de la violence xénophobe dans le jeu politique au Bénin », *Laboratoire d'études et de recherches sur les dynamiques sociales et le développement local (LASDEL)*, Études et travaux n° 44, février 2006, p. 24).

21 À lire aussi : Nassirou Bako-Arifari, *op. cit.*, p. 16 et suiv.

22 *Ibid.*, pp. 9-13.

23 L'idéologie désigne ici une représentation construite d'une réalité qui apparaît ensuite

Cette ligne de démarcation pourrait se situer géographiquement au Centre²⁴ du pays. Cette perception exclut d'office l'idée de l'existence des autres régions du Bénin. Quand le politique ou le citoyen béninois parle du Nord et du Sud, il fait référence à cette frontière idéologique. La représentation de celle-ci sur une carte laissant entrevoir des nord et des sud à géométrie ethno-identitaire variable. La réalité de cette frontière idéologique se trouve cependant dans le rapport entre les anciens royaumes du Bénin. Mais, là encore, l'histoire ne montre aucun lien direct entre les tensions et rivalités passées d'un côté et la survenance de luttes entre le Nord et le Sud du pays, de l'autre.

Le nom *danhomé*²⁵ cristallisait et encore aujourd'hui évoque une certaine antipathie²⁶ des populations du Centre, « les alliées » du Nord. L'idée du colon français de nommer le pays Dahomey (traduction littérale de *danhomé*) a accentué cette antipathie. Elle sème la vision des *danhomènou* (les « gens » du *danhomé*), nouveaux colons « prédateurs » de l'espace public. Le Nord (voire le Centre) opte pour un « communautarisme » ethno-régional et politique, une « fidélité »²⁷ à tout ce qui représenterait le Nord. Il est présenté, par ses promoteurs, comme un mécanisme de conservation voire de survie d'une entité régionale.

Ce manichéisme comme vision politique reste une logique élitiste²⁸, parrainée par les acteurs politiques majeurs. Les élites des deux régions

comme origine fondatrice. La frontière idéologique consacrant la séparation Nord/Sud apparaît dans la narration des différents acteurs. Elle pousse à l'action, est transmissible et intemporelle. Les questionnements à son sujet sont considérés comme un déni tant ce clivage va de soi. Son flou et sa complexité – toute personne y investit ce qu'il veut – font sa force et la maintiennent vivante. Si le dirigeant renonce à cette idéologie, il paraîtra incohérent à ses partisans et/ou électeurs et peut perdre le soutien des « gens de son terroir ». Car ceux-ci ont intériorisé la frontière comme existant. Leur quotidien ainsi que leur expérience de la gouvernance administrative ou politique renforcent l'idée de la séparation. « *Si j'étais du Nord, du Sud... mon dossier allait passer, j'allais avoir le concours du ministère de l'administration publique* ». Les témoignages oraux de ce type abondent.

24 Le Centre ou le Moyen-Bénin au niveau des Collines (dans le Département des Collines).

25 Nom de l'ancien royaume expansionniste du Sud.

26 Fon, mahi vs idaatcha ou mahi vs Bariba.

27 Le *danhomènou* étant jugé « moins fidèle ».

28 L'élite s'entend comme le « *personnel politique* » possédant le « *prestige* » sans avoir toujours les « *qualités* » de « *l'animal politique* ». (Genieys William, « Nouveaux regards sur les élites du politique », *Revue française de science politique*, 2006/1 Vol. 56, p.121 et suiv., sur : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2006-1-page-121.htm>, consulté le 18 janvier 2015).



s'ostracisent mutuellement. La gouvernance dans les administrations montre aussi des exemples de séparation entre groupes ethno-régionaux. Ils se fondent sur cette fracture pseudo-géographique. Elle est visible pendant les élections au sein des populations du Nord ou du Sud.

La frontière idéologique imprègne alors tous les discours, les populaires comme ceux des élites. Les gens oublient quelques temps, qu'au-delà de la frontière idéologique, ils partagent la pauvreté, le chômage, l'insécurité, la corruption, l'absence d'hôpitaux équipés.

Les élites utilisent cette vision manichéenne comme stratégie. Ce phénomène a débuté avec les premiers présidents du Dahomey nouvellement indépendant. La gouvernance du pays repose sur la séparation, dès les premières années de l'indépendance. Le premier président Hubert Maga, d'ascendance roturière et surtout originaire du Nord, était constamment critiqués par les méridionaux Sourou Migan Apithy et Justin Ahomadegbé-Tomêtin.²⁹ Se développe après l'indépendance une dépréciation de la figure de l'élite ou du meneur politique de la région autre que la sienne. Mais cette dévalorisation existe aussi à l'intérieur d'une même région. Apithy et Ahomadegbé ne manquèrent par de rappeler souvent les haines et les trahisons ancestrales entre les royaumes d'Abomey et de Porto-Novo. Ce processus a une force symbolique puissante. Il engendre des violences répressives mesurables ; dès 1961³⁰, l'insécurité identitaire ethno-régionale est présente.

La période révolutionnaire, de 1972 à 1989, a délégitimé la gouvernance manichéenne, promettant une union du peuple. Mais elle a généré une autre insécurité politique. Le « petit palais »³¹, lieu de torture par excellence du pouvoir, servait à la répression des opposants, venus de tout le pays, et au musellement de la libre expression. Le processus de démocratisation, enclenché en 1990 avec la Conférence nationale,

29 Maurice-Ahanhazo GLELE, *Naissance d'un État noir. L'évolution politique et constitutionnelle du Dahomey, de la colonisation à nos jours*, Paris : Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1969, p. 141. Apithy et Ahomadegbé useront souvent de stéréotypes pour dénier au président Maga sa capacité à gouverner. La gouvernance suppose pour eux des ascendances royales ou des références à une lignée dirigeante noble, Apithy et Ahomadegbé descendant de familles royales d'Abomey et de Porto-Novo, contrairement à Maga.

30 Maurice-Ahanhazo GLELE, *op. cit.*, pp. 230-231.

31 Zone du complexe hôtelier PLM-Alédjo ; un autre lieu de torture célèbre est la prison de Sègbana. Le président actuel Boni Yayi évoque souvent ces deux endroits, pour intimider les syndicalistes contestataires.

réintroduit, dans le débat politique, les pratiques ethno régionales, refoulées depuis 1972.

De multiples partis politiques³² émergent, maniant tous la coloration régionale. L'homme politique béninois fera nécessairement de sa région son fief, le lieu où il rencontre les « siens ». Comme lieu de mobilisation, le « terroir » au Bénin a quelques liens avec la création d'un parti politique³³.

Il existe aussi un discours manichéen du président Boni Yayi. À l'occasion de la fête de l'indépendance du 1^{er} août 2012 et dans un contexte de crise sociale, il déclare sur la chaîne nationale (ORTB) que l'opposition se tient prête pour un « affrontement » entre ses partisans « les Béninois du Nord-Bénin profond » et « eux, ces petits »³⁴, les adversaires sudistes de la présidence.

Gouvernance électorale, transition et alternance

La gouvernance électorale se comprend comme l'ensemble du processus conduisant au choix démocratique des acteurs politiques qui doivent animer la vie de l'État³⁵. Elle est souvent régie par la Loi fondamentale. Un ensemble de règles (lois et décrets) connexes complète son efficacité, sa transparence et son respect des principes démocratiques.

Le Bénin a aligné sa gouvernance électorale sur la Constitution du 11 décembre 1990. Ce choix a permis trois alternances politiques majeures (Soglo : 1991, Kérékou : 1996, Yayi : 2006) à la tête de l'État sans

32 Christophe Kougniazondé, « Histoire des partis politiques au Bénin, des indépendances à nos jours » in Jan Niklas Engels, Alexander Stroh, Léonard Wantchékon (eds), *Les actes de la conférence sur le fonctionnement des partis politiques au Bénin*, Cotonou : Éditions COPEF, 2008, pp. 23-52.

33 Raymond Goudjo, « Le droit naturel thomiste : principe actif d'universalité et de dialogue », in *Identités ethniques et intégration nationale, Jalons pour une éthique de l'intégration*, Institut des Artisans de Justice et de Paix et la commission diocésaine justice et paix de l'archidiocèse Cotonou, symposium de Cotonou, 22 et 23 décembre 1997, p. 134. Alexis Bancole, « La répartition géo-politique des ethnies au Bénin et la floraison des partis politiques », in *Identités ethniques et intégration nationale, Jalons pour une éthique de l'intégration, op. cit.*, pp. 67-72.

34 Cf. « À cœur ouvert, Boni Yayi parle au peuple béninois : 1^{ère}, 2^{ème} et 3^{ème} parties », www.youtube.com consulté le 22 novembre 2014. « Les petits » sont les membres de l'opposition regroupés pour l'essentiel dans le parti « l'Union fait la Nation » (UN). Il regroupe les forces politiques du Sud (PSD, PRD et RB, qui l'a quitté entre-temps).

35 Du président de la République aux membres des Conseils de quartier et de village.



violence. De même, le Bénin a organisé cinq élections présidentielles (1991, 1996, 2001, 2006, 2011), six élections législatives (1991, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011).

Le pays a aussi connu deux élections communales et municipales et une élection locale, sans débordement majeur (2003, 2008). Le Bénin fait figure de modèle dans la sous-région. Mais son processus électoral reste sensible. L'élection y demeure un moment de fortes tensions et des tentatives pour la contrôler adviennent. Certains politiques souhaitent se réappropriier les règles et les institutions de contrôle (Cour constitutionnelle), mais aussi les outils recensant les électeurs.

Les tensions (liées aux stratégies et aux discours manichéens fortement mobilisés pour la captation du vote « des gens de chez soi : *je suis un fils d'ici, votez pour moi* »), la sensibilité du Président de la Cour constitutionnelle sont des variables déterminantes dans la conquête du pouvoir. Il faut ajouter à cela le contrôle de la LÉPI qui depuis 2011, au moins, est devenu un enjeu de pouvoir³⁶.

Si le changement constitutionnel³⁷ (à des fins de maintien au pouvoir au mépris de toutes les règles démocratiques) est un projet politique, le contrôle de la taille de la population en âge de voter, sur l'ensemble du territoire et dans le « terroir » d'origine, devient un enjeu crucial. Cela procurerait, pour qui manipule ces données, une avance sur les adversaires politiques. Cet usage orienté des statistiques n'est pas sans risque sur la sécurité et le déroulement pacifique du processus électoral.

Une analyse de la dernière décision de la Cour constitutionnelle au sujet des élections à venir énonce ainsi des hypothèses de tensions et de violences électorales. En effet, la Cour oblige (et ses décisions sont sans recours) le corps électoral à la convocation à des dates fixes, même si

36 Cf. article 5 du Code électoral, Loi n° 2013-06 du 25 novembre 2013 ; toutes les élections à venir se feront « sur la base de cette liste ». LÉPI est le sigle désignant la Liste Électorale Permanente Informatisée. Beaucoup d'acteurs politiques béninois la perçoivent, de façon précise ou imaginaire, comme la clé de la maîtrise du suffrage universel. Sur la LÉPI au Bénin : *Rapport de l'étude sur la Liste électorale permanente informatisée*, République du Bénin, PNUD, UE, publié le 15 janvier 2010, sur : www.bj.undp.org, consulté le 30 décembre 2014. Voir le site du Conseil d'orientation et de supervision de la LÉPI : <http://www.coslepi-antbenin.org/actualite.php>

37 Congo, Burkina-Faso (cause du départ de Blaise Compaoré), Bénin (Kérékou puis Yayi mais la manœuvre échoue pour le moment), au Gabon, au Togo et sûrement en République Démocratique du Congo vu son actualité.

l'état actuel de la LÉPI³⁸ s'améliore insuffisamment, malgré différentes corrections entreprises depuis les dernières élections.

Autre enjeu : la place de l'argent³⁹ et de la corruption augmente dans le processus électoral ; l'intégrité des responsables institutionnels doit être repensée. La circulation de l'argent liquide durant les élections devient prépondérante. Il fausse les règles démocratiques et oblitère le débat politique, déversant des billets généreusement distribués par ceux qui une fois au pouvoir mettront en place le mécanisme de rétro-commissions, asphyxiant les recettes publiques.

La corruption touche de plus en plus l'armée ou les forces de police et de gendarmerie. Le rançonnement des usagers fragilise la confiance que la population accorde à ses forces de sécurité. La violence armée augmente : braqueurs et coupeurs de route sévissent sur tout le territoire. Le Bénin connaît depuis trois ans une accélération et de la violence avec armes et de l'insécurité. Presque quotidiennement, les médias du pays relaient cette situation délétère⁴⁰.

Les questions lancinantes à l'approche de chaque élection sont : le Bénin va-t-il connaître une implosion⁴¹ ? Les événements vont-ils détruire sa sécurité, sa stabilité et sa paix relative ? Y aura-t-il rupture démocratique et remise en cause définitive des institutions issues de la

38 Dans le processus d'enregistrement, des Béninois en âge de voter ont été oubliés. Ou ils sont enregistrés mais n'apparaissent plus ensuite sur la liste, plus les soucis techniques liés à son utilisation. Une Cour constitutionnelle inféodée au président Boni Yayi et une LÉPI passablement imprécise ou statistiquement orientée fragilisent la démocratie. Certains observateurs béninois invoquent ces deux éléments pour expliquer sa réélection en 2011.

39 Wilfrid Hervé Adoun, François Koffi Awoudo, *Affaires d'État au Bénin. Le général François Kouyami Parle...*, Paris : Les Éditions Ibidun, 2011, p. 169 et 182. Prudent Victor Topanou, *Boni Yayi ou le grand malentendu. Le quatrième président du renouveau démocratique béninois*, Paris : L'Harmattan, 2012, pp. 62-66.

40 « Les malfrats ont encore frappé : Braquage sur la route Kpédékpo-Ouinhi » sur : <http://bj.jolome.com/news/article/braquage-sur-la-route-kpedekpo-ouinhi-5-millions-de-f-cfa-emportes/?t=revue>, du 8 janvier 2015.

41 Lire Nassirou Bako-Arifari, *op. cit.*, p. 24 et suiv. Sur la gouvernance régionaliste et le manichéisme xénophobe menaçant l'ordre démocratique : « La garde de Théodore Holo [Président de la Cour constitutionnelle] renforcée suite à sa décision [*supra*] », *24HauBénin. info.*, du 23 janvier 2015, sur : <http://bj.jolome.com/news/article/la-garde-de-theodore-holo-renforcee/?t=revue>, consulté le 25 janvier 2015. « Opération coup de point de la police : un mort, un braqueur arrêté, et deux en cavale », quotidien *Le Matinal*, du 26 décembre 2014, sur : <http://www.actubenin.com/?Operation-coup-de-point-de-la>, consulté le 27 décembre 2014.



Constitution du 11 décembre 1990 ?

En attendant les réponses, un certain nombre de facteurs contrebalancent les stratégies à risques, énoncées dans les pages qui précèdent. Il s'agit de certaines perceptions collectives béninoises, garantes du vivre ensemble. Elles facilitent certains mécanismes déployés par les membres de la société civile.

Paix et processus démocratique : prophétie auto-réalisatrice et mécanismes régulateurs

Depuis 1990 l'analyse de la trajectoire sociopolitique du Bénin montre une anticipation des tensions. Les populations contournent, sauf pendant la phase électorale, la logique d'affrontement proposée par les acteurs politiques car elles aspirent souvent à la paix. Les gens optent pour le dialogue, la médiation intra-communautaire à l'intérieur des régions ethno-culturelles où se côtoient presque toujours les différences, c'est-à-dire des espaces où cohabitent des individus venus de tous les horizons.

La perspective d'un Nord ou d'un Sud comme régions politiques exclusives n'exclue pas la présence de groupes identitaires autres que ceux existant sur la base de l'origine régionale. Avant, pendant et après les élections (moment de fortes tensions), l'individu béninois convoque et sublime l'idée de la paix à travers la mobilisation des symboles qui la représentent. Le symbole a « la capacité de structurer des enjeux de société : offrir des points d'ancrage [identitaire] et de ralliement à des groupes qu'il contribue ainsi à définir »⁴².

Le symbole le plus répandu, autour duquel la conscience collective est unanime comme référent rassembleur et non-manichéen, n'est autre que la Conférence nationale. Elle est devenue un « objet sacré », base d'un processus démocratique perçu comme irréversible. Sa mobilisation a souvent le soutien de la société civile, quand elle n'en est pas à l'origine.

« Le Bénin est un pays de paix »

La prophétie auto-réalisatrice repose sur l'énonciation d'une réalité auto-alimentée. Elle est « une assertion qui induit des comportements de nature à valider cette assertion »⁴³ « Nos actions ont un effet sur [la

42 Philippe Braud, *L'émotion en Politique : Problèmes d'analyse*, Paris : Presses de Sciences Po, 1996, pp. 86-87.

43 Jean-François Staszak, « Prophéties autoréalisatrices et géographie », *L'Espace géographique*, 2000, 29, 2, pp. 105-119.

réalité] et nos représentations déterminent pour une part nos actions »⁴⁴. Alexander Wendt⁴⁵ et Thomas Lindemann⁴⁶ abondent dans le même sens. Dans la définition de l'autre, ce qu'est l'ami ou l'ennemi devient en grande partie ce que nous en faisons⁴⁷. La représentation de l'ennemi et sa réalité s'imbriquent.

Dans le cas béninois, la paix est à la fois pensée (formulation cognitive) et démarche concrète (agissements). C'est d'abord une réalité dans la conscience sociale. Elle est imaginée dans des noms et des mots qui y font référence : c'est le lien intrinsèque par exemple entre le *fâfâ* ou *fi-fâ* (*fraîcheur* ou encore *c'est frais ici*) de l'eau et la notion de paix. Mais la paix est aussi une démarche concrète : c'est aussi la perception et/ou la démarche des Béninois vers l'altérité dans sa région et/ou en dehors. Dans les faits, le voisin — qu'il soit différent ou pas — reste un proche avec lequel le dialogue est possible malgré les tensions. Il est question (surtout pendant les élections où la tension monte) de l'assimiler comme appartenant à la communauté proche. Leur sort est lié à la fois à toute violence probable comme à l'apaisement.

Les Béninois tournent souvent en dérision la manipulation des différences ethno-régionales à des fins électoralistes, vidant ces oppositions de leur sens belligène et létal. En privilégiant le vivre ensemble, les Béninois se réapproprient⁴⁸ le processus d'opposition politique entre dirigeants de différentes régions. Le rapport quotidien avec le voisin « d'ailleurs » a des vertus pacificatrices. Car, les élections passées, la routine de la vie prescrit la communauté de vie comme communauté de partage des réalités. Celles-ci vont de la pauvreté à la fréquentation du même marché de quartier ou de village en passant par le même lieu de culte, le même hôpital chichement équipé, la même école désargentée pour les enfants.

Pendant ce temps, les politiques entretiennent la corruption, se partagent les rentes de l'État, quelle que soit la région d'origine du dirigeant.

44 Jean-François Staszak, *op. cit.*, p. 2.

45 Alexander Wendt, « Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power Politics » in *International Organization* (1992).

46 Thomas Lindemann, *Penser la guerre. L'apport constructiviste*, Paris : L'Harmattan, « Logiques Politiques », 2008.

47 Thomas Lindemann, *op. cit.*, p. 57.

48 Razafindrakoto M., Roubaud F. et Wantchekon L., « Introduction thématique. Gouvernance et démocratie en Afrique : la population a son mot à dire », *Afrique contemporaine* 2006/4, n° 220, p. 21.



Le politique a ainsi les moyens de quitter le pays quand celui-ci sera à feu et à sang pour se réfugier à l'extérieur avec sa famille, laissant les communautés s'éliminer. Le choix du vivre ensemble au-delà des tensions est illustré par la conscience que les Béninois ont de la mauvaise gouvernance⁴⁹ de leurs politiques.

Ce choix est confirmé par les aspirations « *desiderata* : *ALAFIA (paix)* » émises par les Béninois dans les « études nationales de perspectives à long terme intitulé « Bénin-2025 ». » La logique des « *desiderata* » rapproche ainsi la prophétie auto-réalisatrice du mythe de Pygmalion⁵⁰. Dans l'imaginaire collectif et la stratégie sociale, le processus de pacification est inclus dans une démarche de vœux, de souhaits et de prédications mobilisant Dieu et les dieux.

Les Béninois prient beaucoup⁵¹ surtout quand ils supposent qu'un danger menace la paix. Ils en appellent au(x) Dieu et dieux dans une stratégie de conjuration de la violence. La conscience du danger – remise en cause de la paix et de la sécurité – les conduit à adresser un « vœu de paix » : prières, rituels, célébrations. Le processus de pacification devient une entreprise soumise à la divinité.

Le Bénin présente aussi une gamme classique de construction d'une société démocratique et de paix sans et/ou avec le politique. Elle comprend les dispositifs et les outils comme les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD)⁵² et les politiques des institutions comme le PNUD pour le développement durable, la lutte contre les inégalités diverses et la pauvreté.

Mobilisation de symboles, mécanismes de prévention et de résolution des crises.

Les représentations de la paix et les méthodes populaires, pour contourner les tensions générées par la « gouvernance à risque », sont complétées

49 Les élections permettent aux Béninois de récupérer gratuitement des gadgets, du riz, des maillots ou de l'argent liquide, part infirme des détournements massifs des élus pendant leurs mandats.

50 Demailly André, « De Pygmalion aux prophéties autoréalisatrices », *Le Journal des psychologues*, 2008/7 n° 260, p. 68-72.

51 Cédric Mayrargue, *Dynamiques religieuses et démocratisation au Bénin. Pentecôtisme et formation d'un espace public*, (doctorat de Science politique), Université de Montesquieu-BordeauxIV/IEP-Bordeaux/CEAN, décembre 2002.

52 *Les Objectifs du Millénaire pour le Développement au Bénin : Situation actuelle et perspectives (Éliminer la pauvreté en 2015)*, PNUD, Bénin, juillet 2009.

par des actions présentes tous les jours dans la société, mais aussi de façon ponctuelle lors des élections. Les éventuels troubles ethno-culturels, alimentés par les discours régionalistes, sont rééquilibrés. L'idée consiste à mobiliser ce qui, dans la conscience collective, fait l'objet d'un consensus « sacré ». Cette sacralité est telle que sa remise en cause provoquerait une rupture entre la société et la sphère politique.

La Conférence nationale réussit une transition politique pacifique en 1990, elle est jugée fondatrice dans le processus de construction démocratique ; elle acquiert « une légitimité sacrée ». La référence à cet événement fondateur rappelle aux consciences — parfois sensibles aux arguments ethno-régionalistes, risqués pour le devenir national — l'attrait du vivre ensemble.

Les Béninois se souviennent collectivement des difficiles moments de la révolution, des coups d'États de la période 1960-1972, des tensions du début des années 1990. Ces diverses phases ont failli précipiter le pays dans le chaos. La mobilisation du symbole de la Conférence nationale intervient ainsi comme travail de mémoire. Celui-ci s'exécute à travers des chansons, surtout pendant les élections, mais des journées de commémoration (anniversaire des dix, quinze et vingt ans de la Conférence) sont également initiées⁵³.

Les Béninois prient et chantent aussi la paix. Ces chansons sont écrites dans la plupart des langues du Bénin ; ces compositions musicales populaires écrites sont une initiative de tous les artistes du pays, quelle que soit leur visibilité dans le champ musical. D'autre part, le théâtre et les sketches sont aussi utilisés comme moyen de sensibilisation pour la paix. Ces initiatives sont soutenues et financées par des Organisations non gouvernementales (ONG) et la société civile. Le processus de décentralisation⁵⁴ en cours au Bénin et les notions de « gouvernance locale », de « participation citoyenne », fortement soutenues par les PTF, mobilisent l'attention. Les médias comme la radio sensibilisent, au niveau des communautés, les acteurs politiques mais aussi les populations.

53 Des politiques, des historiens, mais aussi des citoyens décrivent l'évènement en détails. Des images ou les moments forts sont diffusées lors de rencontres ou à la télévision. Des acteurs de la Conférence sont interrogés, évoquant l'ambiance et les tensions qui l'animaient.

54 Alain Kisito Anani Metodjo, *Décentralisation, démocratisation et pouvoir local au Bénin. Logiques de construction de la notabilité de maire*, Master recherche Études Africaines, sous la direction de Richard Banégas, université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, UFR de science politique, 2006-2007.



Les radios communautaires⁵⁵ relaient des informations, sensibilisant des groupes sociaux à la démocratisation. Ce sont également les canaux utilisés par les intervenants des programmes sanitaires. Ces radios participent aussi au dialogue intercommunautaire en organisant des émissions de débat. Les acteurs sociétaux en vue (chefferies, sages, notables), intervenant souvent dans les médiations pendant des tensions inter-ethniques, les utilisent pour parler aux membres et les amener à régler les différends par le dialogue.

Au surplus, des mécanismes de prévention sont mis en œuvre par certains acteurs comme le Wanep⁵⁶. Ce réseau regroupe la plupart des membres de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Il œuvre à la construction d'une architecture de la paix dans la sous-région comme dans toute l'Afrique.

Ses mécanismes et outils sont conçus pour renforcer la paix. Il existe par exemple le système d'observation ou encore le dispositif de veille, d'alerte et de réponse pour la paix et la sécurité. Ce réseau pilote des projets nationaux comme régionaux (alliance Bénin-Togo-Nigéria). Il organise des actions préventives et de prise en charge rapide des crises avant qu'elles ne menacent la stabilité et la paix.

Le réseau contribue ainsi à la vulgarisation des outils renforçant la démocratie comme le Code électoral, dont il a facilité la distribution et l'appropriation⁵⁷.

D'autres mécanismes comme celui de la journée de la paix alignée sur le calendrier mondial de la paix, participent aux stratégies de veille et de prévention. L'édition 2014 (« le droit des peuples à la paix »⁵⁸) a permis à certains acteurs de la société civile comme le réseau Wanep-

55 Couffo FM, radio Lalo, radio Lokossa (dans les départements Mono et Couffo).

56 Le réseau de la société civile ouest-africaine pour la construction de la paix ou encore *the West Africa Network for peacebuilding*. Pour plus d'information sur ce réseau : cf. <http://www.wanep.org/wanep> et <http://www.wanep.org/wanep/about-us-our-story.html>, consulté le 25 janvier 2015.

57 « Le Wanep-Bénin facilite l'appropriation du Code électoral béninois » sur : <http://wanepbenin.org/index.php?>

58 *Warn Policy Brief* du Wanep-Bénin : « Face à l'extrémisme violent en Afrique de l'Ouest: le Bénin est-il résilient ou vulnérable ? » sur http://wanepbenin.org/files/policy%20brief/pb_ben_sept_2014_fr.pdf, consulté le 25 janvier 2015 ; « Communiqué de presse à l'occasion de la journée mondiale de la paix édition 2014 » sur : <http://wanepbenin.org>, consulté le 25 janvier 2015.

Bénin d'attirer l'attention de la communauté internationale, mais aussi celle de l'opinion publique béninoise sur le danger que représente le retard de la correction de la LÉPI.

Il existe aussi le Haut commissariat à la gouvernance concertée (HCGC, installé par le président Boni Yayi en 2008)⁵⁹. Il garantit une gouvernance collective, participative et concertée dans tout le pays. Il s'agit de promouvoir le dialogue social et l'implication de tous à chaque niveau de la société. Le HCGC consulte régulièrement les forces vives de la nation pour échanger sur les difficultés, via des forums de concertation. Il transmet ses conclusions au chef de l'État. Ce dernier a la responsabilité d'adapter sa gouvernance en conséquence. Le Haut Commissaire initie aussi des projets de sensibilisation à la paix, chaque 21 septembre.

Conclusion : gouvernance et actualité électorale africaine en 2015

Échec du développement et mal-gouvernance coexistent. C'est le règne de la gouvernance à risque. La prise en charge par les décideurs politiques de leur population se résume souvent à une gestion qui concentre le pouvoir entre les mains d'une seule personne. Celle-ci ensuite favorise une chaîne d'intervenants dans le processus, mais toujours au dépend de la majorité. Dans cette optique, les idées d'alternance, de transition, de respect de l'ordre constitutionnel et de gestion saine des richesses sont rigoureusement absentes. Elles apparaissent seulement dans les discours de ces dirigeants, tenus aux bailleurs et aux PTF.

Le processus de démocratisation a introduit des exigences dans la gestion étatique. Le pluralisme partisan était censé offrir un cadre démocratique aux États africains francophones sub-sahariens. Force est de constater un retour en arrière dans certains pays. La non-gestion publique perdure : est observable une récupération progressive des règles démocratiques pour confisquer le pouvoir. C'est l'ère des « néo-dictateurs, spécialistes du changement constitutionnel⁶⁰ ».

L'actualité africaine sub-saharienne francophone dans les deux années à venir sera électorale. Les tensions et les violences meurtrières de janvier 2015 en République Démocratique du Congo valident l'idée

59 www.gouvernance-benin.org, consulté le 16 novembre 2014.

60 Keutcha Tchapnga Célestin, « Droit constitutionnel et conflits politiques dans les États francophones d'Afrique noire », *Revue française de droit constitutionnel*, 2005/3 n° 63, p. 451-491, sur : <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2005-3-page-451.htm>, consulté le 25 janvier 2015.



du refus de l'alternance et de la tentation de la modification des règles du jeu démocratique. L'individu titulaire du pouvoir suprême, quel que soit le pays, accepte rarement l'idée de transmettre son pouvoir. Et cette fois, le Bénin n'échappe pas à cette tendance.

Le projet d'un changement de la Loi fondamentale y suit son cours. Il alimente ce qui a été décrit tout au long de l'analyse comme mal-gouvernance. Les observateurs s'interrogent sur le départ du président Boni Yayi. Si les stratégies déployées par la société civile béninoise semblent porter leurs fruits, le pays n'est plus totalement à l'abri d'un conflit qui remettrait en cause sa démocratisation. Certaines institutions (dont la plus importante : la Cour constitutionnelle) perdent de plus en plus leur légitimité aux yeux de la population et de l'ensemble des acteurs politiques. En décidant de la date des prochaines élections alors que la LÉPI reste controversée, elle prend ainsi le risque (à tort ou à raison) d'une résurgence des tensions qui ont entachées l'élection présidentielle de 2011.

Chapitre 6

Pluralisme et compétition politique au Gabon

Michelle Elise Ankoussou

Introduction

Les années 1989-1990 restent marquées par de tumultueuses transformations sociopolitiques sur une bonne partie de la planète. Pendant que « le vent d'Est », caractérisé par de nombreux changements sociopolitiques dans les pays d'Europe de l'Est et d'Europe centrale soufflait en cette période, un vent démocratique se rependait sur l'Afrique de manière générale et au Gabon en particulier. L'avènement du « Renouveau démocratique » dans ce pays en 1990, après la Conférence nationale, entrainera avec lui une mise en forme des principes démocratiques. La rupture avec un régime monopartite, qui durait depuis plus de vingt ans, fit place à un nouveau champ politique au Gabon. Un foisonnement de partis politiques verra le jour, avec pour seul but la conquête du pouvoir. C'est alors que : « Près de 150 associations prenaient part à la conférence nationale, dont 76 ayant le statut de mouvement politique »¹. Mais, depuis lors, plusieurs de ces entités politiques se sont ralliées à l'ex-parti unique (le parti majoritaire) et très peu sont demeurées des partis politiques d'opposition. C'est la raison pour laquelle le Gabon compte aujourd'hui une cinquantaine de partis politiques.

En effet, la présence de partis politiques d'opposition au sein d'un pays constitue un contre-pouvoir démocratique en face du parti au pouvoir. Mais le constat est qu'au Gabon ce contre-pouvoir a du mal à être effectif vingt-cinq ans après l'avènement du pluralisme politique. Cet ultime principe démocratique suffit pour justifier le choix de notre objet d'étude.

1 FRANÇOIS GAULME, « Le Gabon à la recherche d'un nouvel ethos politique et social », in. *Politique Africaine*, 1991/00, n° 43, pp. 50-62.



En effet, les principales justifications du choix de ce sujet sont liées aux manques de réflexion scientifiques approfondies sur une question aussi cruciale que le pluralisme et la compétition politique au Gabon. La majeure partie des publications émanent d'acteurs politiques, ce qui de fait, fausse leur prétention à l'objectivité de leurs résultats. Ceci étant dit, on peut néanmoins signaler les travaux de Dieko steeve, Wilson Ndombet et quelques autres universitaires qui, cependant, ne vont pas assez loin dans le traitement du sujet. L'absence d'un réel débat politique sur la scène nationale, la quasi-inexistence des partis politiques d'opposition lors des échéances électorales, mais surtout le manque de représentativité suffisante des partis politiques d'opposition au parlement, montre l'inexistence d'une réelle compétition politique au Gabon.

Des lors, le problème fondamental que pose notre objet d'étude est celui lié au paradoxe (ou du contraste) qu'il y a entre d'une part l'avènement du processus démocratique en 1990 au Gabon qui a favorisé l'émergence du pluralisme donc des partis politiques d'opposition, et d'autre part, le rôle que ces partis politiques jouent aujourd'hui dans la compétition politique au Gabon. Autrement dit, la rencontre entre pluralisme et compétition politique au Gabon relève encore des tâtonnements ; on peut même dire qu'elle présente un certain recul, depuis une vingtaine d'années, après la conférence nationale qui était censée dessiner un nouveau paysage démocratique gabonais.

Ceci nous amène à nous poser la question de savoir si les partis politiques d'opposition jouent un rôle dans la compétition politique au Gabon ? A cette question ce travail veut apporter une réponse claire, à savoir : la versatilité politique des membres des partis politiques d'opposition au Gabon constitue en eux-mêmes un frein à la compétition politique au Gabon. Pour asseoir cette hypothèse, nous nous inscrivons dans une des grandes traditions d'analyse des partis politiques, celle de l'approche *structuro-fonctionnaliste* qui est la mieux appropriée dans le cadre de ce travail ; et ceci, du fait même que le choix d'une théorie

scientifique, quelque soit le domaine d'étude, se fait en fonction des questionnements et des hypothèses que le chercheur établit au point de départ. Ceci permet d'avoir des définitions et des concepts adéquats avec la théorisation liée à l'étude menée. C'est dans cette perspective que l'on peut fonder théoriquement les représentations sociales des partis politiques d'opposition. En outre, on peut comprendre en quoi la versatilité politique des membres des différents partis politiques est un élément du ralentissement de la compétition politique au Gabon. Cette hypothèse fera l'objet principal de cette étude.

Approche définitionnelle des concepts clés et approche théorique de l'étude

Emile Durkheim nous rappelle que le chercheur doit savoir « définir les choses dont il traite, afin que l'on sache et qu'il sache bien de quoi il s'agit »². Car, une recherche qui ne respecte pas toutes ces exigences épistémologiques est emprunt à la subjectivité. C'est pourquoi, il est important que l'on puisse définir quelques notions clés liées à notre domaine d'étude, à savoir : le pluralisme politique, la compétition politique, les partis politiques et ce qu'est la versatilité politique.

Pluralisme, compétition politique, partis politique et versatilité politique.

Le pluralisme : du latin *pluralis* qui signifie plusieurs, multiples, est une notion polysémique qui n'est pas susceptible d'avoir une seule définition. D'un point de vue sociologique : « Le concept de pluralisme a été employé aussi bien en Amérique qu'en Europe, pour désigner, dans la société moderne, la coexistence de différents groupes ethniques, religieux et idéologiques. Il a été largement utilisé dans ce sens au niveau des débats politiques, bien que parfois avec des connotations normatives opposées »³.

2 EMILE DURKHEIM, *Les règles de la méthode sociologique*, Paris, PUF, 1987, p. 34.

3 BERGER LUCKMANN THOMAS, « Aspect sociologiques du pluralisme », in. *Archives de sociologie des religions*. n.23, 1967. pp. 117-127.



Il convient donc de préciser que dans notre étude il s'agit du « pluralisme politique » qui, « est un système d'organisation qui reconnaît et accepte la diversité des courants d'opinion, de leurs représentants et des partis politiques. Il est l'un des fondements de la démocratie. Le pluralisme sous-entend la liberté d'opinion et d'expression ainsi que la reconnaissance des partis politiques. Il peut cependant aller au-delà du simple multipartisme selon le degré de liberté d'exercice de la politique qui est accordé aux partis et le rôle que leur confèrent les institutions ».⁴

La compétition politique : il s'agit du : « processus institutionnel organisé par des règles juridique et politiques ayant pour objectif d'aboutir à la désignation de gouvernants légitimes parmi des candidats déclarés ».⁵

Les partis politiques : il s'agit aussi d'une notion pluri-définitionnelle, mais qui dans le cadre de cette étude, reprendra pour l'essentiel la définition classique donnée par J. La Palombara et M. Wiener. Pour ces deux spécialistes, on entend par « partis politiques » : « les partis [qui] sont des organisations durables dont les membres se rassemblent au regard de projets politiques partagés, de valeurs communes, ou encore d'alliance d'intérêts. Dans le cadre de la démocratie représentative, ils ont normalement pour objectifs la conquête du pouvoir, ou au moins l'accès a celui-ci par des voies constitutionnelles régulière et spécialement par le truchement des élections ».⁶ La versatilité politique : le dictionnaire qualifie de « versatile » un individu qui change facilement d'opinion et qui est sujet à des volte-face subites. La versatilité politique dans le cadre de cette étude est donc le fait que les acteurs politiques soit sujet à changer de parti politique pour certains du jour au lendemain ; ou de changer d'idéologie politique pour d'autres ; mais, il s'agira parfois de contracter des alliances ou des ralliements politiques par pure opportunisme ou à cause de l'intérêt du moment.

4 Dictionnaire en ligne (<http://www.toupie.org/Dictionnaire/Pluralisme.htm>).

5 BORIS HERBELOT, cf. Stage sur le programme de Science Sociale et Politique-Académie-d'aix- Marseille.

6 GUY HERMET ET AL, *Dictionnaire de la Science Politique et des institutions politiques*, Armand Colin, 7^{ème} édition, 2010, p. 215.

Approche théorique : le structuro-fonctionnaliste

Le structuro-fonctionnaliste «repose sur le postulat que toute théorie sur les partis politiques, comme pour tout autres phénomènes politiques, passe par l'identification des attributs communs et des rôles joués par ces derniers dans le système politique ».⁷ En d'autres termes, cette théorie nous permet de mesurer l'utilité, la fonction, le rôle des partis politiques d'oppositions dans la compétition politique au Gabon.

Le structuro-fonctionnaliste implique l'étude de :

- L'origine des partis politiques. Dans l'histoire politique du Gabon, on doit savoir qu'une organisation politique existait depuis des décennies à travers des structures politiques traditionnelles, mais ce sera : «(...) 1957, année de ses élections territoriales (...) [qui] marqua véritablement le début de la compétition politique des partis au Gabon ».⁸ C'est pourquoi, les partis politiques du Gabon trouvent leur origine dans cette période de son histoire, avant même la proclamation de son Indépendance.
- L'histoire des partis politiques. Tout citoyen gabonais a le droit de créer un parti politique, ou une association à but politique, et ceci en respectant scrupuleusement les principes démocratiques.⁹ C'est pourquoi, tous les partis politiques du Gabon ont une histoire qui leurs est propre. Très souvent, ils sont nés en fonction des circonstances politiques bien précises et de l'inspiration liée aux aspirations de chaque leader. Une grande partie de ces partis furent créés à partir de 1990 dans le contexte de l'avènement du multipartisme.
- Le mode d'organisation. Chaque parti politique au Gabon est une

7 PAUL NUEMBISSI KOM, « Les partis politiques africains entre universalité et particularisme ». ATER/FSJP Polis/R.C.S.P/P.S.R. Vol. 15, n°1-2, 2008, pp.1-77.

8 WILSON NDOMBET, *Partis politique et unité nationale au Gabon (1957-1989)*, Karthala, 2009, p. 9.

9 Voir pour cela : la Loi n° 016/2011 du 14 février 2012 portant modification de la Loi n° 24 /96 du 6 juin 1996 relative aux partis politiques.



organisation censée être pérenne, même si le décès des leaders de la plupart des partis politiques au Gabon entraîne souvent des scissions. En effet, « (...) à la suite du décès de Maître Agondjé Okawé du PGP, le parti avait subi une crise intestinale déstabilisant le parti et les militants. Pour le parti au pouvoir le PDG, suite au décès du président Bongo Ondimba, le 08 juin 2009, président dudit parti, celui-ci n'a pas pu résister aux soubresauts au sommet du parti pour la désignation à l'élection présidentielle. Au R.N.B, le problème de leadership s'est posé entre deux grands acteurs : Paul Mba Abessole et le professeur André Kombila Koumba. Enfin, pour l'U.P.G, à la suite du décès du président Pierre Mamboundou, le parti connaît des difficultés à survivre politiquement et institutionnellement. »¹⁰

- L'impact sur le système. Il concerne justement le sujet qui est développé dans notre étude. Celui-ci renvoie à la pertinence et l'efficacité réelle du système politico-démocratique mise en place dans un pays.

Les représentations sociales des partis politiques d'opposition du Gabon

Sur un plan théorique, on doit savoir que la représentation sociale « désigne une forme spécifique, le savoir de sens commun, dont les contenus manifestent l'opération de processus génératifs et fonctionnels socialement marqués. Plus largement, il désigne une forme de pensée sociale. Les représentations sociales sont des modalités de pensée pratiques orientées vers la communication, la compréhension et la maîtrise de l'environnement social, matériel et idéal.»¹¹ Ce que les populations pensent des partis politiques d'opposition dans la compétition politique.

10 STEEVE NZEGHO DIEKO, « Démocratie et organisation des partis politiques au Gabon », HAL archives-ouvertes.fr, 2014, pp.1-17.

11 DENISE JODELET, « Représentations sociales : phénomènes, concept et théorie ». In. MOSCOVICI SERGE, *Psychologie sociale*, Paris, PUF, 1984, pp. 357-378.

Dans cette partie de notre étude, il s'agira essentiellement de montrer la conception que les Gabonais se font des partis politiques d'opposition dans leur pays.

Enoncé 1 : « Le rôle d'une opposition est de se battre pour le peuple, elle [doit] faire en sorte que les choses changent. Mais l'opposition actuelle est dans la machine du pouvoir. Elle ne connaît pas les réalités que vivent les citoyens »¹².

Enoncé 2 : « l'opposition doit présenter un programme d'action. On ne sait même pas si au Gabon [il y a] une opposition [Il n'y a] pas une véritable opposition structurée »¹³.

Enoncé 3 : « *L'opposition doit être une sentinelle pour maintenir le pouvoir en place sur le droit chemin. Mais l'opposition n'existe pas au Gabon. C'est quand une personne a été frustrée dans [le parti au pouvoir] qu'elle change de bord politique et fait semblant d'être dans un parti d'opposition* »¹⁴.

Enoncé 4 : « Est-ce [qu'il y a] d'abord une opposition au Gabon ? [Ces] partis la sont [sont constitués par] les gens qui sont fâchés parce qu'on ne leur a pas donné des postes ; [il n'y a] pas d'opposition aujourd'hui »¹⁵.

Enoncé 5 : « *L'opposition joue le rôle de contre pouvoir dans un pays, elle contrôle l'action du gouvernement. Elle ne joue [donc] pas son rôle et c'est une opposition guidée par des intérêts personnels et ambivalents, à la recherche des gratifications* »¹⁶.

12 Entretien réalisé avec T.T.G, femme fonctionnaire, simple citoyenne (Libreville, Aout 2014).

13 Entretien réalisé avec N.M, étudiant en Master d'Anglais, simple citoyen, (Libreville, Juillet 2014).

14 Entretien réalisé avec M.F.Y.S, entrepreneur et directeur de société, simple citoyen, (Libreville, le 06 Aout 2014).

15 Entretien réalisé avec O.R.M, pompiste dans une station service, simple citoyen, (Libreville, le 29 Juillet 2014).

16 Entretien réalisé avec M.G, étudiant de Master en Sociologie, simple citoyen, (Libreville, le 11 Aout 2014).



Enoncé 6 : « *Le rôle d'une opposition est de critiquer et de proposer. Aujourd'hui l'opposition n'existe pas. C'est une opposition de personne et non d'idée. Quand on lit les journaux on critique [...] mais on ne propose pas* »¹⁷.

Enoncé 7 : « *[Ils] sont [censés être] des opposants, mais les partis politiques de l'opposition sont là pour leur propres ventre [et non] pour le peuple. Quelle [est cette] opposition qui ne se réveille que quand il y a les élections ?* »¹⁸.

Enoncé 8 : « *L'opposition d'aujourd'hui ce sont les mêmes gens qui étaient au pouvoir ; comme ça n'a pas marché avec [l'arrivée du] nouveau Président ils sont devenus opposants. Ce n'est pas ça un vrai parti politique d'opposition* »¹⁹.

Enoncé 9 : « *l'opposition et le PDG [qui est au pouvoir] se sont les mêmes gens* ».²⁰

Enoncé 10 : « *Aujourd'hui, les gens ont compris que pour manger aussi les miettes du pays, il faut faire semblant de t'opposer au pouvoir. L'intérêt guide l'Homme, les gens de l'opposition sont là pour leur propre compte* »²¹

17 Entretien avec, J.A.N cadre à la Primature de la République, leader d'opinion, (Libreville, le 12 Aout 2014).

18 Entretien réalisé avec B.F, Technicienne de surface, simple citoyenne, (Libreville, le 02 Aout, 2014).

19 Entretien réalisé avec O.R.M, pompiste dans une station service, simple citoyen, (Libreville, le 29 juillet, 2014).

20 Entretien réalisé avec R.A.T, étudiant en Master de Psychologie, Simple citoyen, (Libreville, le 06 Juillet 2014).

21 Entretien réalisé avec M.C, technicien en bâtiment, militant d'un parti politique d'opposition, (Libreville, le 30 juillet 2014).

Tableau : Représentation sociale des partis politiques d’oppositions (la population)²².

Concepts/Catégorie sociale	Cadres	Etudiants	Basse classe	Total
Absence d’opposition	9	12	7	28
Opposition-PDG	8	4	6	18
Opposition dite « alimentaire »	5	4	8	17
Total	22	20	21	63

Source : Michelle Elise ANKOUSOU, « Pluralisme et compétition politique au GABON », 2015.

Nous avons interrogé 63 citoyens au sujet du rôle des partis politiques d’opposition dans la compétition politique au Gabon. Parmi les sondés, il y avait des cadres, c’est-à-dire des fonctionnaires et des personnalités ayant un rang social élevé dans la société. Il y avait également parmi nos enquêtés des citoyens sans emplois, des techniciens de surface, des gens de la rue, etc. C’est dans cette catégorie de personnes que nous rangeons le concept de basse classe.

Enfin, nous avons sondé des étudiants. Par ailleurs, nous avons, pour ce sondage auprès des 63 citoyens, sélectionnés dix énoncés qui présentent la tendance générale de l’opinion que se font les populations au sujet des partis politiques d’opposition. Suite à cette enquête, nous avons retenu trois grandes idées, à savoir : l’absence d’opposition ; l’opposition-qui fait allégeance au PDG (parti au pouvoir) ou opposition-PDG ; et une opposition que nous pouvons qualifier d’alimentaire ou d’intérêt.

- L’absence d’opposition au Gabon renvoie à la quasi-inexistence de réels partis politiques d’opposition. Sur 63 citoyens, 28 individus, soit 44, 44%, pensent que malgré la présence de partis politiques supposés d’opposition, depuis 1990, suite à l’avènement du multipartisme au Gabon, l’opposition reste inexistante. Donc il ne peut pas avoir de réelle compétition politique.

²² Sondage qui a été réalisé auprès de 63 citoyens Gabonais.



- Ce qu'on peut appeler l'*opposition-PDG* s'explique par le fait que la plupart des leaders actuels des partis politiques d'opposition ont été à un moment donné dans le parti au pouvoir, à savoir le PDG, avant de rejoindre l'opposition. Pour les populations, il n'y a donc aucune différence entre PDG et partis politiques d'opposition car, ce sont les mêmes personnes qui fonctionnent, pour ainsi dire, sur la même base « idéologique ». En effet, 28,57%, soit 18 personnes sur les 63 individus interrogés, pensent de cette manière. Pour cette catégorie de la population, les partis politiques d'opposition font partis du pouvoir en place et ne peuvent donc rentrer en compétition avec ce qui reste leur « famille » politique.
- L'opposition dite « alimentaire » ou du « ventre » permet surtout de rencontrer ceux qui sont « opposants » pour des intérêts personnels et matériels. Autrement dit, les partis politiques d'opposition existent d'abord pour eux-mêmes, pour leur ascension sociale et non pas pour le service du bien commun. Cette conception est partagée par 17 citoyens sur les 63 ayant répondu à notre questionnaire, soit un pourcentage de 26,98%. Autrement dit, lorsque leurs intérêts personnels sont menacés, ils ne peuvent plus être en compétition avec le camp adverse.

Ce que les partis politiques pensent de leur rôle dans la compétition politique

Sur les 52 partis politiques existants au Gabon, nous avons pu interroger une dizaine, mais n'avons choisi que sept (7) énoncés pour sept (7) partis politiques afin d'appréhender la tendance générale qu'ils perçoivent eux-mêmes au sujet de leur rôle dans la compétition politique au Gabon. Si nous n'avons pas pu rencontrer les représentants des autres partis politiques c'est surtout parce que la plupart n'ont ni siège, ni adresse complète, susceptible de nous permettre de rentrer en contact avec eux.

Enoncé 1 : « Le rôle d'une opposition est de servir de contrepoids au pouvoir en place. Elle s'organise en vue de conquérir le pouvoir.

Le constat que je fais c'est que l'opposition ne met pas en place une stratégie pour prendre le pouvoir. Le constat que je fais est que les gens sont juste fièrs d'être des opposants mais ne prennent pas conscience de leur mission historique ». ²³

Enoncé 2 : « Le rôle d'une opposition [...] est de s'opposer. Les choses sont claires, les parties de la majorité gouvernement et l'opposition s'oppose en dégageant des propositions pour gérer notre pays. L'UPG a fait des propositions qui ne sont jamais pris en compte. Nous jouons bien notre rôle car nous participons aux élections ». ²⁴

Enoncé 3 : «Le rôle d'une opposition est de s'opposer à la majorité, ça c'est de façon caricaturée. C'est de permettre l'alternance dans un pays, c'est un contrepoids, l'opposition permet d'avoir des idées variées». ²⁵

Enoncé 4 : « L'opposition ne joue pas vraiment son rôle, [et] la majorité croit que l'opposition est là pour les [faire partir]. Le pouvoir pense que rien de bon ne peut sortir de l'opposition. Le rôle de l'opposition est de dire ce qui ne va pas dans le pays. Parfois elle dit mais, certains n'en profitent pas. Si l'opposition dit quelque chose de bien, le PDG dit oui mais après ils ne font rien pour réaliser ce qui a été dit. Nous ne sommes pas leurs ennemis car nous voulons leur proposer des stratégies, des idées...». ²⁶

Enoncé 5 : « Le rôle d'une opposition c'est de s'opposer, faire [de] la politique autrement que [ce que fait] le régime en place ; s'il s'agit [bien] d'une opposition démocratique, son rôle est bien celui-là. L'opposition joue son rôle au Gabon mais, de manière mineure, [et ceci] pour deux raisons : elle n'est pas forte, mais très faible, [car il y'a] en a qui jouent franc jeu et d'autres travaillent pour le régime. Mais il faut aussi reconnaître qu'il y a certaines avancées démocratiques qu'on n'aurait pas eues sans l'action de l'opposition. Par exemple, le multipartisme, la

23 Réponse Parti politique ADERE.

24 Réponse du parti politique U.P.G.

25 Réponse du parti politique 7MP.

26 Réponse du parti politique R.P.G.



*biométrie [électorale], la limitation des mandats du président... Donc ici, je relativise, [car] je ne peux pas dire un oui ou un non».*²⁷

Enoncer 6 : « Le rôle de l'opposition est de servir de contrepoids au pouvoir parce que une société démocratique doit toujours avoir une opposition et une majorité. Si on ne l'a pas, [cela signifie que] nous sommes formatés dans une société de pensée unique, dans une majorité introuvable. L'opposition joue quand même son rôle en critiquant et en proposant».²⁸

Enoncer 7 : « Du moment où il ya des partis politiques clairement et juridiquement définis reconnus par le Ministère de l'Intérieur, [cela signifie] que les partis politiques d'oppositions existent vraiment. Leur rôle n'est pas seulement de s'opposer, mais aussi de proposer. Le débat entre les partis politiques d'oppositions et le pouvoir en place doit être un débat d'idées. Ils jouent effectivement leur rôle en critiquant l'action [de ceux qui sont au] pouvoir».²⁹

Grosso modo, ces différents avis montrent clairement que les partis politiques d'opposition n'ignorent pas, dans le fond, quel est leur rôle en tant que proposition alternative au pouvoir en place. Ceci dit, à l'exception de quelques-uns d'entre eux, la quasi-totalité de ces partis expriment clairement que c'est le parti qui est en place depuis quatre décennies déjà, à savoir le PDG, qui fait tout – même en se servant des Institutions de l'Etat – pour rendre impossible l'action militante de l'opposition. Par ailleurs, les partis de l'opposition sont assez conscients pour reconnaître qu'ils n'ont pas une réelle stratégie pour la conquête du pouvoir. En effet, trop d'intérêts personnels supplantent le sens véritable de l'engagement politique, à savoir servir l'intérêt collectif. Ce sont ces multiples raisons qui expliqueraient que leur rôle ne soit pas effectif dans la compétition politique.

²⁷ Réponse du parti politique P.G.P.

²⁸ Réponse du parti politique U.P.N.R.

²⁹ Réponse Du P .D.G (parti au pouvoir).

Versatilité politique des partis politiques d'opposition comme frein à la compétition politique au Gabon

Les trois concepts relevant des représentations sociales énoncées plus haut, ainsi que les premières appréciations de l'analyse de nos sondages peuvent, en réalité, se résumer en un seul concept qui est celui de la versatilité politique. En effet, le rôle des partis politiques d'opposition serait de concevoir un programme d'action et de proposer d'autres options à la politique liée au pouvoir en place. Leur militantisme politique devrait servir à appliquer leurs programmes d'action et non pas à favoriser des intérêts d'ordre personnel. Les partis politiques d'opposition équilibrent une politique nationale à travers leurs représentativités parlementaires, voire leur présence dans le gouvernement, car ils participent, à leur façon, à la bonne marche des Institutions qui se veulent démocratiques sur la scène nationale, et doivent signaler ce qui fait les inquiétudes des populations, ainsi que les faiblesses de l'action du parti majoritaire. Ils sont, de ce fait, un contrepouvoir utile pour le parti au pouvoir. Mais, lorsqu'on observe la vie politique du Gabon, nous nous rendons compte que les partis politiques gabonais ne remplissent pas toujours ces exigences, loin s'en faut.

La question de « pacte social » et de « Majorité Républicaine »

Suite à nos enquêtes de terrain, il en ressort que sur les 52 partis politiques³⁰ existants au Gabon de manière légale, on relève que certains ont signé une sorte de « pacte politique » avec le parti au pouvoir. C'est le cas de certaines formations politiques, telles que : APSG, ANG, CCDG, PDS, UDS pour ne citer que ceux-là. Ces partis politiques d'opposition devront soutenir l'action du parti au pouvoir : là en est l'exigence d'un pacte social.

30 Plusieurs chercheurs parlent de 54 partis politiques existants au Gabon, cela est certainement dû aux scissions qu'il y a eu dans certains partis politiques. Mais nous retiendrons 52 partis politiques ; ces chiffres étant tirés du nombre des partis politiques reconnus par le Ministère de l'Intérieur que nous avons répertoriés dans la partie « *Sigle et Abréviation* » de notre travail.



Il est très curieux de réaliser qu'une vingtaine de partis politiques d'opposition se trouvent dans la majorité républicaine, et ceci dans le cadre de la signature d'une sorte de « Charte », par laquelle ils s'engagent à soutenir la politique du parti au pouvoir. Nous pouvons citer quelques-uns d'entre eux, tels que : ADERE, BDC, BRD, CLR, CCDG, FAR, FDC, Gabon Avenir, MAD, MORENA originel, PGCI, PSU, PSG, PTG, RDR, RDP, RPG, RU, GRGUP, UDIS, UDL, USG, et bien d'autres encore. D'autres partis ont simplement rejoint le PDG (le parti au pouvoir). D'ailleurs, parmi les partis politiques que nous venons de citer, le citoyen gabonais lambda n'en connaît à peine que quatre. Le reste des partis (une quarantaine environ), qui se réclament de l'opposition, ne figurent même pas sur la scène politique et sont de ce fait méconnus par les populations gabonaises.

Précisons tout de même que quelques leaders des partis de l'opposition forment actuellement des groupements politiques, comme par l'exemple le Front Uni de l'opposition.³¹ Ce groupement est composé essentiellement par des anciens « barons » du PDG qui ont quitté le parti après 2009, ceci à la suite du décès du président fondateur dudit parti. Plusieurs observateurs s'accordent à dire que ce regroupement est semblable à ceux des partis politiques créés brusquement en 1990. En effet, « (...) comptant sur une fin prochaine du régime, plusieurs dignitaires du PDG s'activèrent à créer des nouveaux partis. Ils se refusaient à perdre définitivement leur ancien statut tout en espérant se hisser à leur tour au sommet de l'Etat »³² ; dissimulant ainsi, « (...) le réel désir de préserver leurs intérêts personnels au détriment du peuple gabonais ».³³ A partir de ce constat, nous pouvons relever une véritable versatilité politique qui constitue un réel frein à la compétition politique au Gabon.

31 Il s'agit du regroupement de plusieurs personnalités politiques gabonaises se réclamants de l'opposition et constitué essentiellement des anciens partisans du PDG.

32 WILSON NDOMBET, *Renouveau Démocratique et pouvoir au Gabon (19990-1993)*, Karthala, 2009, p. 22.

33 Wilson Ndombet, *idem*.

Ceci étant, on peut dire qu'il y a essentiellement dix partis politiques qui exercent leur rôle d'opposition dans le paysage politique du Gabon, à savoir : le CDJ, le CLR, le PSD, le PDS, le PGP de Agondjo, le RPG, le RNB, l'UPG, le UPNR, le 7MP, qui essaient tant bien que mal de s'impliquer dans la compétition politique au Gabon, sur les 52 partis politiques existants de manière légale. Mais, on peut ajouter le constat suivant, à savoir que parmi ces dix partis politiques, le CLR et le RPG sont des partis politiques de la majorité. Quant à l'UPG elle traverse, une période tumultueuse, car elle a du mal à continuer de s'affirmer politiquement depuis le décès de son leader Pierre Mamboundou, qui fut le président fondateur de ce parti.

Ce problème s'observe également au PGP, après le décès d'Agondjo Okawé, qui fut l'un des principaux leaders de ce parti. Signalons, par ailleurs, que : « (...) le Rassemblement National des Bucherons [RNB], le Parti Social Démocrate [PSD], (...) l'UPNR, ne représentent pas un véritable contre pouvoir »³⁴. Il en va de même pour le PDS, le CDJ, et le 7MP qui est un jeune parti politique reconnu officiellement depuis 2011, et qui reste mal connu par les Gabonais. Il faut toutefois signaler qu'en 2009, un des partis politiques qui a réellement contribué à la compétition politique au Gabon fut l'ex UN (Union Nationale).

Mais, en 2011, lorsque qu'André Mba Obame, secrétaire exécutif de ce parti prête serment en s'autoproclamant vainqueur des élections de 2009, le parti se verra dissout par les autorités compétentes. Parmi les partis politiques d'opposition qui intègrent ces alliances politiques, il faut toutefois signaler que certains estiment qu'ils « gardent » vraiment leur statut d'opposants. Il s'agit d'une conception de l'opposition qui, pour notre part, est assez problématique parce que beaucoup perdent le sens de leur identité et de leur combat politique, si du moins ils en ont.

34 STEEVE NZEGHO DIEKO, « Démocratie et organisation des partis politiques au Gabon », HAL / archives-ouvertes.fr, 2014, pp.1-17.



Cette contradiction se vérifie assez aisément, car il n'est pas toujours évident d'appliquer de façon convenable une vision spécifique à un parti tout en étant dans une coalition politique. En effet, le PDG ayant une politique et une vision qui lui est propre se bat pour l'appliquer.

2) La politique de « la chaise vide »

Le débat d'idées a du mal à exister dans la plupart des partis politiques d'opposition. Par manque de réelle idéologie, l'approche de ces partis politiques consiste très souvent à critiquer le pouvoir en place, sans proposition de nouveaux projets de société. Certains d'entre eux, tentent d'apporter des propositions à travers un répertoire d'actions qu'ils comptent entreprendre dans le pays, en cas de victoires électorales, l'utilisent dans la rhétorique des discours de campagne, mais s'éteignent une fois les élections passées.

Il existe des instances républicaines à savoir : l'Assemblée Nationale et le Sénat, qui permettent aux partis politiques d'opposition de faire des propositions et d'être des alternatives à la politique du parti au pouvoir. Mais, force est de constater que les partis politiques d'opposition ne figurent même pas au sein du Parlement gabonais. Depuis le dernier scrutin législatif, l'Assemblée compte 120 députés dont : 114 appartiennent au PDG ; 3 au RPG ; 1 au CLR ; et 2 à l'opposition (PSD et UPNR). Signalons que le RPG et le CLR sont des partis de la Majorité présidentielle. Quant au Sénat il compte 102 sénateurs pour la majorité, contre 7 pour l'opposition.

Comme principal argument de protestation, les leaders des partis politiques d'opposition ramènent généralement le débat à la question de la transparence du déroulement des élections. Mais le vrai problème se situe en amont car, depuis 2001, lors des échéances électorales de dernières législatives, les partis politiques d'opposition ont massivement appelé au boycott des urnes. Lors de la toute dernière échéance des législatives de 2011 l'ensemble des leaders des partis politiques ayant constaté des irrégularités dans l'organisation du processus électoral, à savoir : la révision des listes électorales, la biométrie qui ne fonctionnait

pas vraiment, a appelé à un boycott total à travers ce qu'on a appelé : la politique de « la chaise vide », autrement dit par le refus d'aller aux urnes. Or, la politique de la « chaise vide » laisse le champ libre au parti adverse. C'est aussi cela qui explique le manque de représentativité de ces partis politiques d'opposition au parlement gabonais. C'est une situation qui est un frein évident dans la compétition politique au Gabon.

Conclusion

Notre étude a porté sur le pluralisme et la compétition politique au Gabon. Nous avons tenté de montrer que les partis politiques d'opposition ne jouent pas concrètement leur rôle dans la compétition politique au Gabon. Il en ressort, au terme de notre travail, que contrairement à une bonne partie de la population qui considère que les partis politiques d'opposition n'existent pas au Gabon, on doit pouvoir affirmer qu'ils existent bel et bien. Mais, c'est leur rôle, ou mieux leur manque d'efficacité, dans la compétition politique qui les rend presque inexistantes.

Les groupements politiques composés essentiellement d'anciens « Barons » du parti au pouvoir, les ralliements des partis politiques d'opposition avec le parti au pouvoir à travers des alliances que l'on pourrait qualifier d'assimilation, la mise en avant de la politique de la « chaise vide » par l'opposition : tous ces mobiles se traduisent par une versatilité politique qui constitue un frein dans la compétition politique au Gabon. En conséquence, les partis politiques d'opposition perdent leur vocation première qui est celle d'animer démocratiquement la vie politique d'un pays. Toutefois, on peut légitimement se demander si les dirigeants et les acteurs du parti au pouvoir jouent-ils vraiment un « juste » jeu politique, ou contribuent-ils, de quelque façon, à cette versatilité des partis politiques d'opposition.

Chapitre 7

Le transfert de modèle de décentralisation en Afrique sub-saharienne: Stratégies d'acteurs et guerre d'élites à Madagascar

Angéline Chartier

Introduction

Sur la base des expériences réussies en Occident, la décentralisation a été érigée en modèle de développement pour les Pays en Développement (PED) depuis la fin des années 1980, en résonance avec les préceptes du développement durable et de la bonne gouvernance. Dans les années 2000 et avec l'avènement des Objectifs du Millénaire pour le Développement, elle se transforme en un outil de lutte contre la pauvreté. Le modèle est depuis, financé, transféré et inscrit comme priorité dans les agendas politiques nationaux et internationaux. Théoriquement, la décentralisation serait en effet, vectrice d'instauration d'une démocratie et gouvernance locale, redonnant du pouvoir au niveau local, qui permettrait une certaine paix sociale, ingrédient indispensable pour la croissance et développement. La décentralisation serait donc la clé du développement pour des pays centralisés et corrompus caractérisés par une récurrence de crises (politiques, sociales, économiques), menant à l'instabilité.

Cependant, malgré 25 ans de transfert du modèle de décentralisation vers les PED (particulièrement africains), et malgré les politiques internationales et locales ainsi que les appuis à sa mise en place et les moyens (économiques, humains et matériels) déployés, la réussite n'est pas globale et les résultats sont hétérogènes, parfois à l'opposé des objectifs théoriques visés. Il peut y avoir appropriation et fonctionnement (Mali, Sénégal, Afrique du Sud) ou à l'inverse rejet du modèle caractérisé par une revendication locale de retour à d'autres modes de gouvernance (montée de régionalisme, ethnicité, retour à une monarchie), voire prise de pouvoir et établissement de dictature. Mais dans la plupart des pays, « la greffe »¹ ne prend pas, la mise en œuvre est alors bloquée ou très lente (Tchad, Togo).

¹ Meny Yves, *Les politiques de mimétisme institutionnel, la greffe et le rejet*, l'Harmattan, collection Logiques Politiques, Paris, 1993, 286 p.



On observe une absence d'effectivité du modèle, un transfert de compétences aux collectivités territoriales nouvellement créées, mais sans transfert de moyens associés ; un non respect des textes et des principes de base : élections repoussées menant à des représentants de collectivités locales nommés et non élus, comme à Madagascar ; non respect du principe de subsidiarité ; corruption, etc. Plus largement, la démocratie ne prend pas toujours, tandis que les inégalités se maintiennent voire se creusent entre Nord et Sud et au sein même des pays du Sud, pouvant mener à l'instabilité et non au développement. Un paradoxe.

Pour tenter de comprendre ce postulat, nous proposons deux hypothèses :

-si le modèle de décentralisation continue d'être transféré et reçu malgré la non atteinte des objectifs visés, c'est qu'il vient servir des intérêts d'acteurs officieux. Des acteurs Sud détiennent ainsi des capacités d'instrumentalisation du modèle et contribuent à l'entretenir tout en le freinant, n'ayant aucun intérêt à ce que le modèle ne s'ancre vraiment.

-Aussi, nous considérons que c'est le mécanisme de transfert de modèle uniformisé lui-même (valeurs, ressources, approches) qui est source de dysfonctionnement. Il vient s'entrechoquer et stimuler des jeux d'acteurs et enjeux de pouvoir locaux. Il donne aussi l'opportunité à de nouveaux acteurs d'accéder au pouvoir, démultipliant les sources de conflits entre élites.

La décentralisation soulève en effet de grands enjeux de pouvoir et de contrôle des ressources territoriales, tandis que l'aide stimule des enjeux économiques notoires, impliquant une multitude d'acteurs, aux intérêts divergents.

A travers l'exemple de Madagascar, nous allons tenter de comprendre à qui et à quoi sert la décentralisation en réalité. Comment le modèle est-il réapproprié et détourné de sa fonction initiale, par qui et pour servir quels intérêts ? Et comment ces jeux d'acteurs mènent-ils à l'instabilité ? Pour cela nous présenterons un état des lieux de la décentralisation à Madagascar, qui tente de la mettre en place (dans sa dernière version) depuis 1992. Puis nous décodons les profils d'acteurs, notamment des élites et leurs stratégies à court terme de captation de pouvoir, menant à une instabilité des alliances et structurant une guerre intestine. Qui sont-ils ? Comment instrumentalisent-ils le modèle pour en tirer parti ? Quels sont leurs objectifs ?

Quelles sont leurs stratégies d'alliances, de protection et qui est en conflit avec qui ? Enfin nous tirerons un bilan global du mécanisme et nous proposerons des pistes de réflexions pour tenter de savoir comment ce cercle vicieux peut être enrayé.

Etat des lieux de l'ancrage du modèle de décentralisation à Madagascar

Vaste pays en développement, insulaire, de l'Océan Indien (587 000 km²), Madagascar dispose d'une organisation territoriale sans cesse remaniée depuis des siècles. Avant la colonisation, on parlait du Royaume de l'Imerina, dirigé par rois et reines merina (des hauts-plateaux) qui disposait d'une gestion du territoire notoire. La période de colonisation appose une gestion et un découpage administratif du territoire venant s'appuyer sur les anciens représentants locaux du royaume. Cette organisation est base de la décentralisation postindépendance qui soulève encore aujourd'hui des enjeux de contrôle territorial.

Elle crée une instabilité d'une part sur le découpage lui-même et la gouvernance territoriale, et plus largement mène à des crises politiques ou sociales de manière cyclique. C'est en effet cette base d'organisation territoriale qui mènera au transfert du modèle de décentralisation comme outil du développement dès 1992. Où en est la décentralisation aujourd'hui ? Quels sont les décalages entre ce qui était prévu et la réalité ? Quels sont les points de blocages et enjeux que soulève le modèle ?

25 ans de transfert de modèle de décentralisation à Madagascar...et pourtant

S'inscrivant pleinement dans la lignée des directives internationales prônant la bonne gouvernance et la décentralisation comme modèle de développement, la République de Madagascar va modifier sa Constitution en 1992, ainsi que son corpus législatif pour y intégrer la décentralisation comme priorité nationale. Constitution et lois seront remaniées plusieurs fois en raison d'instabilité politique mais garderont toujours ce modèle dans une stratégie de mimétisme institutionnel. Dès le préambule de sa version 2008/2010 (en cours de modification) on peut lire qu'une décentralisation effective et une bonne gouvernance sont primordiales pour la préservation de la paix et le développement durable du pays. Les premières lois de décentralisation apparaissent en 1995 (loi n°94-007 du 26 Avril 1995) et les premières élections municipales ont lieu dans la foulée.



Etant donné l'instabilité politique, ces lois seront abrogées ou modifiées plusieurs fois et tandis que les textes foisonnent, les décrets tardent à émerger. D'autres lois plus précises sur l'organisation des collectivités, sur l'accompagnement des services déconcentrés de l'État (déconcentration) ou encore le partage de compétences entre niveaux de gouvernance, seront rédigées dans les années 2000. Les dernières lois en vigueur prévoyaient trois niveaux de collectivités territoriales (en 2004) : les provinces, les régions, les communes.

On soulignera la similitude des temporalités de ces réformes et la création de corpus législatifs relatifs à la décentralisation, avec l'avènement de la bonne gouvernance et de la décentralisation comme stratégie de développement et lutte contre la pauvreté, portée par toute la communauté internationale. En témoigne aussi la présentation d'un Document de Stratégie Nationale pour la Croissance et la Réduction de la Pauvreté (DSNCRP) en 2002, Madagascar répondant à l'initiative Pays Pauvres Très endettés, en échange de quoi elle perçoit des allègements de la dette (50 millions de US\$). Ce type de document (dont la plupart des PED se sont dotés) régit toutes les orientations politiques nationales et (re)mettent la bonne gouvernance et décentralisation comme priorité et stratégie de développement. Pour remplir ces objectifs de mise en œuvre de la décentralisation, le gouvernement malgache adopte en 2004 la Lettre de Politique de Décentralisation et de Déconcentration (LP2D) et le programme associé (PN2D) en 2006, élaboré avec l'appui de la coopération française.

A partir de ces orientations nationales, s'ajustant aux politiques internationales, Madagascar va obtenir le soutien de nombreuses organisations internationales pour la mise en œuvre de la décentralisation : la Banque Mondiale (BM) finance un projet d'appui à la gouvernance et au développement institutionnel (2008/2014 ; 44 millions d'euros) ; l'Union Européenne appuie massivement Madagascar via différents outils (54 millions d'euros pour la gouvernance, mise en place d'un Fond de Développement Local, ou d'un dispositif d'appui aux communes rurales, le programme ACCORD entre 2004 et 2012, pour un montant de 65.6 millions d'euros) ; le PNUD établit un programme conjoint des Nations Unies pour la décentralisation et déconcentration (2008/2011, 4.4 millions US\$) et, en partenariat avec la coopération française et la BM, appuie la mise en place d'un Institut de la Décentralisation et du Développement Local (INDDL) ; ou encore la France qui est l'un des premiers bailleurs multinationaux de Madagascar (35 millions d'euros

de l'Aide Publique au Développement en 2004 et le Document Cadre Partenariat entre les deux pays de 2006/2010, prévoyait un budget de 250 millions d'euros, dont une large partie attribuée à la gouvernance). Sans oublier les assistances techniques déployées auprès des nouveaux Ministères de l'Aménagement et de la Décentralisation. De plus, en période de transition post crise², les acteurs internationaux se sont mobilisés pour parvenir à l'établissement d'élections présidentielles les plus transparentes possibles (mise en place d'un Bureau Indépendant Anti-Corruption-BIANCO), d'un gouvernement de transition, appui au recensement national, etc.).

Malgré l'affichage de la volonté politique et les aides massives internationales en faveur de l'instauration d'une décentralisation et d'une bonne gouvernance, la décentralisation aujourd'hui peut pourtant s'apparenter à une coquille vide, tandis que l'État s'affaiblit, se vidant de sa substance. Les provinces n'ont jamais été mises en place. Seules les régions et communes existent mais celles-ci, en l'absence d'élection, sont dirigées par des personnalités nommées par le gouvernement et non élues. Cette situation entraîne des jeux de clientélisme et une corruption gangrenant tous les échelons de la gouvernance, des ministères jusqu'au niveau local, principalement dus à une démultiplication des institutions et un manque criant de contrôle de l'État (qui ne donne pas l'exemple), particulièrement en domaine rural périphérique. Madagascar est ainsi devenu le siège de trafics en tout genre : alcool, cigarette, zébus, bois de rose, etc. Selon l'ONG « Transparency International », en 2011, le pays est classé 100ème sur 183 pays dans l'indice de perception de la corruption. Un membre de l'administration régionale témoigne : « C'est très difficile de rester intègre à Madagascar.

C'est tentant d'accepter leur argent en échange de faveurs, la vie est chère, on a besoin d'argent pour que nos enfants fassent des études. La plupart des cadres sont corrompus ! On dirait presque que tu es fou de ne pas accepter leur argent ! ». En 2012, le BIANCO publie un rapport attestant que les collectivités territoriales malgaches sont les plus corrompues : « Sur plus de 30 secteurs concernés, le BIANCO a enregistré 219 cas de corruption en 2009 pour le secteur des collectivités.

2 En 2009, Andry Rajoelina renverse Marc Ravalomanana et prend le pouvoir, instaurant un gouvernement de transition, s'engageant à tenir des élections démocratiques le plus rapidement possible. Rajoelina restera au pouvoir jusqu'en Janvier 2014.



Viennent ensuite la gendarmerie nationale (164 cas), la justice (101 cas) et le service du domaine foncier »³. De plus, des vides et flous législatifs concernant la répartition des budgets et des compétences entre niveaux de collectivités engendrent de grands dysfonctionnements et des conflits d'acteurs institutionnels : entre collectivités de même niveau (comme les communes) ou entre différents niveaux de collectivités (comme entre mairie et région), et entre collectivités et services techniques déconcentrés (comme les mairies et la direction générale des impôts). De plus, ces conflits et phénomènes de corruption sont amplifiés par une absence d'autonomie des collectivités territoriales, tant sur le plan politique que financier. L'État ne transfère pas les fonds nécessaires à leurs fonctionnements et investissements, entretenant la dépendance des collectivités envers le gouvernement et l'aide internationale. Ils ne couvrent souvent que les salaires et les appuis étatiques pour investissements restent ponctuels.

De plus, les sources de financements peuvent être mal adaptées (taxes sur cigarettes, sur assurance, taux obsolètes) et les répartitions établies par le gouvernement sont non équitables. Enfin, la fiscalité demeure un échec et un manque-à gagner pour l'autonomie des collectivités (absence de recensement, dysfonctionnement du trésor public, flou législatif, absence de moyens de contrôle et de sanction des mauvais payeurs, etc.). Les budgets et investissements dépendent donc fortement des partenaires techniques et financiers, souvent étrangers, que la collectivité peut capter, rendant aléatoire les ressources propres et la possibilité d'établir des budgets prévisionnels réels et des plans de développement locaux annuels. Un cercle vicieux. Cette dépendance accentue aussi les tensions autour de la question d'accaparement des ressources et on assiste à des conflits ou alliances d'acteurs institutionnels autour de la captation d'un partenaire étranger.

Problème de découpage et enjeux de contrôle territorial

La décentralisation est aussi créatrice de nouveaux territoires et donc de nouveaux pouvoirs. Les bases du découpage actuel malgache prennent racine dans les découpages administratifs de l'époque coloniale et ne sont pas toujours adaptés.

3 BIANCO, *Madagascar, Bilan du Bianco, octobre 2012*. <http://www.madagate.com/editorial/communiqu/2728-madagascar-corruption-bilan-du-bianco-au-mois-doctobre-2012.html>

Pensés dans une logique économique et non sociale ou culturelle, ils sont sources de tensions localement, constituant un frein majeur à l'effectivité de la décentralisation. La notion de territoire à Madagascar possède des dimensions sacrées et intimement liées à l'identité sociale d'un individu. La société malgache est divisée en trois grands groupes statutaires (les *andriana*, descendants de la royauté, les *hova*, roturiers et les *andevo*, descendants d'esclave) qui bien qu'ils aient été abolis en 1960, demeurent un fondement du fonctionnement de la société malgache⁴. A chaque groupe statutaire était affilié un territoire, la place de chacun étant reliée à ses ancêtres.

Un nom de famille fait référence à la fois à l'origine sociale mais aussi géographique, conférant une territorialisation au groupe statutaire. Il existe alors un sentiment identitaire d'appartenance à une communauté, une famille, un groupe lignager et/ou un territoire d'origine ou un espace géographique (hauts plateaux, côtes...) qui ne correspond pas toujours aux limites territoriales officielles. L'Homme se définit non pas par son lieu d'habitation mais par la terre de ses ancêtres, lieu du tombeau familial. « S'agissant de l'Imerina⁵, société géographique où le rattachement à un tombeau familial est la preuve du statut social, où l'on est d'un groupe situé dans une hiérarchie parce qu'on est d'un lieu et d'un lieu parce qu'on appartient à un groupe »⁶.

Au-delà de l'écart de représentation de territoire entre la pensée des Malgaches et le modèle théorique de la décentralisation, Madagascar a aussi connu de fortes variations de découpage territorial au fil du temps, ne permettant pas l'appropriation des territoires, élément pourtant nécessaire pour une participation citoyenne et une gouvernance « *down/top* ». De plus, cette instabilité du découpage témoigne des tensions et enjeux se jouant à Madagascar autour de la question du contrôle territorial.

4 Rakoto Ramiarantsoa Hervé, *Modèle statutaire et logique d'exclusion, un système à l'œuvre*, In Acte du Forum Actes du Forum « Inégalités de développement et exclusion sociale : la question sociale dans une perspective de développement durable », Orcades, Poitiers, 19 au 21 Mars 2002, P ; 43-48.

5 Imerina : ancien royaume dominant à Madagascar dont le cœur est situé sur les haut-plateaux centraux de l'île.

6 Raison Jean Pierre, *Pour une géographie du hasina (Imerina, Madagascar)*. In: Guillaud Dominique (ed.), Seysset M. (ed.), Walter Annie (ed.). *Le voyage inachevé... à Joël Bonnemaïson*. Paris (FRA); Paris: ORSTOM, PRODIG, 1998, p. 709-716.



L'organisation territoriale pensée lors de la colonisation va contribuer à accentuer un clivage territorial entre les hautes-terres et les régions côtières, en s'appuyant sur l'administration centralisée préexistante de l'Imerina et en donnant responsabilités et postes aux personnalités des hautes terres les plus éduquées. Cependant, en parallèle, la politique administrative coloniale et de scolarisation « permet l'émergence d'une nouvelle élite méritocratique », et redonna « du pouvoir aux élites politiques côtières ». ⁷ D'ores et déjà, l'appui extérieur venait stimuler des conflits entre élites.

Entre 1896 et 1905, le général Gallieni établira différents découpages administratifs pour le rendre optimal, jusqu'à l'idée de recomposer le découpage en fonction de territoires ethniques... qu'il invente. La corrélation ethnique/territoire date ainsi de cette période. « La politique de race de Gallieni a contribué à fixer spatialement les groupes ethniques selon la vision des colons » ⁸. Ce découpage est donc à la base de l'émergence de l'idée d'un conflit « merinas/côtières » à Madagascar, plus imaginaire que réel, mais qui reste entretenu jusqu'à aujourd'hui, tandis qu'il s'agit plutôt d'un conflit entre territoires et entre élites. Plus tard, entre 1926 et 1932, le cadre administratif change quatre fois (création de régions en 1926, puis de districts).

La politique de décentralisation s'en trouve affectée et jusqu'en 1936 « tout est à la recentralisation » ⁹. Le découpage changera encore entre 1944 et 1950, donnant alternativement plus de poids au *fokolona* (villages), aux communes, aux régions puis aux provinces. Ces alternances et difficultés de trouver les bons échelons de gouvernance se répéteront après l'indépendance et jusqu'à aujourd'hui. Lors de la première République, le découpage s'appuiera sur deux niveaux : les provinces et les communes, mais déjà à l'époque « les circonscriptions administratives ou niveaux de déconcentration ne correspondaient pas au niveau de décentralisation » ¹⁰.

7 Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, Wachsberger Jean-Michel, 2015, *Elites, pouvoir et régulation à Madagascar. Une lecture de l'histoire à l'aune de l'économie politique*. Afrique Contemporaine n°251, Février 2015, 196 p.

8 Rakotondrabe D. Tovorina, *Beyond the ethnic group: ethnic groups, nation-state and democracy in Madagascar*, Transformation, n° 22, 1993, pp. 15 30.

9 Galibert Didier, *Les gens du pouvoir à Madagascar: Etat postcolonial, légitimité et territoires (1956-2002)*, Paris, Karthala, Collection Homme et Société, 2011, 591 p.

10 Rajaonesy Gabhy, *Quelle décentralisation pour Madagascar ?* In Actes du

La deuxième République (1975-1992) est impulsée par une révolution socialiste, sous la Présidence de Ratsiraka originaire de la côte Est, prônant la malgachisation des territoires et le retour des *fokolona* et des provinces. La loi du 27 novembre 1976 impose un nouveau découpage, sans consultation de la population. On assiste à une démultiplication du nombre de *fokontany* (représentation administrative du *fokolona*). Mais lors de la troisième République (1993-1996 puis 1997 et 2002), les provinces sont abolies et la tutelle de l'État sur les collectivités est levée. Trois niveaux sont prévus : régions, départements et communes, mais seules ces dernières sont mises en place et aucun texte d'application ne suit. La décentralisation est freinée aussi par une forte instabilité institutionnelle (remaniements ministériels tous les six mois).

Plus tard, les départements sont abolis et les provinces autonomes sont remises au goût du jour, indicateur d'une volonté plus fédéraliste que décentralisatrice. Mais les provinces fonctionnent mal et en 2002, sous la présidence de Ravalomanana, ancien maire d'Antananarivo, sont créées les 22 régions en tant que collectivités territoriales décentralisées, au côté des communes. A l'heure actuelle, il existe un flou juridique sur le statut des provinces et des régions, les premières étant « fantômes », les secondes étant à la fois circonscriptions administratives et collectivités. L'enjeu du retour des *fokontany* et des provinces est toujours d'actualité, opposant schématiquement les unitaristes qui seraient des hauts-plateaux et les fédéralistes des régions côtières cherchant plus d'autonomie, et est révélateur d'un dysfonctionnement de la décentralisation et d'inégalités territoriales. Cependant, cette bataille pour une organisation territoriale reflète les tensions et les enjeux majeurs du contrôle territorial et de ses ressources.

En 1993, T. Rakotondrabe montre comment dans les deux camps (unitaristes/fédéralistes), l'histoire, la culture et la gouvernance « moderne » est instrumentalisée pour servir des intérêts politiques et économiques. Les mots comme « décentralisation », « fédéralisme », « unité nationale » et « tribalisme », sont toujours réappropriés et utilisés dans les discours, entretenant d'un côté le pseudo conflit merinas/côtières localement et un débat « décentralisation/fédéralisme » à échelle nationale. Aujourd'hui si ce débat existe toujours, il prend une « forme âpre de compétition pour le contrôle et l'optimisation des



ressources existantes ». L'auteur souligne le fait que ce débat est relié à des querelles de personnalités au pouvoir et que si la démocratie politique est une condition pour faire émerger une identité nationale, elle doit venir de la population et non des hautes sphères. Cette question d'organisation de gouvernance à Madagascar serait alors un « faux débat » qui permettrait de ne pas s'attarder sur les vraies questions du problème de gouvernance et de développement. Celui-ci serait justement cristallisé dans des inégalités sociales, économiques et territoriales. Rakotondrabe souligne qu'à cause de cela « l'État Nation tel qu'il fonctionne depuis l'indépendance n'a pas créé de véritable dynamique de décentralisation ». Le modèle de décentralisation est ainsi instrumentalisé. De plus, les structures décentralisées permettent aux fédéralistes de se positionner sur des postes décisionnels stratégiques et de s'appropriier un contrôle territorial, déconnecté du centre, recréant par ce biais « un réseau de corruption et de clientélisme, d'abus de pouvoir et de tribalisme » (Rakotondrabe, 1993).

En d'autres termes, ce n'est pas la décentralisation qui est demandée mais de l'autonomie, pouvant mener à une simple recentralisation du pouvoir. C'est ce qu'amorça Ratsiraka en délocalisant le siège du gouvernement d'Antananarivo à Tamatave (côte Est). Ces stratégies sont donc bien différentes d'une volonté de planification du développement régional qui serait vecteur d'identité nationale. « La menace », selon Rakotondrabe toujours, est que la gouvernance « moderne » et la décentralisation « se transforment en une intensification de la concurrence ethno-politique au niveau communautaire », autrement dit, ce faux-semblant de bonne gouvernance et de « *down-top* » peut conduire à une aggravation de conflits communautaires au niveau local.

Ces variations de découpage n'ont pas permis une appropriation des nouveaux territoires par les Malgaches et on constate une persistance des territorialités « traditionnelles » venant se mélanger au découpage moderne. Associé à des migrations internes de plus en plus fortes, et une gouvernance formelle et informelle multi-niveaux, on assiste à un brouillage du territoire et à terme à une perte d'identité territoriale. En témoigne un colloque organisé sur le thème en 2012 à Antananarivo¹¹. Mettant en exergue les multiples variations de découpages territoriaux du pays, les enjeux politiques et économiques, le faux-semblant de

11 *La Nation malgache : construction, déconstruction, reconstruction*, du 29 au 31 décembre 2012, Université d'Antananarivo.

décentralisation dans un contexte de globalisation, les intervenants s'interrogent de savoir s'il existe encore une nation malgache et un sentiment identitaire. Un ancien général de l'armée malgache y rappelle la nécessité de l'existence d'un sentiment d'appartenance à une nation et à un territoire national afin d'amener une volonté de vivre ensemble, paix et stabilité. Pour cela, le rôle de l'État est primordial, mais selon lui, la globalisation viendrait « bousculer les valeurs de la société malgache », faire diminuer le rôle de l'État au profit d'acteurs économiques internationaux qui occupent un espace transcendant les territoires et les frontières. « Va-t-on vers une obsolescence des territoires » ?, s'interroge l'auteur. La notion de « territoire national » tendrait à s'effriter au fur et à mesure que Madagascar tente d'appliquer un modèle de gouvernance décentralisée... Encore un paradoxe.

L'exemple de Madagascar démontre qu'il ne s'agit pas seulement d'une question de superposition de compétences (mille feuilles), ou de territorialités et représentations de l'espace, mais bien plus que cela d'une instrumentalisation politique du territoire. Aussi la décentralisation et toutes les politiques actuelles en sa faveur reposent sur un découpage mouvant et non approprié, sur des territoires vidés de leur substance essentielle. Territoires ethniques, lignagers ou imaginaires ; administratifs ou de la décentralisation ; formels ou informels ; territoires projet fabriqués par l'aide au développement (comme l'intercommunalité) : la population ne peut qu'être perdue et le territoire perdre son sens s'il est aussi malléable qu'il y a d'acteurs. En parallèle de la non effectivité du modèle de décentralisation, du manque d'ancrage et d'appropriation des territoires, le pays connaît une forte récession depuis la crise de 2008 et au-delà de l'aspect technique, on assiste à l'échec des fondements même du modèle.

Résultats globaux paradoxaux : la décentralisation n'a amené ni démocratie, ni réduction de la pauvreté

Madagascar connaît depuis des décennies une instabilité chronique. Les travaux de l'équipe DIAL (Paris Dauphine)¹² de 2013, soulignent en effet que la Grande Île ne connaît pas de croissance durable depuis son indépendance et que chaque hausse du PIB et de début de stabilité est suivie d'une période de crise (politique, sociale ou économique),

12 Razafindrakoto Mireille, Roubaud François, Wachsberger Jean-Michel, *Institution, Gouvernance et croissance à long terme à Madagascar : l'énigme et le paradoxe*, IRD/Dial, 2013, 35 p.



faisant retomber le pays dans la pauvreté (en 1972, 1988, 2000 et 2008). La trajectoire de Madagascar serait alors une « énigme », étant donné les avantages du pays comparés à d'autres pays d'Afrique : ressources naturelles, terres arables, frontières naturelles, absence de conflit ethnique, etc. On pourrait pointer du doigt les politiques libérales, Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) et autres injonctions internationales imposées par la Banque Mondiale ou le Fonds Monétaire International par exemple, pourtant, Madagascar a suivi les mêmes politiques que bon nombre de pays africains et dispose de « bonnes institutions » comparées aux autres (un des meilleurs pays en matière de transition démocratique en 1990).

Malgré les efforts déployés pour la mise en place d'une bonne gouvernance et d'une décentralisation comme outil pour la lutte contre la pauvreté, paradoxalement, la situation des Malgaches les plus pauvres s'aggrave, tant en milieu rural que urbain.

Suite à la crise de 2008/2009 (prise de pouvoir par Rajoelina), et comme l'indique le rapport Afrobaromètre de 2013¹³, la situation économique du pays n'a jamais été aussi critique depuis 1960 : « tous les indicateurs sont au rouge et sont convergents » (...), « la population n'a jamais autant souffert (...) », « seul 1 % de privilégiés jugent « très bonnes » leurs conditions de vie » contre 55% qui la jugent « mauvaise ou très mauvaise » (40% en 2008). Les auteurs cherchent à comprendre ce « mystère malgache » qui ne s'explique pas via les indicateurs de développement usuels, en invoquant notamment « la personnalisation des institutions », « une centralisation et concentration du pouvoir », « un fort taux de corruption », un accaparement des « rentes économiques et politiques » par une poignée d'élites, aggravant les inégalités ; mais aussi une « absence de coalition stable entre élites », qui pourraient être responsables de l'instabilité du pays.

Madagascar a aussi été classée par la Banque Mondiale parmi l'un des pays les plus pauvres du monde en 2013 et le taux de Malgaches vivant sous le seuil de pauvreté est passé de 70 % en 1997 à 92 %¹⁴. De plus, malgré le fait que les décideurs instrumentalisent l'idée d'une

13 Razafimamonjy Laëticia, Razafindrakoto Mireille., Razafindrazaka D., Roubaud François & Wachsberger Jean-Michel., *Rapport Enquêtes Afrobaromètre 2013 sur Madagascar : le rapport à la politique à Madagascar : politisation et participation citoyenne*, Dial, IRD, Instat, Afrobaromètre, 2013.

14 Sources : Banque mondiale, 2012.

opposition ethnique, il s'agit profondément d'un problème d'inégalités et d'enjeux de pouvoir. Les travaux de F. Roubaud¹⁵, F. Raison Jourde, J.P Jourde¹⁶ et même des experts des organismes internationaux¹⁷, s'accordent à dire qu'il n'y a pas de problème ethnique à Madagascar mais bien un problème d'inégalités sociales et que la crise actuelle de gouvernance est surtout une crise d'élites urbaines, principalement dans la capitale, coupées des réalités des populations.

On observe en effet le creusement entre un milieu urbain concentrant tous les pouvoirs et richesses contenues dans les mains de quelques élites et des zones rurales périphériques de plus en plus délaissées. 90 % de la population la plus pauvre vit actuellement en milieu rural. Le rapport *Peace and Conflict Impact Assessment* (PCIA) de l'Unicef sur Madagascar, élaboré en 2010, identifie ces inégalités comme une ligne de fracture pouvant expliquer l'instabilité et le non développement de Madagascar. Globalement le rapport souligne que les politiques de libéralisation et de privatisation des années 1980 et 1990 ont contribué à renforcer ce fossé rural/urbain qui ont créé cette élite urbaine via une concentration des investissements en ville. Aussi les enjeux de pouvoir économiques et politiques sont concentrés en zone urbaine et concernent une petite part de l'élite, de plus en plus déconnectée de la population rurale qu'elle maintient à distance. Ainsi, on observe à Madagascar une inégale répartition des services de bases, du pouvoir décisionnel et politique et richesses entre le centre et la périphérie, et ce à toutes échelles, témoignant d'une décentralisation inefficace.

Premier Bilan : La décentralisation ne contribue pas à la croissance ni à la stabilité

Nous venons de voir que l'instauration d'une bonne gouvernance et de la décentralisation ne semble qu'un leurre. Mais ce transfert de modèle suscite des enjeux de contrôle territorial notoires et accentue paradoxalement les conflits entre acteurs institutionnels et entre élites. De plus, en parallèle, la pauvreté s'aggrave et les crises sont toujours plus présentes, menant à une instabilité quasi permanente ne permettant

15 Roubaud François, *Ethnies et castes dans l'agglomération d'Antananarivo : facteur de division ou richesse culturelle ?*, projet MADIO, Orstom, 1997, 29p.

16 Raison Jourde Françoise et Raison Jean-Pierre, *Ravalomanana et la troisième indépendance?* In *Madagascar, les urnes et la rue*, Politiques Africaines, Editions Karthala, n° 86, 2002, pp. 5 18.

17 Jütersonke Olivier, Kartas Moncef, *Rapport Peace and Conflict Impact Assessment in Madagascar*, Unicef, Graduate Institute Genève, 2010, 92 p.



pas paix et développement. De plus, des récents travaux d'économistes (Agence Française du Développement, BM) ont démontré que la bonne gouvernance ne contribuait pas forcément à la croissance ni au développement ou encore que la démocratie et gouvernance « *down/top* » n'était pas synonyme de croissance, se référant à des états non démocratiques asiatiques ayant des croissances exponentielles. Le transfert de modèle peut paradoxalement conduire à un « entre deux », où le système de gouvernance et l'organisation de la société de base est chamboulé¹⁸, transformé par l'import d'un modèle rigide et formel. Mais celui-ci ne fonctionnant pas comme prévu, la population se retrouve coincée dans un « piège de la gouvernance »¹⁹, tandis que les inégalités se creusent.

Comment alors expliquer ces paradoxes et ce « mystère malgache » ? Serait-ce dû à la culture ? Le modèle demande participation, égalité, partage, mais est transposé dans un pays aux bases sociales purement inégalitaires structurées en groupes statutaires... Pourtant, ce dysfonctionnement global et ces paradoxes se retrouvent dans d'autres pays en développement (africains mais aussi en Haïti). Autrement dit, si la culture peut-être une explication du dysfonctionnement, elle ne peut en aucun cas en être la cause. Le dysfonctionnement du modèle serait, à notre sens, dû au processus de transfert lui-même. Si la décentralisation ne contribue pas à réduire la pauvreté, ni à amener la stabilité et à redonner du pouvoir aux populations de base (objectifs théoriques du modèle), mais que l'on continue de l'exporter (au Nord) et de l'importer (au Sud), c'est bien que quelque chose d'autre fonctionne : des objectifs officieux d'acteurs semblent être remplis et la décentralisation réappropriée au service de guerres intestines d'élites. Le modèle vient en effet bousculer les pouvoirs et intérêts en place et créer des jeux de places aux objectifs court-termistes, en décalage avec un temps long nécessaire que requiert l'instauration du modèle et d'une stabilité.

Aussi, le modèle théorique occidental viendrait stimuler enjeux économiques et de pouvoir locaux et complexifier les jeux d'acteurs préexistants qui s'entrechoquent et viennent faire échouer le modèle et plus largement l'objectif de paix. Quels sont alors les impacts du

18 Eaton Kent, Kaiser Kai, Smoke Paul, *The Political economy of decentralization reforms. Implication for aid effectiveness*, World Bank, 2010, 58 p.

19 Meisel Nicolas, Ould Aoudia Jacques, *La Bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement*, document de travail, AFD, DGTPE n°2007/11, 2007, 69p.

modèle sur la structuration des élites ? Et comment cela entretient-il une instabilité, menant aux résultats paradoxaux ? Nous proposons une analyse et description des stratégies d'acteurs et guerres intestines d'élites.

Jeu de places et stratégies d'acteurs pour un détournement du modèle de décentralisation

Décoder les jeux et enjeux des acteurs en présence autour du modèle de décentralisation semble essentiel pour comprendre comment le mécanisme dysfonctionne, et pour comprendre comment, à quoi et à qui sert le modèle en réalité. Nous proposons une typologie des acteurs en fonction de leurs profils, stratégies, appropriations et détournement du modèle. Rajoutons que dans ce jeu de place, tous les acteurs du système sont en interdépendance. Mais lorsque que les tensions et les enjeux sont trop forts, les conflits sont plus puissants que les alliances, menant au déséquilibre et à la crise. C'est ce que nous tentons de décrire ci-dessous.

Jeu de places

Michel Lussault évoque le concept de « lutte de place » qui aurait remplacé dans notre monde globalisé, la « lutte des classes »²⁰. Il explique que si auparavant notre place était directement lié à notre statut social, permettant un certain équilibre et stabilité (« chacun sa place »), la mondialité a permis de démultiplier le nombre de places auxquelles un individu peut accéder, quelle que soit sa position sociale. « Auparavant, être soi, correspondait à se fondre dans un idéal collectif. Aujourd'hui cela signifie affirmer sa singularité culturelle sociale, ethnique, etc. et exiger des droits pour être reconnu à cette place (...) ».

De plus, la place d'un individu ne se réduit pas à sa position sociale ni spatiale, mais à un mélange des deux. Enfin, les sociétés contemporaines seraient caractérisées par une démarche individualiste de recherche de la place qu'un être estime être en mesure d'atteindre ou de mériter, mettant les acteurs en concurrence, démultipliant les conflits, alliances et stratégies pour accéder à une place ou la conserver. L'idéologie de la mondialisation indique que « toutes les places sont bonnes à prendre donc les rivalités individuelles s'expriment de plus en plus librement et

20 Lussault Michel, *De la lutte des classes à la lutte des places*, Paris, Grasset (Mondes vécus), 2009, 221 p.



du coup les « chocs normatifs » entre concurrents s'intensifient (...)».²¹

Les jeux d'acteurs malgaches sont donc inscrits dans cette démarche de lutte de places, dans le sens où les objectifs de chacun sont souvent individuels ou claniques, court-termistes et répondent à une mise en concurrence des acteurs locaux, autrement dit, en opposition avec la logique de durabilité du modèle. La décentralisation permet en effet de créer de nouvelles places décisionnelles et de pouvoir, notamment pour un contrôle territorial, tout en les ouvrant à tous, et non plus seulement aux élites ancrées du pays.

Types d'acteurs

Nous avons classé les acteurs, non pas par échelle, mais en fonction des outils et compétences à leur disposition. Nous distinguons ainsi : les acteurs de l'aide internationale (au Nord et au Sud) (les acteurs A), les acteurs visibles/institutionnels liés à un premier réseau d'élites (B) et ceux liés aux nouvelles élites (B') ; mais aussi les acteurs invisibles, les élites anciennes (C), les nouvelles (C') et les élites traditionnelles et religieuses (D) qui jouent un rôle non négligeable dans la structuration et territorialisation des systèmes de pouvoir, ainsi que la population (E). D'autres acteurs non pris en considération car parfois en dehors du système Sud sont aussi liés à ces jeux d'acteurs denses, notamment les élites étrangères installées à Madagascar depuis des générations (Karan, Chinois), souvent entrepreneurs privés connectés au niveau international, sans oublier les membres de la diaspora, relais de réseau de pouvoir au Nord.

La globalisation permet en effet l'émergence de nouvelles élites, plus récentes donc qui ont su profiter des politiques de libéralisation. Elles sont des élites intellectuelles, économiques, culturelles, politiques, parfois tout cela à la fois, indépendamment de leur statut social, et constituent de nouveaux contre-pouvoirs face à des élites plus anciennes souhaitant préserver leurs intérêts. Nous identifions ainsi deux types d'élites : les anciennes (C) et les nouvelles générations (C'). Celles-ci s'allient et s'affrontent en fonction des intérêts à garder ou à accéder, et se délitent dès qu'un objectif est atteint. Ces conflits et alliances éphémères structurent alors les rapports entre les acteurs institutionnels de la décentralisation, autrement dit permettent d'expliquer les jeux

21 Lussault Michel, *Place (lutte des)*, in Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Lévy Jacques, Lussault Michel, Nouvelle édition, Paris, Belin, 2013, 1128 p.

d'acteurs visibles par le développeur. Il y a donc dans ces jeux d'acteurs Sud, des visibles et des invisibles, en constante interaction. Les acteurs institutionnels (visibles), de toutes échelles, sont donc eux aussi de deux types : ceux liés au réseau d'élites anciennes (B) et ceux liés au réseau d'élites plus récentes (B'). Dans tous les cas, pour qu'un acteur soit en position institutionnelle (ministre, chef de région, maire, etc.), il doit disposer constamment d'appuis invisibles, au risque de se faire destituer. Ces deux types d'acteurs sont donc aussi interdépendants les uns des autres (C'/B' et B/C).

A titre d'exemple la région Itasy, en 2012, alors en coopération décentralisée avec la région Aquitaine, s'est vu dotée de trois cadres malgaches, financés par la région française, dans le cadre du programme de renforcement de la décentralisation. Ces trois personnes accèdent donc à un poste institutionnel via l'appui du partenaire étranger et grâce à leurs compétences professionnelles (diplômés, maîtrisant diverses langues et outils de la planification territoriale...). Mais ils se heurtent à l'hostilité d'un chef de région nouvellement nommé (en 2012) par le gouvernement Rajoelina, et donc en position pour ses réseaux d'appuis politiques et à l'objectif court-termiste et personnel (étant donné sa position éphémère il s'agit d'une opportunité pour démarrer une carrière politique de plus grande envergure). Au final, ces deux acteurs institutionnels au sein de la même équipe régionale se retrouvent en conflit, au lieu de collaborer.

Inégalités entre acteurs et stratégie globale

Les acteurs ne jouent pas à armes égales dans le jeu du développement, dans leur capacité à accéder et garder une place. Ils sont inégaux en termes de dotation en capital social, économique et spatial. Le capital spatial, selon Jacques Lévy, est la capacité d'un acteur à se mouvoir sur les échelles de pouvoir²². Cependant, si les acteurs sont différents, leurs stratégies reposent sur les mêmes points, du local au global, avec leurs capacités :

- à dialoguer/capter des partenaires étrangers
- à s'allier (ramification à un réseau d'appui via alliance ou mariage)
- à instrumentaliser l'aide/le modèle de décentralisation

22 Lévy Jacques, *Capital spatial*, in Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés, Lévy Jacques, Lussault Michel, Nouvelle édition, Paris, Belin, 2013, 1128 p.



- à instrumentaliser la culture/tradition

Dans tous les cas, les stratégies déployées visent à :

- étendre son réseau de pouvoir et d'influence pour accroître ses protections
- diversifier son accès aux strates de pouvoir
- développer ou garder un contrôle territorial
- entretenir une certaine hégémonie ou légitimité (toute échelle) pour une reproduction sociale et/ou économique

Le capital spatial varie donc en fonction des appuis et compétences que l'acteur possède. Plus il en a, plus il peut être en connexion avec les différentes échelles de pouvoir et de la gouvernance. Aussi la typologie d'acteurs que nous présentons ne dépend pas de leur échelle de pouvoir ou de leur position, mais de leurs stratégies, outils et compétences à disposition. Aussi, à titre d'exemple, un membre du gouvernement peut disposer de peu d'alliés et avoir un capital spatial réduit qui cantonne son pouvoir à son échelle (niveau national-national), tandis qu'un maire appartenant à une grande famille élitiste (capital social), rattaché à un réseau de pouvoir étendu, touchant parfois différentes sphères (économiques, politiques...), dispose d'une étendue de pouvoir du local au national voire international. Aussi, en fonction du capital spatial, un acteur peut être sur plusieurs échelles de pouvoir simultanément.

De plus, tous ces acteurs ne sont pas figés à une position, ils sont mobiles dans le temps, passant d'un type à un autre (hier de la population, aujourd'hui maire ; ou hier maire, aujourd'hui grand businessman) ; ils peuvent aussi être plusieurs types d'acteurs à la fois (élite sociale appartenant à une grande famille, businessman, *raiamandreny* (sage) et chef de région) et donc disposer d'un pouvoir à toutes les échelles de gouvernance, rendant encore plus complexes la compréhension et l'appréhension des jeux d'acteurs, mais aussi des enjeux structurant les conflits et l'instabilité chronique (conflit entre personne, entre clans, entre famille, enjeux personnels, politiques, économiques, culturels, etc.).

Descriptions des stratégies d'acteurs

Acteurs institutionnels et visibles : B/B'

Nous l'avons dit, les stratégies sont court-termistes, et la décentralisation étant ineffective, les acteurs institutionnels (B et B') sont souvent à leur position (élus ou nommés) non pas premièrement en fonction de leurs compétences en matière de développement local mais bien pour leur capacité à capter des alliés, aides financières, internationales (A) ou appuis locaux (C/C'). Cette capacité nécessite une maîtrise du langage du développement ou la connaissance d'un allié qui le fera pour l'acteur en question et est souvent corrélée au capital économique (étude à l'étranger) et social (grande famille, réseau). L'acteur institutionnel peut disposer de toutes les compétences ou d'une seule. Dans ce dernier cas, on observera une alliance interne aux institutions. Par exemple, la Chambre de Commerce et d'Industrie de l'Itasy (CCI) est dirigée par un Président et par un adjoint.

Le premier, businessman, dispose de réseau de connaissances dans le domaine privé mais a aussi des entrées au gouvernement (un membre de sa famille est Ministre). Son adjoint le complète dans ses compétences. Ayant fait des études, il pilote les projets et tente de capter des financements auprès d'acteurs internationaux. Le président est souvent dans la capitale à chercher des appuis, tandis que l'adjoint est localisé en Itasy. S'afficher rend l'acteur vulnérable. Il se doit d'être bien appuyé. Notons que ceux appartenant à la nouvelle élite (B'/C'), n'ayant pas de capital social, chercheront davantage l'appui des acteurs de l'aide (A) afin de se protéger. Un employé du ministère de type B', nouvelle élite intellectuelle, accède à son poste en captant des partenariats avec la BM et la coopération française pour un projet en faveur de la décentralisation (présence d'un assistant technique français), d'après lui pour se protéger des autres membres du ministère en qui il n'a aucune confiance.

Acteurs invisibles, les élites C et C'

Les grandes familles de Madagascar constituent ces élites anciennes (C). Leur mainmise sur les ressources et domaines de pouvoir du pays remonte loin dans l'histoire malgache. Ils sont souvent de grands entrepreneurs, propriétaires fonciers, décideurs politiques ou élites intellectuelles. Leurs pouvoirs se retrouvent menacés particulièrement dans les années 1980 et la période de libéralisation du marché par une élite économique montante (C').



En réaction, ces élites « historiques » vont activer leur grande capacité à se fédérer et à constituer un maillage territorial via alliances et mariages, assurant la préservation de leurs intérêts. Aussi, associé à leur capital économique et social, elles disposent d'un grand capital spatial. L'exemple du *Fianakavimbe* (la grande famille) est démonstratif. Le *Fianakavimbe* est une association de grandes familles *andriana* (nobles) des hauts-plateaux, formée en 1987, regroupant aujourd'hui 6000 membres. L'objectif étant de se rassembler pour défendre leurs intérêts et droits (relatifs à la culture malgache), démultipliant ainsi capital économique, social et spatial. Maîtrisant les échelles de pouvoir, ils disposent du local au global, d'une forte capacité d'adaptation aux turbulences apportées par les modèles de développement, jusqu'à savoir instrumentaliser l'aide internationale et le modèle de décentralisation lui-même.

Ainsi, lorsqu'une famille *andriana* ayant pour droit et devoir « en héritage » de préserver et gérer une forêt de l'Imerina, voit ses intérêts et responsabilités menacés par de nouvelles lois de gestions locales de l'espace, affectant officiellement la responsabilité au *fokontany*, elle va déployer une stratégie et activer ses outils et compétences pour préserver ses pouvoirs sur l'espace. D'abord la famille va activer le réseau de grandes familles pour demander aide et appui financier (capital social et économique). Puis, maîtrisant le jeu du développement, elle décide de fonder une ONG de préservation de l'environnement et de capter des partenaires internationaux pour être reconnue. Pour cela, la famille envoie un de ses jeunes membres en stage à l'Agence nationale des aires protégées, dont ils connaissent le directeur, avant de placer le jeune homme comme gestionnaire au niveau local.

Un des membres de la famille est aussi sous-préfet de la région et la famille dispose de connaissances au niveau du Ministère de l'Environnement et de son directeur régional. Maîtrisant les textes législatifs, la famille obtient une reconnaissance légale de l'association en tant qu'ONG, des financements et une reconnaissance officielle auprès de la communauté internationale en 2003, après avoir rédigé un dossier un projet de développement durable. En 2008, elle obtient un transfert de compétence provisoire du Ministère de l'Environnement pour la gestion de la forêt. Au niveau local, le pouvoir et l'aura de la famille sont renforcés par la législation nationale et par l'approbation du projet par la communauté internationale. La population ne peut qu'accepter ce projet.

Les élites de seconde génération sont souvent en opposition avec les premières. Ils ne disposent que d'un faible capital social (devant faire leur place face à des personnalités de renom) et s'appuient alors sur leur capital spatial et/ou économique pour s'allier avec des acteurs internationaux (A) et chefs traditionnels (D) pour acquérir de la légitimité et protection à d'autres échelles.

Les chefs traditionnels et religieux : acteurs D

D'autres acteurs disposant de capacités d'adaptation, de capital social et spatial notoires sont les chefs traditionnels, eux-mêmes en perte de pouvoir au vu de la création de postes décisionnels officiels. S'il est sûr que le capital économique est la source de pouvoir la plus importante, le pouvoir des chefs traditionnels n'est pas à négliger de par l'influence dont ils disposent sur la population, particulièrement en domaine rural. Les chefs traditionnels locaux (*raiamandreny*) et religieux de toutes échelles (*tangalamena*, Rois, prêtre...) sont à la base les repères décisionnels de la société malgache. Mais aujourd'hui, leur rôle se recompose. Parfois les élites traditionnelles sont aussi élites économiques²³, intellectuelles et/ou politiques ou du moins connectées aux réseaux de pouvoirs correspondants.

Tout homme politique a besoin de ces représentants du traditionnel et réciproquement (B/B' et D sont donc en interdépendance). L'un pour avoir l'aval de la population, l'autre pour garder un semblant de décision et capter des bénéfices pour son aire d'influence. Les élites nouvelles (C'/B') peuvent en avoir plus fortement besoin étant donné leur manque de capital social de base. Ainsi le chef de région Itasy non apprécié localement nommé comme bras droit un *raiamandreny* qui dialogue avec la population à sa place. L'aspect traditionnel et religieux demeure ainsi fortement instrumentalisé, jusqu'à en perdre son sens : lors de la campagne présidentielle en 2013, tous les candidats s'en furent recevoir la bénédiction des grands *tangalamena* de la côte Est du pays. Cette corrélation tradition/politique/économique contribue à effriter le sens des valeurs de la société malgache.

23 A ce sujet : Berger Laurent, 2005. *L'expert, l'entrepreneur et le roi. Chronique d'une négociation conflictuelle autour de l'implantation d'un site industriel sur des terres ancestrales sacrées (Madagascar)*. In Cormier-Salem, M-C. & al. (eds). *Patrimoines naturels au Sud. Territoires, identités et stratégies locales*. Paris: IRD éditions, 2005 pp. 135-175.



La Fédération des Communautés Royales et Traditionnelles de Madagascar est une bonne illustration des stratégies d'élites traditionnelles. Leur légitimité étant en déclin, ils réagissent en se fédérant, maillant le territoire, et en instrumentalisant leur ancrage culturel et la modernité, témoignant de leurs capacités d'adaptation et d'évolution. La fédération s'appuie en effet sur un réseau de chefs traditionnels de toutes échelles (30 000 membres) organisés autour des ex-provinces, elles-mêmes découpées en sous-zones numérotées. L'association se fait ainsi porte-parole des populations vulnérables, particulièrement des zones rurales délaissées.

La fédération s'appuie aussi sur ses connexions aux hautes sphères du pouvoir, jusqu'au niveau central (des membres sont en place au Ministère ou sont chefs de région). Les stratégies de recrutement des membres permettent d'intégrer des acteurs disposant eux aussi d'un capital social et économique de base (accumulation de capital de toutes catégories, étendue du réseau de pouvoir, entretien d'une hégémonie locale). En effet, si la fédération est ouverte à tous, elle ne rassemble surtout que des membres de grandes familles de tout le pays, selon leur position au gouvernement ou leur capital économique et/ou social. L'initiatrice et dirigeante de la fédération est une princesse originaire du Sud du pays. Outre son statut social, elle dispose de nombreux appuis au niveau médiatique et politique et d'un capital économique suffisant pour lui permettre de financer sa tournée nationale.

En outre elle utilise son capital spatial pour être reconnue au niveau local (respectée et appelée pour régler des conflits locaux), comme au national et jusqu'au niveau international. Elle voyage beaucoup autant dans le pays qu'à l'étranger : invitée par Kadhafi en Lybie, au Maroc par le Roi, au Ghana lors du mouvement « *African queens and woman cultural leader's network* » en 2012. Elle est aussi reconnue par les Nations-Unies et autres organisations internationales puisqu'elle positionne la fédération comme incontournable auprès de ceux-ci pour faire du « bon développement ». Ainsi la fédération est partie prenante des projets de développement menés par le PNUD ou par WWF à Madagascar. Cela témoigne de sa capacité à instrumentaliser la communauté internationale, le modèle de gouvernance moderne et la culture pour renforcer la légitimité des pouvoirs traditionnels malgaches, principalement ceux hors *merinas*, puisque la fédération concerne surtout les pouvoirs traditionnels des autres régions, accentuant des oppositions entre élites du pays.

Les autres élites

Il existe d'autres types d'élites participant à structurer les rapports de forces à Madagascar, mais qui restent en dehors du mécanisme de transfert, tels des électrons libres. On peut évoquer notamment les élites étrangères vivant sur le territoire depuis quelques générations (Karan, Français) ou encore les nouveaux investisseurs étrangers (chinois, coréens, américains,...). Elles forment des communautés cloisonnées, souvent membres de grands réseaux de commerce. Ces acteurs économiques puissants sont en marge du cadre officiel du modèle de décentralisation. Ils peuvent cependant être des appuis extérieurs servant des acteurs B ou B' (financement de campagnes politiques par exemple) mais n'ont pas spécifiquement d'intérêts à entretenir le transfert de modèle.

Leur intérêt concerne des objectifs personnels ou claniques, notamment l'accumulation de capital économique. Mais « lorsque ces intérêts marginaux sont menacés, les diverses composantes de ce groupe savent unir leur force pour les défendre, bien que de façon provisoire »²⁴. Autrement dit, ils peuvent s'allier entre eux ou à un autre acteur du système et s'en défaire tant que cela remplit leur intérêt personnel. Ils disposent aussi d'un capital spatial notoire, du local à l'international via les partenariats privés avec des acteurs internationaux, ou les membres de la diaspora. Ces derniers constituent aussi un type d'acteur à part entière et participent à structurer des réseaux de pouvoir. Leur capital spatial n'est pas à négliger puisqu'ils disposent d'une capacité à se fédérer et interférer dans les réseaux de leur pays d'origine.

A titre d'exemple, le Fianakavimbe, l'association des grandes familles malgaches, dispose de membres dans divers pays. D'autres membres peuvent être des élites intellectuelles exilées (fuite de cerveau) n'ayant pas leur liberté de manœuvre localement (souvent ancien C' ou B'). Certains s'organisent aussi pour capter des partenaires et envoyer de l'aide au niveau local. Autrement dit, ces acteurs contribuent au jeu du développement et alimentent les conflits et enjeux de pouvoir locaux.

24 Louis Naud Pierre, *Les élites haïtiennes. Composition et stratégie de pouvoir*, in *Elites et intelligentsia dans le monde Caraïbes*, sous la direction de Lerat Christian, L'Harmattan, Paris, 2008 302 p.



La population, ces acteurs oubliés (E)

Ce groupe détient le moins de capital social, économique et spatial. Il fait partie des plus vulnérables, dépend des détenteurs de pouvoirs et de leurs aires d'influence. Eloignés des réseaux de pouvoir, ils sont ceux qui tirent le moins de bénéfices du modèle de développement. Paradoxalement, ils sont souvent ceux pour qui le modèle est pensé et transféré à la base : les « populations cibles ». Cependant, n'y trouvant aucun intérêt, voire si le modèle les dessert, ils peuvent ne pas y adhérer, vouloir s'en protéger, jusqu'à défendre leur valeurs sociétales de base (repli identitaire). Ils peuvent aussi être force de proposition mais leurs voix sont étouffées par le poids des élites (les Malgaches sont pourtant très attachés à la démocratie²⁵). Dénués de capitaux, leurs stratégies sont court-termistes et d'ordre essentiel : survivre.

Dans l'urgence quotidienne, ils cherchent alors à se rattacher à un acteur ou réseau détenant la capacité d'amener ou maintenir un développement local (la plupart ne parlant pas la langue du développeur) : un acteur B, B', D, C ou C'. En retour ces acteurs peuvent les instrumentaliser pour capter un financement étranger (A). Notons que malgré leur dénuement, ils ont sans doute la meilleure mémoire institutionnelle et du développement et une très bonne connaissance des réels détenteurs de pouvoir visibles et invisibles. Généralement, ils comptent plus sur les pouvoirs dissimulés (C/C' et D) que les pouvoirs officiels (B/B') pour être vecteur de développement. D'une part car ils n'accordent aucune confiance dans l'institution qui ne leur permet pas d'améliorer leurs conditions de vie, et d'autre part ils ont conscience que si un institutionnel est à sa place c'est qu'il est appuyé par des plus puissants. De plus, si les institutionnels changent en permanence, les acteurs invisibles sont toujours les mêmes. Il ne s'agit pas d'un manque d'intérêt du nouveau modèle ou d'un ancrage fort des traditions (bien que les chefs traditionnels soient encore respectés et craints), mais bien

25 Pour plus d'informations sur la perception de la démocratie par les Malgaches : Rakotomamonj Joël, Razafimamonjy Laëtitia, Razafindrakoto Mireille, Razafindrakoto Désiré, Roubaud François et Wachsberger Jean-Michel, *Gouvernance, corruption et confiance à l'égard des institutions à Madagascar : Expérience, perception et attentes de la population, Afrobarometer Briefing Paper* n°140, 2014 et Razafimamonjy L., Razafindrakoto Mireille, Razafindrakoto Désiré, Roubaud François et Wachsberger Jean-Marie (2013), *La démocratie à Madagascar : des principes au fonctionnement réel*. Premiers résultats de l'enquête Afrobaromètre 2013 à Madagascar, Briefing paper, IDR-DIAL, octobre 2013.

d'une stratégie d'intérêt. Eloignés des réalités du monde « moderne » et urbain, dont on s'arrange pour qu'ils le restent, tenus par des propriétaires fonciers au capital économique, social et spatial écrasant, les populations se maintiennent dans des craintes quotidiennes : celle d'enfreindre la tradition et celle de perdre son moyen de survie (les C et C' concentrant de grands capitaux).

Conclusion Générale : Bilan des jeux

La décentralisation érigée en modèle de développement et outil de la lutte contre la pauvreté n'a toujours pas fait ses preuves à Madagascar. Après 25 ans de transfert, le modèle ne s'ancre pas, il dysfonctionne et la décentralisation est un leurre. Les populations pourraient participer à la stabilisation de leur propre pays si le modèle de gouvernance atteignait ses résultats visés. Au lieu de cela, elle se retrouve perdue dans ses repères identitaires et en recherche de protection, l'État étant vidé de sa substance. Les croyances sont en effet mises à mal par le modèle et fortement instrumentalisées. Les acteurs et leurs rôles changent, se confondent (un roi peut être businessman), leurs intérêts s'entrelacent, puis s'affrontent, la plupart développant des stratégies individuelles pour étendre leur propre capital social ou économique et non plus pour servir la collectivité.

Le modèle de décentralisation engendre donc de grands paradoxes. Il devrait amener démocratie, stabilité et paix permettant un développement et une amélioration des conditions de vie. A la place, il vient stimuler des enjeux de pouvoir créant des conflits entre acteurs institutionnels mais aussi entre élites auxquels ils sont connectés. Il existe ainsi des acteurs visibles et invisibles, sans cesse en interaction, à considérer dans le dysfonctionnement de modèle de développement comme la décentralisation.

Soulignons que les acteurs participant le plus au dysfonctionnement du modèle ne sont pas toujours les acteurs officiels et visibles. L'invisibilité n'est donc pas toujours subie, elle peut-être choisie. Les élites ont en effet peu d'intérêt à s'afficher. Rester dissimulés permet une forme de protection et de liberté de manœuvre dans leur stratégie dont ils ne pourraient disposer en subissant les contraintes du modèle formel. Le modèle démultiplie les places et les échelles de pouvoir et est créateur de nouvelles élites entrant en concurrence avec les anciennes. Soulignons que les réseaux de pouvoir ne correspondent pas au découpage échelonné du pouvoir officiel prévu par la décentralisation, tout comme



la temporalité des stratégies (court termistes) ne correspondent pas à celle du modèle (temps long). Le modèle dysfonctionne pour une simple guerre d'élites intestines, dont le pouvoir ne dépasse pas le niveau national, le pays restant sous les directives internationales en matière de développement. Les élites se diversifient à travers le modèle, les enjeux sont multiples, les intérêts personnels ou claniques, les alliances non durables, sans cesse en recomposition, face à un modèle de développement durable qui va à l'encontre de leurs intérêts (partage de pouvoir et des ressources).

Mais ces jeux semblent être chaotiques du point de vue du développeur, semblent finalement être très logiques aboutissent finalement à la réussite de quelques intérêts d'acteurs les plus puissants : maintenir ou acquérir du pouvoir, au détriment des populations. Le modèle participe à entretenir l'hégémonie des plus puissants sans amener de stabilité, il n'est plus un outil du développement mais est réapproprié en arme dans la lutte de pouvoir. Il devient alors indispensable à ce jeu d'acteurs Nord et Sud et ces derniers n'ont aucun intérêt à ce qu'il disparaisse tout en ne voulant pas qu'il aboutisse.

Le modèle fonctionne donc en réalité pour certains. Mais les tensions et enjeux sont parfois trop forts et le modèle déstructure l'ordre établi avec le temps (aussi inégalitaire qu'il puisse être). Un déséquilibre interne se crée, menant à l'instabilité et à la crise de manière cyclique... Les crises justifiant l'intervention du Nord, voire le transfert d'un autre modèle... et le transfert de modèle justifiant la présence de l'aide. Un cercle vicieux voire un système complexe paradoxal dans lequel des acteurs Nord et Sud s'auto-entretiennent à leurs places. Les acteurs Nord s'appuient en effet, le plus souvent sur les acteurs Sud disposant du plus de capital social, spatial et économique, constituant de « bons partenaires », de part leur maîtrise de la langue et leur niveau d'éducation. Plus largement, le système Nord et Sud deviennent tout deux interdépendants. Le Nord pourra transférer un nouveau modèle, celui-ci sera en permanence réapproprié, absorbé dans un jeu d'acteurs puissants pour servir leurs intérêts. L'effectivité des modèles devient impossible et les inégalités sociales et territoriales se maintiennent, voire se creusent, les crises empêchant toute sortie de la pauvreté et l'instabilité devenant quasi constante.

Au-delà des jeux de places internes à Madagascar participant à l'échec du modèle, il ne s'agit pas de pointer du doigt les élites mais plus largement de s'interroger sur l'approche du développement par le transfert de modèle uniformisé pour tenter de savoir comment enrayer ce système pernicieux. Décoder les jeux de places et stratégies de contournement du modèle des élites en faction, comprendre qui sont les détenteurs de pouvoir (anciens et nouveaux) est une manière de mettre en lumière le fait que le modèle, aussi louable soit-il, ne sert pas officiellement et théoriquement l'intérêt de ces élites. Il est aussi l'occasion d'identifier la force des acteurs locaux : capacité de détournement, d'adaptation, connaissance des jeux d'acteurs Nord et des enjeux du développement mais aussi de leur propre société... Quand le développeur peut n'en connaître que la première partie. Cette approche peut aussi venir compléter les travaux concernant les jeux et enjeux des acteurs Nord investis dans l'aide au développement.

Des travaux novateurs de science politique soulignent la nécessité de s'intéresser aux jeux d'acteurs et leurs stratégies d'appropriation de modèle²⁶, tandis que des économistes des institutions internationales se penchent sur la question des élites et leur manière de faire échouer un modèle²⁷. D'autres encore proposent des alternatives incluant ces acteurs²⁸ et leurs qualités à mettre en avant²⁹, soulignant même leur importance et nécessité dans la stabilité de tout pays.³⁰ Ces acteurs ne sont pas seulement des détracteurs locaux mais surtout la ressource des PED. Les intégrer et servir leurs intérêts de manière officielle contribuerait-il à avoir leur participation pour se mettre au service de leur société et permettre l'instauration d'une stabilité et d'une paix ?

26 Sur ce thème, se référer aux travaux de Dominique Darbon, Yves Mény ou encore Daniel Bourmaud.

27 Citons les travaux de Verena Fritz, Kai Kaiser et Levy de la Banque Mondiale (2009) ou de Bernard Dafflon et Thierry Madiès ou Nicolas Meisel pour le compte de l'AFD (2011).

28 Meisel Nicolas, Ould Aoudia Jacques, *La Bonne gouvernance est-elle une bonne stratégie de développement, document de travail*, AFD, DGTPE n°2007/11, 2007, 69p. Dans ce travail les auteurs proposent une alternative d'approche des modèles de gouvernance.

29 Les travaux du géographe Georges Anglade sont novateurs sur ce point. Anglade Georges, *Eloge de la pauvreté*, Editions ERCE, Etudes et Recherche Critiques d'Espace, Montréal, 1983, 63p.

30 Voir les travaux de Douglas C. North, John Joseph Wallis, Barry R. Weingast, notamment, *Violence et ordres sociaux*, Gallimard, bibliothèque sciences humaines, 2010, 460p.



Où les enjeux actuels et la diversité des acteurs sont tels que les crises demeurent inévitables et la paix et le développement servant la population, impossible ?



DEUXIÈME PARTIE :

**Gouvernance Foncière
et
Sécurité Alimentaire**

Chapitre 8

Gestion du secteur agricole et la question de la sécurité alimentaire au Togo postcolonial (1960-2014)

Koffi Nutefé TSIGBE et Halourou MAMAN

Introduction

L'économie togolaise dépend, en grande partie, de son secteur primaire qui, en 2004, occupait plus de 70% de la population, faisait vivre plus des 2/3 de celle-ci et fournissait environ 40% du PIB¹. De ce fait, l'organisation de la production agricole a toujours constitué une question préoccupante pour les différents gouvernements du pays. C'est ainsi qu'à partir des années 1960, lorsque le Togo se lançait à la quête de son indépendance économique via la planification socio-économique, priorité fut donnée à l'agriculture pour produire plus et dépendre moins de l'extérieur. Durant la période d'austérité budgétaire (1980-2000) occasionnée par les Programmes d'ajustement structurels (PAS), le secteur agricole était appelé à assurer la sécurité alimentaire des populations dans un contexte de libéralisation économique.

A l'heure de la mondialisation qui coïncidait aussi avec le début du troisième millénaire et ce jusqu'à nos jours, l'agriculture s'est vue confirmée dans son rôle de secteur clé du développement et on lui assigna le double rôle de réaliser les OMD ainsi que d'assurer la sécurité alimentaire. Pour qu'elle arrive à relever ces différents défis, plusieurs initiatives et/ou réformes agraires telles que la révolution verte, la Note de politique agricole (NPA), le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA), etc., ont été prises par les pouvoirs publics.

1 Sa part dans le PIB dépasse de ce fait, celles des secteurs secondaire et tertiaire qui fournissaient au même moment, respectivement, 23% et 36% (MAEP, 2009, *DSRP-C, 2009-2011*, version provisoire, Lomé, p. 14).



Au regard de ces différentes initiatives, il se pose la question suivante : *en quoi la gestion du secteur agricole par les pouvoirs publics togolais a-t-elle conduit ou non à l'atteinte de l'objectif de la sécurité alimentaire des populations de 1960 à 2014 ?* Pour répondre à cette interrogation, nous analyserons successivement la politique agricole élaborée au lendemain de l'indépendance du Togo, en 1960, dans la perspective de la quête de l'indépendance économique ; celle initiée au cours de la période marquée par la libéralisation de l'économie et l'exécution des PAS et, enfin, celle mise en œuvre au cours de la période dite de mondialisation afin d'apprécier la contribution de chacune d'elles à l'atteinte des objectifs de sécurité alimentaire de ce pays.

Politiques agricoles au service de la quête de l'indépendance économique et de la sécurité alimentaire (1960 à 1985)

Selon les dirigeants du Togo nouvellement indépendant, pour que leur pays amorce son réel décollage économique, il fallait avant toute chose sortir du modèle économique colonial. Reléguée au second rang après l'industrie dans la première décennie de l'indépendance, l'agriculture retrouva la première place, à partir de 1977, notamment dans le cadre du 3^e plan quinquennal de développement socioéconomique, où elle fut considérée comme « priorité des priorités ».

Quand la sécurité alimentaire n'était pas à l'ordre du jour (1960-1977)

La politique de réorientation agricole au lendemain de l'indépendance du Togo

Au lendemain de l'indépendance, les dirigeants togolais ont affiché très tôt leur désir de rompre avec la vision colonialiste de l'agriculture togolaise jusque-là centrée sur la culture des produits d'exportation. Pour qu'elle participe mieux à l'atteinte de l'indépendance économique du pays au même titre que le secteur industriel, il a fallu la « décoloniser », sinon la réorienter vers la culture plus accrue des produits vivriers afin de satisfaire les besoins essentiels des populations et de contribuer à

faire dépendre moins le pays de l'extérieur. Pour réussir à assurer cette sécurité alimentaire, il fallait réorienter les producteurs agricoles vers la nouvelle vision, à travers un nouvel encadrement rural, mettre en place les organismes de vulgarisation et réaliser des programmes et projets.

La réorganisation et l'encadrement du monde paysan étaient jugés nécessaires pour la reconversion de la production à travers un encadrement adéquat des producteurs. C'est ainsi que dès 1960, les Société publique d'Actions rurale (SPAR) suppléèrent aux Société Indigène de Prévoyance (SIP) qui furent de véritables structures d'exécution de la politique agricole coloniale. Les SPAR devaient donc jouer le rôle des SIP au cours de la période postcoloniale. En 1961, on dénombrait déjà 17 SPAR dont les activités s'étendaient jusqu'à celles des sections spécialisées des coopératives.

Les organismes de vulgarisation de la nouvelle vision agricole postcoloniale étaient les SORAD (Société régionale d'aménagement et de développement), les Centre pilotes (CP) et la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA). Les SORAD, au nombre de cinq et installées dans chaque Chef lieu des Régions du pays, étaient de véritables organismes régionaux de vulgarisation agricole grâce à leur rôle d'encadrement des paysans. Dans les CP, on faisait des essais d'engrais et de matériels agricoles afin de savoir si leurs prix de revient et la plus-value des rendements permettent un accroissement de la production. Ainsi, cinq CP fonctionnaient déjà en 1960 à Kabou, à Tchitchao, à Kandé, à Barkossi et à Toaga. La CNCA était la cheville ouvrière de la vulgarisation agricole par son appui financier aux autres organismes, ci-dessus cités et son soutien aux producteurs.

Afin de traduire dans les faits toutes ces initiatives agricoles, des programmes et projets de mise en valeur agricole ont été réalisés. Il s'agit du Secteur de modernisation du nord (SEMORD) dont la création entrainait dans la volonté du gouvernement de mettre en valeur les sols de la région septentrionale du pays très peu exploités et pendant longtemps négligés par le colonisateur. Ces programmes concernent



aussi le secteur de modernisation de l'Est-Mono dont l'exploitation se situe dans la mise en valeur des terres alluvionnaires de la vallée du fleuve Mono.

La conjugaison de toutes ces initiatives prises çà et là n'eut pas assez d'effet sur la production agricole. En effet, les principales cultures vivrières telles que le maïs, le manioc et l'igname ont connu des évolutions qui illustrent bien ce constat d'échec. De 81 tonnes en 1960-1961 la production du maïs n'a progressé que de 17% pour atteindre les 95 tonnes en 1976-1977. Celles du manioc et de l'igname sont passées respectivement de 546 tonnes à 393 tonnes et de 800 tonnes à 416 tonnes sur la même période soit des contre-performances de -28% et -48%². Or, quand on sait qu'une grande partie du manioc entre, après sa transformation, dans les produits d'exportation (Tapioca, féculé) aux côtés du café et du cacao, on imagine comment ce produit, avec un aussi faible tonnage, pourrait combler les besoins de la population aux effectifs sans cesse croissants.

Le constat de la non atteinte de l'objectif de la sécurité alimentaire

Pour que l'agriculture joue sa partition dans l'atteinte de la sécurité alimentaire, il faut qu'elle arrive à couvrir l'essentiel des besoins alimentaires locaux de la population du pays par sa production. Car, à en croire la FAO, la sécurité alimentaire doit être appréciée par rapport à l'approvisionnement alimentaire, conditionné par la garantie de la disponibilité et de la stabilité des prix des produits alimentaires de base à l'échelle nationale et internationale³. En comparant l'évolution de la production agricole à celle de la population, on remarque que cette dernière est passée de 1,44 million d'habitants en 1960 à 2,383 million habitants en 1977, soit un taux de croissance annuel de plus de 3% supérieure au 2 % d'augmentation de la production alimentaire⁴.

2 DESA, 1996, *Les principales cultures vivrières*. Document à page unique non paginé.

3 FAO, 2006, *Note d'orientation*, n°2, p. 1.

4 K. N. Tsigbé, 2010, « Politiques agricoles et autosuffisance alimentaire au Togo (1958-1985) », in *Mosaïque*, n° 010, ISPSH Don Bosco de Lomé, p. 169.

Les informations sur la disponibilité alimentaire par habitant, par an et par jour montrent qu'entre 1961 et 1963, la quantité moyenne de céréales disponible au Togo (y compris le riz usiné) était de 104 kilogrammes par habitant et par an, tandis que la ration calorifique était à 2 376 kilocalories (Kcal) par habitant et par jour. Cette ration inférieure à la norme de la FAO qui est de 2400 Kcal par équivalent adulte et par jour n'a permis au Togo que de couvrir 95% de ses besoins nationaux⁵. Pour combler ses besoins, en plus des importations, le Togo faisait appel aux aides internationales. En 1965 les dons en natures des produits alimentaires octroyés au Togo s'estimaient à 136 000 000 de FCFA selon la Direction des statistiques du Togo⁶. Ceci vient donc confirmer que la sécurité alimentaire au Togo n'a pas été atteinte malgré les efforts qui y ont été consentis. C'est ce qui explique la reprise de l'initiative dans le cadre de la révolution verte.

Priorité à l'agriculture pour parvenir à la sécurité alimentaire : les controverses d'une politique (1977-1985)

La révolution verte au Togo : ombres et lumières

Au début de la planification socio-économique, initiée à partir de 1966, les investissements privilégièrent l'industrie et les infrastructures, afin d'assurer les bases du développement économique du Togo. Mais la sécheresse de l'année 1976⁷ qui occasionna une crise alimentaire ne laissa guère les gouvernants indifférents. En réaction à cette catastrophe, ils lancèrent, en mars 1977, une campagne dite « révolution verte » dont l'objectif était de réaliser : « *une production vivrière à même d'assurer l'autosuffisance alimentaire du pays dans un délai de 5 ans, (et) une production d'exportation à même de fournir au pays les moyens financiers de son développement* »⁸. Pour les pouvoirs publics

5 Ces informations de la FAO ont été révélées lors de la 27^{ème} session dudit organisme à Rome en 1993. Elles sont aussi disponibles sur le site www.faostat.org.

6 En 1966, ces dons s'estimaient à 2,3 millions de FCFA, selon toujours la même source.

7 En cette année-là, le maïs, denrée alimentaire de base connut une chute de production de l'ordre de 45 % par rapport à l'année précédente (*Ibidem*).

8 A. Schwartz, 1989, « Révolution verte et autosuffisance alimentaire au Togo », in *Politique*



togolais d'alors, la révolution verte, en assurant une autosuffisance alimentaire à leur pays, lui garantit avant tout une sécurité alimentaire et une indépendance économique vis-à-vis de l'extérieur. Pour vérifier si cet objectif avait été atteint, nous nous intéresserons d'abord, dans cette partie, aux moyens institutionnels, techniques et financiers mis au service de cette politique agricole. Nous exposerons, ensuite, les principales réalisations obtenues puis, enfin, nous apprécierons sur environ cinq ans, l'évolution de la production agricole en fonction des besoins des populations du pays.

En effet, lors du lancement de la révolution verte, deux types de structures institutionnelles furent mises sur pied au service de l'agriculture. Il s'agit des structures administratives et des structures techniques. Les premières étaient destinées à assurer l'encadrement de l'ensemble du milieu rural. Elles étaient composées des SORAD qui, en 1977, pour leur inefficacité et leur manque de rigueur, furent remplacées par les Directions régionales de l'animation rurale et de l'action coopérative (DRARAC) et les Organismes régionaux de promotion et de production des cultures vivrières (ORPV).

Ceux-ci ont été, à leur tour, remplacés, en 1984, pour la même cause par les Directions régionales de développement rural (DRDR). S'agissant des secondes, elles avaient pour mission d'assurer un encadrement soit plus spécifique, soit plus ponctuel du milieu rural. Elles étaient composées de la Société nationale pour le développement de la palmeraie et des huileries (SONAPH), de la Société de rénovation de la caféière et de la cacaoyère (SRCC), de la Société nationale pour le développement de la culture fruitière (TOGOFRUIT) et de la Société togolaise du coton (SOTOCO). Elles sont appuyées par la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) et l'Office national des produits vivriers (TOGOGRAIN).

En réalité, ces structures de type para-administratif ont été créées, pour

la plupart, au tournant des décennies 1960-1970. Il ne s'est agi, dans le cadre de la Révolution verte que d'une re-précision de leurs missions⁹. Cependant, aucune d'entre elles ne donna, satisfaction à l'exception de la SOTOCO et de la SRCC. La CNCA reste l'une des plus grandes déceptions, dans la mesure où, elle ne fut pas une banque des paysans. Pour B. Akondo¹⁰, *Ce sont les fonctionnaires qui prenaient des prêts là-bas..., les gens faisaient des prêts pour se marier avec. Moi-même j'ai fait des prêts à la CNCA pour des besoins non agricoles.»*

Les structures techniques de pilotage de la révolution verte se décomposaient en sept volets que sont : la vulgarisation des intrants de type moderne, le développement de l'élevage, la définition d'un nouveau système d'encadrement rural, la promotion d'une industrie agro-alimentaire basée sur la transformation des produits agricoles locaux, la promotion d'une agriculture motorisée, le développement de la culture attelée et la formation des jeunes agriculteurs. De toutes ces initiatives, aucun résultat satisfaisant ne fut réalisé, à l'exception de l'attelage. En effet, d'un peu plus de 1 000 en 1978, le nombre d'attelage, en atteignant les 4 195 en 1984, avait presque quintuplé sur la base d'un taux de croissance de 303, 36 %¹¹.

C'est la Région des Savanes qui enregistra le plus grand nombre d'attelage, alors que dans d'autres Régions, on l'ignore carrément. C'est ce que souligne un ancien producteur de coton à Djarkpanga : *« Il n'y a eu ici, aucune politique de l'attelage et de mécanisation agricole. L'accès même à notre village ne fut possible que grâce aux pistes de desserte pour le transport du coton »* (S. Tchédre¹²). Les résultats piteux de la mécanisation et la désertion des jeunes agriculteurs formés peuvent illustrer le fiasco de ces structures techniques. En effet, sur

9 K. N. Tsigbé, 2010, « Politiques agricoles et autosuffisance alimentaire au Togo (1958-1985) », in *Mosaïque*, n° 010, ISPSH Don Bosco de Lomé, p. 169.

10 B. Akondo, ingénieur agricole, ancien Chef régional de la protection des végétaux à Kara, entretien du 24 mai 2014 à 17h 05, à son domicile à Agoé.

11 H. Maman, 2014, *Politiques agricoles et sécurité alimentaire au Togo (1977-2008)*, mémoire de master en histoire contemporaine, Université de Lomé, p. 48.

12 S. G. Tchédre, ancien producteur de coton, entretien du 31 mai 2014 à 10 h 00, à Djarkpanga.



les 332 tracteurs, 88 unités de transports, 48 unités de terrassement, 31 bulldozers et plus de 1000 accessoires acquis pour la motorisation agricole en 1977, la moitié étaient déjà en mauvais état en 1978¹³. Sur les 500 jeunes formés et installés en 1984, seulement 298 étaient effectivement restés en activité. Le reste a abandonné l'initiative, soit un taux de désertion de 40,4%¹⁴. Il faut aussi souligner que cette politique a manqué de s'appuyer sur l'approche participative des jeunes concernés, comme le signale Y. Nagnango¹⁵ « *Est-ce que les jeunes-là ont dit qu'ils voulaient retourner à la terre ? Il fallait motiver les jeunes, que les volontaires se dégagent pour qu'on les forme..., les gens décident seuls dans leurs bureaux, c'est ce qui a fait que cette politique a capoté.* »

Sur le plan financier, alors qu'elle était considérée comme « priorité des priorités », l'agriculture fut l'objet d'un investissement disproportionné. Elle ne reçut que 11,6% dans le troisième plan quinquennal de développement socioéconomique (1976-1980), tandis qu'au même moment, le secteur de l'industrie recevait 50%. C'est la même réalité qui a été constatée au cours du quatrième plan quinquennal (1981-1985), où le financement affecté au secteur agricole ne dépassa celui du secteur industriel que de 3,1%, soit 22,2% pour l'industrie et 25,3% pour l'agriculture¹⁶. Face à cette situation, il est clair que, contrairement au discours politique qui faisait de l'agriculture, priorité des priorités, dans la pratique, le secteur industriel était le plus priorisé.

Les réalisations agricoles sont orientées vers deux grands volets : les cultures vivrières et les cultures d'exportation. Le premier est composé de trois projets vivriers. Il s'agit du projet rizicole de la plaine de Namiélé qui devrait produire environ 16 800 tonnes de riz paddy par an, du projet vivrier de Notsé-Danyi dont la production devait servir de

13 *Idem.*

14 *Idem, p. 55.*

15 Y. Nagnango, ingénieur agricole, et Directeur exécutif de la Centrale des producteurs de céréales (CPC) du Togo, entretien du 28 mai 2014 à 12 h03, dans son bureau à Tsévié.

16 K. N. Tsigbé, 2010, « Politiques agricoles et autosuffisance alimentaire au Togo (1958-1985) », in *Mosaïque*, n° 010, ISPSH Don Bosco de Lomé, p. 169.

grenier d'approvisionnement des produits vivriers pour toute la région maritime, et du projet FED-Kara qui devait désengorger les paysans du massif kabyè surpeuplé, en les installant sur les terres fertiles encore peu exploitées de la vallée de la Kara. Le second a consisté en la promotion de la culture du coton. Il est important de donner quelques détails sur cette culture, car sa promotion à relever d'une dichotomie de vocation des cultures vivrières et des cultures d'exportation en pleine révolution verte. En effet, considéré comme une culture locomotive et stratégique, du fait que sa production allait procurer des revenus aussi bien aux paysans qu'à l'Etat soutenu par les fonds extérieurs, le coton fut plus promu que le maïs qui est la principale culture vivrière.

Du coup, tout paysan qui s'engageait à le produire bénéficiait d'un encadrement (appui technique et initiation à l'attelage, conseil), d'un appui financier (prêt à la CNCA sur cinq ans couvrant les 5/6 du coût de l'opération) et matériel (semences et insecticides offerts gratuitement, engrais à seulement 115 FCFA/kg). Aussi la production du coton a-t-elle cru de façon exponentielle. D'environ 6 000 tonnes en 1977, elle progressa à 63 343 tonnes en 1985, soit un taux de croissance moyen de 955,71% sur une période de huit ans¹⁷. Ceci fut un frein à l'atteinte des objectifs de la sécurité alimentaire du pays.

Une pseudo sécurité alimentaire dans le contexte de la révolution et verte

La révolution verte avait pour objectif d'assurer l'indépendance du Togo vis à vis des exportations de produits agricoles en garantissant avant tout, une autosuffisance alimentaire au pays, gage d'une véritable sécurité alimentaire. En situation d'autosuffisance alimentaire, l'offre alimentaire est censée couvrir, du moins pour l'essentiel, la demande alimentaire des populations. Cependant, les études sur les statistiques agricoles et démographiques ont montré que l'évolution de la population et de ses besoins ont cru à un rythme de 43,5%,

¹⁷ H. Maman, 2011, *Politiques agricoles et autosuffisance alimentaire au Togo (1959-2000)*, mémoire de maîtrise en histoire contemporaine, Université de Lomé, pp. 93-94.



un taux très nettement supérieur à celui de six des sept principaux produits vivriers du Togo¹⁸. De 1978 à 1985, le Togo importa d'importantes quantités de produits alimentaires pour satisfaire les besoins de ses populations, accusant ainsi des déficits d'environ 69 000 tonnes de céréales et 12 500 tonnes de viande¹⁹. Ceci fait dire à Schwartz que « *plus de sept ans après la révolution verte, le Togo n'est pas autosuffisant sur le plan alimentaire*²⁰. » Pour Tsigbé, « *le rééchelonnement de l'année butoir de 1982 à 1985 montre qu'il y a eu bien des difficultés à atteindre l'objectif de la sécurité alimentaire prédéfini*²¹. » Par ailleurs, une étude réalisée par la FAO montra qu'entre 1979 et 1981, le Togo n'aurait offert à ses habitants que 2 285 kcal par jour et par capita. Cette énergie calorifique est en dessous de la norme requise par cette institution à l'endroit des pays en développement, estimée à 2 400 kcals par jour et par capita²². A la fin de la révolution verte, non seulement le Togo n'avait pas atteint la sécurité alimentaire, mais il n'a pas non plus amorcé son décollage économique. Mais il s'est plutôt endetté²³. C'est ainsi qu'une libéralisation économique s'imposa.

Libéralisation du secteur économique : de nouvelles politiques agricoles pour la nécessaire sécurité alimentaire (1986-2000)

Pour avoir raté son décollage économique, le Togo devait faire face à l'endettement lié aux gros investissements consentis pour son développement²⁴. Ainsi, sur recommandations de la Banque mondiale (BM) et du Fonds monétaire international (FMI), il dut opter pour

18 A. Schwartz, 1989, « Révolution verte et autosuffisance alimentaire au Togo », in *Politiques Africaines* n°36, Karthala, Paris, pp. 105-106.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 K. N. Tsigbé, 2010, « Politiques agricoles et autosuffisance alimentaire au Togo (1958-1985) », in *Mosaïque*, n° 010, ISPSH Don Bosco de Lomé, p. 172.

22 FAO, 1993 : tableau annexe 14.

23 En 1987, le montant de la dette extérieure du Togo s'élevait à 342 milliards de F CFA (République togolaise, 1988, *Déclaration de politique de développement du gouvernement togolais dans le cadre du 3^e PAS*, p. 14).

24 Le Togo avait négocié et bénéficié des réaménagements de sa dette extérieure de 33,7 milliards en 1983, de 23,5 milliards en 1984 et de 13,7 milliards en 1987 (*Ibidem*).

la libéralisation de son économie. Aussi élaborat-il, en fonction du nouveau contexte économique, une nouvelle politique agricole afin d'assurer la sécurité alimentaire des populations.

La NSDR face aux nouveaux défis de sécurité alimentaire au Togo (1986-1996)

La mise en œuvre de la NSDR

A partir des années 1980, le Togo fit face à un déséquilibre économique qui l'obligea à instaurer une politique d'austérité budgétaire marquée par les programmes de stabilisation financière et d'ajustements structurels. C'est à cet effet que la Nouvelle stratégie de développement rurale (NSDR) fut initiée, malgré une compression des fonds, pour atteindre les nouveaux objectifs de sécurité alimentaire. L'exécution de cette politique agricole a consisté en la réduction du rôle de l'Etat sur les plans financier et technique dans le secteur agricole. Mais cette démarche a-t-elle permis au pays de réaliser la sécurité alimentaire entre 1986 et 1996 ?

La politique de désengagement de l'Etat sous l'effet des Programmes d'ajustement structurel (PAS) ne saurait être une réussite sans la modification des normes d'intervention dans le secteur agricole. C'est ainsi que le ministère de l'économie rurale, celui de l'équipement rural et celui des eaux et forêts furent tous fondus en un seul pour devenir le ministère du développement rural (MDR). Sur le terrain, ce ministère centralisé élaborait un nouvel outil d'organisation des paysans : le Système togolais d'encadrement rural (STER). On se rappelle, à cet effet, que la révolution verte avait donné naissance à des structures de production (SOTOCO, SRCC, SONAPH...) qui, dans la logique, ne pouvaient mener que des interventions verticales, le plus souvent limitées à une seule culture. Ainsi, les duplications, les doubles-emplois, la concentration d'agents d'encadrement, tous aussi étrangers les uns que les autres, les contradictions dans les enseignements techniques ..., étaient monnaies courantes.



Le paysan, de ce fait, évoluait au milieu de plusieurs agents d'encadrements dont les visions n'étaient pas toujours concordantes, réduisant ainsi tous les efforts à néant. C'est pourquoi le STER prône l'unicité de l'encadrement qui implique que le paysan n'ait pour interlocuteur, que l'agent d'un organisme d'intervention bien défini. Ainsi, les services d'encadrement et d'animation furent restructurés, depuis la base jusqu'au sommet, en veillant à confier à chaque unité d'encadrement un territoire également bien défini dans le but d'éviter les interférences et les duplications. Pour K. Payaro²⁵, « *La philosophie du STER était très ambitieuse, elle obligeait l'encadreur à visiter régulièrement les producteurs.* » En effet, le STER se base sur le système de formation-visite de la Banque mondiale.

Sur le plan financier, le NSDR s'est fait remarquer par l'inefficacité de son financement agricole. En effet, le taux de croissance du budget de fonctionnement destiné au soutien des actions en milieu rural qui était de 6% entre 1976 et 1980 avait baissé à 4,8% entre 1980 et 1990²⁶, expliquant ainsi la politique de compression drastique des dépenses publiques. Le comble fut le sevrage des paysans du crédit agricole par la liquidation de leur banque, la CNCA en 1990 dont la conséquence immédiate fut la subvention régressive de l'engrais. Cette politique commença timidement par la réduction du taux de subvention qui était passé de 50 % dans les années 1970 à seulement 28 % à partir de 1987 pour s'annuler en 1989²⁷. Cette politique a porté un coup dur aux producteurs qui étaient habitués à l'utilisation d'engrais²⁸. Aussi les importations des engrais ont-elles baissé comme le montre le tableau 1 ci-après.

25 Eyadoma Kpatcha Payaro, ingénieur agronome et hydraulicien à la DRAEP-Kara, entretien du 26 janvier 2015 à son bureau à 15H 30.

26 H. Maman, 2011, *Politiques agricoles et autosuffisance alimentaire au Togo (1959-2000)*, mémoire de maîtrise en histoire contemporaine, Université de Lomé, p. 108.

27 MDR, 1990, *Rapport national d'avancement sur la réforme agraire au Togo 1987-1990*, p. 26.

28 *Ibidem*.

Tableau n° 1 : Evolution des importations d'engrais en tonnes de 1989 à 1991

Produits	Années		
	1989	1990	1991
Urée 46 %	9 400 tonnes	7 450 tonnes	5 000 tonnes
NPK 15-15-15	7 000 tonnes	8 225 tonnes	3 249 tonnes
NPKSB 12-22-12-5-1	16 500 tonnes	18 000 tonnes	6 500 tonnes

Source : DESA, 1993 *Recueil des données socio-économiques sur le secteur rural (1990-1991)*, p. 20.

De ce tableau, il ressort que l'importation de l'engrais vivrier *Urée 46 %*, qui est l'élément essentiel pour la croissance des spéculations vivrières telles que le maïs et le sorgho chuta progressivement, passant de 9 400 tonnes en 1989 à 7 450 tonnes en 1990 puis à 5 000 tonnes en 1991, soit un taux moyen de décroissance de 46,80 %. Ceci n'était pas de nature à contribuer à la réalisation de la sécurité alimentaire.

Sur le plan technique, le secteur fut libéralisé dans son ensemble, à quelques exceptions près. La commercialisation des produits agricoles autrefois détenue par la Société nationale du commerce (SONACOM) fut libéralisée en 1989 et exemptée de toutes les taxes de monopole. Les 17 sociétés publiques intervenant dans le secteur agricole devaient être réduites. Ainsi SONAPH²⁹, SONACOM, CNCA, TOGOFRUIT³⁰, SOTEXMA³¹, SRCC³² entre autres furent liquidés.

De la NSDR à l'enlèvement dans l'insécurité alimentaire

Le manque de soutien public dans presque tous les sous-secteurs de l'agriculture a eu des impacts négatifs sur la production, et donc sur les objectifs de la sécurité alimentaire. En 1993-1994 par exemple, sur les cinq Régions agro-écologiques que compte le pays, seules deux

29 Société nationale des palmerais et des huileries.

30 Société togolaise des fruits.

31 Société togolaise d'exploitation des matériels agricoles.

32 Société nationale de rénovation de la caféière et de la cacaoyère.



(Plateaux et Centrale) ont pu dégager des excédents céréaliers. Les déficits céréaliers étaient évalués à 45 900 tonnes et à 22 100 tonnes respectivement dans les Régions Maritime et de la Kara. Dans la Région des Savanes, la situation était beaucoup plus alarmante dans la même période³³. En matière d'apport alimentaire qualitatif, la ration quotidienne moyenne de l'ensemble du pays était de 2 148 kcals en 1995, contre la norme de 2 400 kcals fixée pour les pays en développement au sommet mondial pour l'alimentation de 1974³⁴. Il est alors évident que la non couverture des normes énergétiques constatée est bien la conséquence d'une insécurité alimentaire montrant ainsi les limites de la NSDR. La nécessité d'élaborer un autre programme capable de bouter ce fléau hors des frontières du pays devint alors une nécessité.

La DPDA pour une nouvelle quête de la sécurité alimentaire (1996-2000)

Le contenu de la Déclaration de politique de développement agricole (DPDA)

Le diagnostic fait après l'échec de la NSDR montra que la question de l'insécurité alimentaire se posait avec acuité au Togo, en termes de disponibilité des denrées alimentaires et de leur accessibilité. A cet effet, la Déclaration de la politique de développement agricole fut élaborée pour relever ce défi.

Pour qu'il y ait l'assurance de la disponibilité alimentaire il faudrait intensifier la production agricole, sécuriser la production vivrière et stabiliser la croissance agricole. L'intensification de la production agricole a consisté en l'intégration du système de production agro-sylvo-pastoral en fonction des besoins du pays, l'amélioration de la capacité de gestion des exploitants et autres opérateurs économiques des filières agricoles ou agro-alimentaires et l'encouragement d'une meilleure intégration des femmes aux différentes étapes de la

33 DESA, 1993, *Recueil des données socio-économiques sur le secteur rural (1990-1991)*, p. 19.

34 *Ibidem*.

production. La sécurisation de la production vivrière quant à elle, devait réduire les pertes post-récoltes, améliorer la capacité de stockage en milieu paysan, d'une part et, d'autre part, inciter les communautés à la constitution des stocks décentralisés et autogérés. Dans la même logique, TOGOGRAIN, devenu inefficace, fut liquidé et remplacé par l'Observatoire togolais de la sécurité alimentaire (OSAT) en 1997³⁵. Cette structure de régulation des prix des produits alimentaires devait aussi jouer un rôle important dans la stabilisation de ceux-ci.

En ce qui concerne l'accessibilité alimentaire, la mise en place d'un environnement économique favorable au développement agricole et l'amélioration du niveau de vie des producteurs agricoles étaient ses principales composantes. L'austérité budgétaire imposée par les PAS obligea le Togo à opter pour des investissements « glissants » qui consistèrent à se désengager du secteur agricole, grâce à la libéralisation des filières et au transfert de ses responsabilités aux structures privées et aux paysans regroupés et organisés (en OP et OPA³⁶). A l'exception de la SOTOCO, toutes les sociétés publiques agricoles ont été soit liquidées, soit cédées aux privés. Aussi assista-t-on au foisonnement des ONG dans le domaine agricole, notamment la FUCEC³⁷ qui devait jouer le rôle de crédit agricole en l'absence de la CNCA. Celle-ci montra rapidement ses limites, en ce qui concerne le fait d'être un Système financier décentralisé (SFD). Pour améliorer le niveau de vie des paysans, surtout ceux des produits de rente, l'Etat opta pour la politique de « revenus incitateurs ».

35 H. Maman, 2014, *Politiques agricoles et sécurité alimentaire au Togo (1977-2008)*, mémoire de master en histoire, Université de Lomé, pp. 88-132.

36 OP : Organisation paysanne, OPA : Organisation professionnelle agricole. Informations confirmées par E. Aboflan, 56 ans, Président de la Centrale togolaise des organisations paysannes (CTOP), entretien du 26 mai 2014 dans son bureau à Lomé, et H. Abolo, 53 ans, Producteur agricole, président de l'Union des producteurs de céréales du canton d'Agbélouvé (UGPCC), entretien du 28 mai 2014 à 16 h 15, à son domicile à Agbélouvé. Ces deux informateurs disent avoir tiré le maximum de profits dans cette mutation salutaire pour les paysans.

37 Fatière des unités coopératives d'épargne et de crédit.



Analyse de l'apport de la DPDA à l'atteinte de la sécurité alimentaire

La DPDA ne fut pas une réussite pour diverses raisons. En effet, elle a souffert du manque de soutien dans tous les domaines. Sur le plan financier, le SFD mis en place pour remplacer la CNCA « défunte » et apporter une assistance financière aux paysans n'a pas réussi. Cependant, leur niveau de vie a considérablement baissé, comme l'attestent les sources officielles : « ...*la production n'a pas progressé, à quelques exceptions près, et les revenus des ruraux se sont détériorés durant la période*³⁸. » En conséquence, la pauvreté monétaire des ruraux est montée jusqu'à atteindre le taux de 79% en 1998, alors que le taux de malnutrition était aussi élevé, avec 25% des enfants de moins de cinq ans présentant un déficit pondéral³⁹. Les régions les plus touchées par la pauvreté sont la Région des Savanes (90,5%), la Région Centrale (77,7%) et celle de la Kara (75%)⁴⁰. Ces indicateurs corroborent le classement du PNUD qui place le Togo au 141^e rang sur 173 pays dans le rapport mondial pour le développement humain publié en 2002, alors que la FAO le classa dans les pays les moins avancés (PMA) qui souffrent de la baisse de leur disponibilité alimentaire et de la faible croissance économique⁴¹.

De tout ce qui précède, on peut conclure que la DPDA a failli à sa mission et qu'il était nécessaire que la politique de la sécurité alimentaire soit donc repensée au Togo à la veille du troisième millénaire.

Mondialisation de l'économie et nouvelle phase de la lutte contre l'insécurité alimentaire (2000-2014)

A partir de l'an 2000, la libéralisation économique dans laquelle le Togo s'était engagé depuis les années 1980 allait prendre une nouvelle tournure avec la mondialisation, et ses défis majeurs. Quelles politiques agricoles pour lutter contre l'insécurité alimentaire dans le sillage de la mondialisation ?

38 MAEP, 2006, *NPA, document annexe 1*, p. 11.

39 *Idem.*, p. 3.

40 *Ibidem.*

41 FAO, 1993, *Tableau annexe*, p. 14.

Les politiques agricoles intégrées contre l'insécurité alimentaire (2000-2008)

De la définition des politiques agricoles communes

Afin de renverser la tendance du *déclin du secteur agricole*, des politiques agricoles intégrées furent mises sur pied à partir des années 2000 pour mener une lutte commune contre le fléau transfrontalier de l'insécurité alimentaire. Au Togo, deux programmes furent élaborés pour l'exécution de ces politiques communes : le Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA)⁴² et la Note de politique agricole (NPA).

La mise sur pied du PNASA se justifie par la nécessité d'instaurer au Togo, une gouvernance autour de la gestion des programmes agricoles dans un contexte de normalisation des relations entre le Togo et ses bailleurs de fonds qui entre-temps l'avaient abandonné pour diverses raisons⁴³. Le PNASA avait permis de créer le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP) dont le mécanisme d'intervention tourne autour de trois principaux organes. Il s'agit du Secrétariat général (SG) qui est l'organe de coordination, de l'Institut du conseil et d'appui technique (ICAT) chargé de vulgarisation et de l'Institut togolais de recherche agronomique (ITRA) chargé de recherche-développement.

Quant à la NPA, elle est la forme réactualisée de la DPDA prenant en compte les politiques agricoles régionales et sous-régionales. Il s'agit de la politique agricole de l'Union africaine (UA), de celle de l'UEMOA⁴⁴ et de la CEDEAO⁴⁵. La politique agricole de l'UA est le Programme détaillé pour le développement de l'agriculture en Afrique (PDDAA) qui recommandait en 2003 aux pays membres de mettre

42 Le projet fut initié en 1997 sur financement du Fonds international pour le développement agricole (FIDA), mais il ne fut réellement réalisé que dans les années 2000.

43 Le déficit démocratique constaté au Togo lors de l'avènement de la démocratisation ayant occasionné les troubles sociopolitiques avait amené les principaux partenaires financiers (BM, et FMI en tête) à rompre leurs relations avec le Togo, le privant ainsi de tout financement extérieur.

44 UEMOA : Union économique et monétaire ouest africaine.

45 CEDEAO : Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest.



en œuvre des programmes agricoles forts pour une croissance de la production de 6 %, grâce à l'allocation d'un budget minimal de 10% dans un délai de cinq ans. Au Togo, ce budget fut estimé à 70 milliards de F CFA, mais il ne fut jamais atteint, car en 2004, le budget agricole n'était que d'environ 8 milliards ; en 2008, il n'était aussi que d'environ 21 milliards, très en dessous de la norme⁴⁶. En conséquence, au lieu de croître pour atteindre la norme de 6%, la production a plutôt baissé passant d'un taux de 4,8 % à la fin des années 2000 à un taux de 1,2 % en 2003⁴⁷. S'agissant des politiques agricoles de l'UEMOA (PAU) et de la CEDEAO dénommée ECOWAS, en plus de leurs recommandations pour l'adoption des politiques agricoles nationales cohérentes avec les défis de l'heure, elles établirent une tarification commune des produits du secteur rural, allant des intrants jusqu'aux denrées alimentaires finies. L'Union douanière a donc été réalisée à cet effet, par la mise en place d'un tarif extérieur commun (TEC), et par la *libéralisation des échanges dans la zone*. Au Togo, le TEC s'est traduit par l'arrivée massive de produits manufacturés ivoiriens et sénégalais, sans qu'il ne puisse augmenter ses exportations en direction de ces pays⁴⁸.

Pour mettre en pratique toutes ces initiatives prises çà et là, divers projets ont été réalisés dont les principaux sont : le Projet d'organisation et de développement villageois (PODV) qui avait pour objectifs d'augmenter et de diversifier les revenus agricoles des paysans; le Projet vivrier Avé-Togo (PVAT) dont le but était de garantir la sécurité alimentaire par la maîtrise de l'eau et le renforcement de capacités de gestion des organisations professionnelles ; et le Projet de soutien aux groupements villageois de l'Est de la Région des Savanes (SOGVERS) qui visait l'augmentation de la production agricole et de l'élevage par la fourniture des services de vulgarisation en matière d'agriculture et d'élevage. Cependant,

46 République, togolaise, 2010, *Revue des efforts de développement dans le secteur agricole*, p. 14.

47 République togolaise, 2012, *Revue diagnostique des dépenses publiques dans le secteur agricole, rapport final*, pp. 1-2.

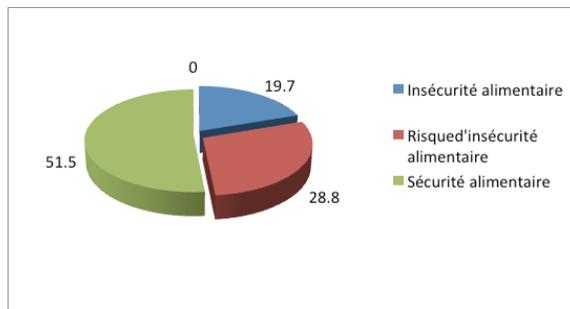
48 UEMOA, *Etude sur les financements des filières agricoles des pays de l'UEMOA, rapport par pays*, p. 81.

les politiques agricoles communes ne donnèrent pas des résultats satisfaisants. Le Togo n'a jamais réussi à allouer les 10% de son budget à l'agriculture afin de lui assurer une croissance attendue de 6%, capable de lutter contre l'insécurité alimentaire. Le TEC a donc produit des effets contraires au Togo.

Impact des politiques agricoles communes sur la sécurité alimentaire

Au Togo, la période de 2000 à 2008 fut émaillée de crises alimentaires dues aux inondations récurrentes dans les Régions de la Kara, des Savanes des Plateaux et Maritimes. Celles-ci ont détruit 15 000 ha de cultures, touché 24 900 agriculteurs et mis à risque plus de 65 000⁴⁹ autres paysans. Par conséquent, en 2008, l'état de l'insécurité alimentaire était déplorable au Togo comme l'indique le graphique 1, ci-après.

Graphique n°1 : Etat de la sécurité alimentaire au Togo en 2008 en %



Source : PAM-TOGO, 2008, *Evaluation de la sécurité alimentaire des ménages affectés par les inondations de la campagne agricole, rapport final*, p. 30.

Le graphique 1 montre que 19,7 % des ménages en 2008 dans les cinq Régions du Togo étaient en insécurité alimentaire et 28,8 % à risque d'insécurité alimentaire. Partant de ces résultats, la population vulnérable est estimée à 48,5%.

⁴⁹ PAM-TOGO, 2008, *Evaluation de la sécurité alimentaire des ménages affectés par les inondations de la campagne agricole, rapport final*, p. 26.



Ainsi, près de la moitié de la population du pays était sous la prévalence de l'insécurité alimentaire, qui cependant tire ses racines de la pauvreté.

Le Togo entre réalisation des OMD⁵⁰ et atteinte de la sécurité alimentaire (2008-2014)

Les politiques agricoles mondialisées : Le PNIASA

Désormais identifiée comme l'épicentre de l'insécurité alimentaire, la pauvreté fit l'objet d'un combat mondial commun à partir des années 2000. De ce fait, huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) furent définis. Le tout premier consistait à éliminer l'extrême pauvreté en le réduisant à un taux de 30,9% à l'horizon 2015⁵¹.

Afin de relever ce défi, le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) fut élaboré en 2009 par les pouvoirs publics togolais. Celui-ci définit quatre piliers dont le deuxième est relatif à la « *consolidation des bases d'une croissance forte et durable*⁵² ». Cependant, la réalisation des objectifs du DSRP s'appuie sur le secteur agricole grâce à la mise en œuvre du Programme nationale d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA). Celui-ci est opérationnalisé par trois projets complémentaires.

Le premier est le Projet d'appui au développement agricole (PADAT) qui appuie la productivité des cultures vivrières, de l'élevage et de la pisciculture. La plus marquante de ces initiatives reste le projet *Quickstart* qui a consisté en la distribution de kits d'intrants agricoles à 50 000 producteurs de céréales. Ainsi, en trois ans d'exécution (2011-2014), 7015 tonnes d'engrais, 671 tonnes de semences, 5500 pulvérisateurs et 6 875 tonnes de désherbants de riz ont été distribués aux paysans producteurs de cultures vivrières⁵³.

50 Objectif du millénaire pour le développement.

51 Sachant que le taux de pauvreté était de 61,7% au Togo en 2006.

52 Les trois autres piliers sont : la réduction des déséquilibres régionaux et la promotion du développement à la base, le renforcement de la gouvernance et le développement du capital humain.

53 <http://manationtogo.com/le-pniasa-trois-ans-apres-quel-bilan/>, consulté le 27-12-2014, 16h37.

Le second est le Projet d'appui au secteur agricole (PASA). Contrairement au PADAT, le PASA s'était intéressé au volet de la production, décida de la valoriser à travers la transformation et la commercialisation des produits. Pour y parvenir, il s'appuie sur des structures de base telles que les Entreprises de service et d'organisation de producteurs (ESOP). Véritables unités d'encadrement du monde rural, ces organisations sont constituées d'associations d'agriculteurs produisant une culture précise et d'acteurs spécialisés dans la transformation des récoltes issues de cette production.

Le troisième est le Projet de productivité agricole en Afrique de l'Ouest au Togo (PPAAO-Togo) consacré à la recherche et à la vulgarisation des techniques agricoles modernes. Il s'agit, pour ce projet, de générer et de diffuser des technologies améliorées dans les principales filières agricoles du Togo, notamment le maïs, le riz, et d'améliorer les revenus des petits exploitants agricoles aux moyens limités, en particulier les femmes et les jeunes. Il a permis à 30 000 producteurs de bénéficier de nouvelles semences améliorées de maïs et de riz aromatiques dans le système de production agricole⁵⁴.

Le PNIASA et son incidence sur la sécurité alimentaire au Togo

Après trois années de mise en œuvre, le PNIASA a fait augmenter la production agricole d'une façon notoire. En effet, à en croire le Directeur de l'Agence nationale de la sécurité alimentaire (ANSAT), ces trois grands projets ont permis au Togo de passer d'une situation de déficit de 13% en 2008, à celle d'excédents céréaliers d'environ 13% en 2013⁵⁵. En fait, la production agricole togolaise a bien progressé durant l'exécution de ces projets, amenant le pays à dégager des excédents de maïs de 90 000 tonnes en 2010, de 110 000 tonnes en 2011, de 10 300 tonnes en 2012, qui furent vendus au Programme alimentaire

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ Cette information est tirée d'une interview donnée par OURO-KOURA Agadazi à *Republicoftogo.com*, est disponible sur <http://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Politique/Agadazi-cultive-la-croissance>, consulté le 27-12-2014 à 18h27.



mondial (PAM)⁵⁶. Après avoir enregistré un déficit de 182 tonnes de maïs en 2013, la production dégaugea, à nouveau, un excédent céréalier de 156 000 tonnes en 2014⁵⁷. Au vue de ces performances continues, on pourrait déduire que la sécurité alimentaire est garantie au Togo, comme le pense K. Napo⁵⁸ : « Actuellement, on parle de surproduction (au Togo), donc il va de soi que le pays a atteint sa sécurité alimentaire ». Mais l'affirmer serait une conclusion hâtive, car si les disponibilités alimentaires semblent couvrir les besoins, la stabilité, l'accessibilité et la qualité nutritionnelle des aliments restent cependant problématiques pour les Régions des Savanes, de la Kara et Centrale, compte tenu de leurs conditions climatiques peu favorables⁵⁹. C'est là que se trouve la plus grande partie des populations pauvres du pays. De plus, ces performances ont permis de réduire le taux des personnes vivant dans l'extrême pauvreté ; taux qui passa de 75,1% en 2006 à 58,7% en 2011. Cependant, l'atteinte de l'objectif de réduction de l'effectif des pauvres à 30,9% fixé par les OMD pour l'an 2015 reste, pour les Togolais, un vœu pieux⁶⁰.

Conclusion

Le secteur primaire constitue, à n'en pas douter, un élément important dans les différentes politiques de développement économique qu'a connu le Togo depuis son indépendance, même bien avant cela⁶¹. Très sollicitée dans la quête de l'indépendance économique du Togo à partir de 1960, l'agriculture à qui on avait assigné l'objectif de la sécurité alimentaire s'est vu être le parent pauvre de la politique de développement économique de la période pré-planification (avant 1966). De ce fait, elle ne put atteindre son objectif. Cependant, même au moment de la

56 Le PAM utilise ces excédents pour voler au secours des pays sahéliens en crise alimentaire.

57 DSID, 2014, *Données statistiques agricoles*,.

58 Koura Napo, Directeur de PADAT dans la Région de la Kara, entretien du 28 janvier 2015 à son bureau à la Direction régionale de l'agriculture et de l'élevage (DRAEP).

59 La sécurité alimentaire est conditionnée par la satisfaction de quatre conditions : la disponibilité alimentaire, la stabilité, l'accessibilité et la qualité nutritionnelle alimentaire.

60 République togolaise, 2012, *SCAP, 2013-2017*.

61 Il fut aussi la pierre angulaire de la politique de mise en valeur coloniale.

planification socio-économique où elle fut considérée comme « priorité des priorités », l'on assista à des investissements disproportionnés et à la dichotomie de vocation de cultures vivrières et des cultures d'exportation, aboutissant ainsi à un second échec de l'initiative de la sécurité alimentaire. La phase de la libéralisation économique marquée par le désengagement de l'Etat du secteur agricole fut plus désastreuse que la précédente. En revanche, au début du troisième millénaire, même si en ses toutes premières heures les politiques agricoles intégrées ne produisent pas des résultats satisfaisants, le nouvel engagement de l'Etat, accompagné des bailleurs de fonds dans le secteur primaire, à partir des années 2010, semble produire des résultats salutaires. En dépit de ces prouesses, l'insécurité alimentaire reste toujours persistante en termes d'accessibilité, de stabilité et de qualité nutritionnelle dans des zones de production céréalières déficitaires comme les Régions des Savanes, de la Kara et Centrale, où l'on enregistre les plus forts taux de personnes pauvres.

En définitive, il est clair que les résultats de la gestion du secteur agricole au Togo en vue d'assurer la sécurité alimentaire aux populations sont mitigés. Si on peut saluer l'esprit d'initiative des gouvernants et leur souci permanent de rectifier le tir à chaque fois qu'un constat d'échec a été fait, on ne peut que s'étonner des contradictions relevées çà et là entre un discours politique favorable à la sécurité alimentaire et les moyens mis à disposition pour y parvenir. Toutefois, les espoirs que donne le secteur depuis 2010 peuvent contribuer, si les efforts sont maintenus, à éradiquer, à court ou à moyen termes, l'insécurité alimentaire au sein de la population togolaise. Les Togolais ne pourront alors que s'en féliciter.

Chapitre 9

Coutume et droit de propriété foncière au Cameroun. Aux sources de l'actualité du pluralisme juridique

Patrick Juvet Lowe Gnintedem

Introduction

Le champ du pluralisme juridique au Cameroun devait être restreint. Après les indépendances¹, à côté de la distinction entre la *Common Law* et le droit civil, une autre distinction est faite entre les deux précédents systèmes dits systèmes de droit « moderne », et le système de droit « traditionnel » ou droit coutumier. Mais le maintien des droits coutumiers était provisoire². Les autorités nationales entendaient les faire disparaître, afin de permettre au droit dit moderne de jouer pleinement son rôle d'instrument de développement. Même si la question a pu se poser³, le fait est que l'application du droit traditionnel était appelée à reculer sinon d'un trait, du moins progressivement.

Dans cette logique, les réformes du législateur camerounais tendirent à corroborer l'idée selon laquelle « *le droit foncier coutumier (était un) obstacle au développement* »⁴. A travers une série de textes adoptés en 1974, dont notamment l'*Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier*⁵, l'on assiste à la création du domaine national.

1 Le Cameroun, Etat unitaire ainsi qu'on l'observe aujourd'hui, n'a pas connu un régime uniforme d'accès à l'indépendance. La partie d'expression française (ex-Cameroun oriental) accède à l'indépendance le 1^{er} janvier 1960, tandis que la partie d'expression anglaise (ex-Cameroun occidental) est intégrée le 1^{er} octobre 1961 en se rattachant à la partie orientale pour former la République Fédérale du Cameroun.

2 J.-M. Tchakoua, *Introduction générale au droit camerounais*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2008, p. 24.

3 U. Spellenberg, « développer par la législation ? », in D. DARBON et J. DU BOIS DE GAUDUSSON (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, éd. Karthala, 1997, p. 87.

4 S. Méloné, *La parenté et la terre dans la stratégie du développement, l'expérience camerounaise : étude critique*, Paris, éd. Klincksieck, 1972, p. 126, n° 164.

5 Sont adoptés par la même occasion : l'*Ordonnance n° 74/2 du 6 juillet 1974 fixant le régime domaniale* ; l'*Ordonnance n° 74/3 du 6 juillet 1974 relative à la procédure d'expropriation pour cause d'utilité publique et aux modalités d'indemnisation*. Trois décrets seront adoptés en 1976, fixant les modalités d'application de ces textes : le *Décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier* ; le *Décret n° 76/166 du 27 avril 1976*



Cette création opère une récupération⁶ des terres coutumières du patrimoine des collectivités coutumières, de celui de leurs membres ou de toute autre personne de nationalité camerounaise, suivie immédiatement du transfert de ces terres dans le patrimoine de la nation⁷. Il s'ensuit que le régime foncier coutumier en vigueur tant dans l'ex-Cameroun Occidental (partie anglophone) que dans l'ex-Cameroun Oriental (partie francophone) est supprimé.

En remplacement des régimes fonciers coutumiers supprimés, le législateur camerounais généralisera le droit de propriété de type civiliste⁸. Désormais, le seul mode d'acquisition de la propriété foncière, c'est l'immatriculation dont l'aboutissement normal est l'obtention d'un titre foncier. Si les populations manifestèrent leur hostilité à l'égard de cette nouvelle législation qui non seulement méconnaissait leurs droits coutumiers⁹, mais pis encore les en privait, force est de constater que rien n'y fit. Les périodes de transition octroyées par le législateur pour permettre aux populations de transformer les titres antérieurs de propriété foncière en vigueur au 05 août 1974 en titre foncier sont expirées¹⁰.

fixant les modalités de gestion du domaine national et le Décret n° 76/167 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine privé de l'Etat. L'ensemble de ces textes a donné lieu à de nombreuses modifications et autres textes complémentaires.

- 6 Selon M. André Tientcheu Njiako, il s'agit plus précisément d'une « nationalisation des terres » précédemment sous l'emprise de droits coutumiers. A. Tientcheu Njiako, *Droits réels et domaine national au Cameroun*, Yaoundé, PUA, 2004, p. 56-57.
- 7 I. L. Miendjiem, *Le droit des occupants du domaine national*, Thèse de Doctorat d'Etat en Droit Privé, Université de Yaoundé II, 2007, p. 101, n° 140.
- 8 Sur la propriété de type civiliste, V. par exemple, F. Terré et Ph. Simler, *Droit civil - Les Biens*, 8^e éd., Paris, Dalloz, 2010, p. 96 et s., notamment n° 81.
- 9 A. D. Tjoun, *Droits domaniaux et techniques foncières en droit camerounais : Etude d'une réforme législative*, Paris, Economica, 1982, p. 56 et s.
- 10 En vertu de l'ord. n° 74/1 du 6 juillet 1974 précitée, les titulaires des actes d'acquisition de terrains inscrits au *Grundbuch* ou selon les règles de la transcription ; les titulaires des livrets fonciers et des *certificates of occupancy* ainsi que ceux détenant les jugements définitifs, constitutifs ou translatifs de droits réels immobiliers sont invités à les transformer en titre foncier. Ils disposent pour cela d'un délai de 10 ans pour les terrains urbains et 15 ans pour les terrains ruraux à compter du 5 août 1974, date de publication de l'ordonnance (art. 4 et 5, ord. n° 74/1 du 6 juillet 1974 précité, modifié par l'ord. n° 77/1 du 10 janvier 1977).

En outre, l'accession à la propriété foncière par l'effet de la possession ou de l'usucapion, admise avant cette date, a cessé de prospérer¹¹. L'article 1^{er} du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 fait du titre foncier l'unique mode d'accès à la propriété foncière. Au regard de cette situation, la doctrine en droit camerounais n'aborde majoritairement la coutume comme source du droit qu'en des matières restrictives portant sur le statut personnel, notamment le droit de la famille et les successions¹². Et s'interroger sur le point de savoir si la coutume est une source du droit de propriété foncière peut paraître *a priori* anachronique.

Pourtant, malgré les nombreuses réformes, la proportion des titulaires d'un titre foncier reste marginale au sein des populations camerounaises. Si l'objectif du législateur était de faire rentrer dans le commerce les terres, il faut donc constater que la méthode utilisée est sujette à caution. D'autant plus qu'en l'absence de titre foncier, aucune transaction de nature à faire sortir la terre d'un patrimoine n'est en principe autorisée. L'on doit admettre que le système foncier camerounais souffre de sa mauvaise réception par des populations qui le trouvent souvent injuste¹³.

11 L'une des dernières décisions reconnaissant l'effet acquisitif de l'usucapion est l'arrêt *Fankam André*, C.S. Arrêt n° 36/CC du 19 avril 1984, Affaire *Fankam André c/ Mbouédé Joseph et Cheuko Rose*, inédit.

12 V. Akomndja-Abondo, « L'énonciation de la coutume en droit camerounais de la famille : leurre ou réalité ? », *Revue Africaine des Sciences Juridiques (RASJ)*, 2001, pp. 97-119 ; F. Anoukaha, « L'apport de la jurisprudence à la construction d'un droit de la famille au Cameroun », in D. Darbon et J. du Bois de Gaudusson (dir.), *La création du droit en Afrique*, Paris, Karthala, 1997, p. 409-419 ; Th. Atangana-Malongue, « Le principe d'égalité en droit camerounais de la famille », *Revue internationale de droit comparé (RIDC)*, vol. 58, n° 3, 2006, p. 833-858 ; S. Meloné, « Le Code civil contre la coutume: la fin d'une suprématie ; à propos des effets patrimoniaux du mariage », *RDC*, 1972, n° 1, p. 12 et s. ; T. Olomo-Bessomo, *Le droit des successions au Cameroun entre tradition et modernité*, Thèse, Université de Yaoundé II, 2003 ; A. Sow Sidibé, *Le pluralisme juridique en Afrique : l'exemple du droit successoral sénégalais*, Paris, LGDJ, 1991.

13 A. Minkoa She, « La place de la possession dans le droit foncier camerounais », *Communication aux travaux de l'Association Henri Capitant*, 1991, note 31, p. 468.



Ici comme dans les autres domaines¹⁴, la réforme souhaitée est pénible, en raison tant de la ténacité des droits coutumiers que du contexte socio-économique difficile et de la lutte d'influence culturelle sous-jacente à toute réforme du droit dans un pays où cohabitent des citoyens de cultures différentes. La difficulté est tout aussi diffuse pour le juriste, dont la peine à exprimer en termes juridiques le malaise des populations est renforcée par le relatif oubli dans lequel les droits coutumiers ont été confinés avant et après les indépendances. Et l'actualité dans un tel contexte¹⁵ résulte de la constance d'une situation dans laquelle le droit transitoire continue¹⁶ de trouver matière à s'appliquer.

En effet, l'on peut à l'observation des textes et de la pratique en matière foncière déduire une survivance de l'application des règles coutumières dans l'acquisition de la propriété foncière au Cameroun. Une telle observation s'inscrit d'ailleurs dans la nature même de la coutume. Emanant lentement de la conscience populaire, la coutume consiste par définition en une conduite adoptée par tous et considérée comme nécessaire. Pour reprendre Mme Pascale Deumier, « elle ne doit pas sa reconnaissance comme source du droit à un choix de l'admettre ou de la rejeter mais à un constat : elle est »¹⁷. Ce qui n'empêche pas qu'elle puisse puiser sa force dans une reconnaissance formelle. En tout état de cause, l'interrogation portant sur la coutume comme source du droit conduit à apprécier la manière dont elle contribuerait à la création du droit de propriété foncière au Cameroun.

Le droit de propriété foncière est d'abord *un droit de propriété*. Par essence, c'est donc un droit individuel. C'est dans la logique de cette

14 Mbeng Tataw Zoueu, *L'unification du droit de la famille au Cameroun*, Paris, L'Harmattan, 2010, p. 11-12.

15 J. Hilaire, « L'actualité en pays de droit coutumier », *Les Petites Affiches*, 13 juillet 2005 n° 138, p. 35.

16 L'expression de M. Paul-Gérard Pougoué mentionnée près de quarante années plus tôt se vérifie encore aujourd'hui. Ainsi, le pluralisme juridique serait « pour longtemps encore comme une solution de transition ». P.-G. Pougoué, *La famille et la terre : Essai de contribution à la systématisation du droit privé au Cameroun*, Thèse, Université de Bordeaux I, 1977, p. 38.

17 P. Deumier, *Introduction Générale Au Droit, LGDJ*, 2011, p. 66.

construction essentiellement différente de la conception originellement africaine du droit de propriété que s'inscrit l'option du législateur camerounais. Le titre foncier obtenu à l'issue de la procédure d'immatriculation consacre un droit individuel pour l'obtention duquel l'on peut néanmoins recourir à des éléments de droit coutumier (I). En même temps, il semble qu'il faille s'orienter vers la construction d'un droit de propriété coutumière, qui trouverait sa justification dans la coutume des peuples et serait essentiellement collective.

La coutume, source résiduelle de la propriété foncière individuelle

Dans la logique du législateur camerounais, la propriété foncière ne saurait tirer sa source de la coutume. Cette exclusion peut néanmoins être tempérée au regard de la survivance de la coutume dans le cycle de l'existence de la propriété foncière individuelle.

L'exclusion de principe de la propriété coutumière individuelle

Les autorités camerounaises ont élaboré des règles générales consacrant la soumission de la coutume au droit écrit tandis que l'exigence du titre foncier marquait plus spécifiquement l'exclusion de la coutume du champ de la propriété foncière individuelle.

La règle générale de la soumission de la coutume au droit écrit

Ayant résolument pris le parti du droit écrit, les autorités camerounaises ont mis en place des dispositifs subtils pour réduire l'importance du droit coutumier. La plupart des règles reconnues avant les indépendances, tendant à empêcher l'application de la coutume en cas de conflit avec le droit écrit, ont été reconduites. Ainsi, par une importante décision rendue en 1962, la Cour suprême énonce que dans toutes les matières où le législateur national a légiféré, cette législation doit l'emporter sur la coutume¹⁸.

La réforme opérée en matière d'organisation judiciaire par le décret n° 69/DF/544 du 19 décembre 1969 fixant l'organisation et la procédure

¹⁸ CS, arrêt n° 445 du 3 avril 1962, affaire Bessala Awono c/ Bidzogo Geneviève, *Penant* 1963, p. 230, note Lampué.



devant les juridictions traditionnelles du Cameroun oriental lui-même modifié par le décret du 3 décembre 1971 consolidait cette option. En application de ce texte¹⁹, même les conflits de coutumes peuvent se résoudre en substituant l'application de ces coutumes, si elles sont incertaines, par les règles de droit moderne. D'ailleurs, la compétence des juridictions traditionnelles est subordonnée à l'acceptation des deux parties au procès²⁰. Autrement dit, dès que l'une des parties décline la compétence de la juridiction traditionnelle, celle des juridictions de droit moderne est automatiquement acquise. Ce déclinatoire de compétence doit être présenté *in limine litis*, c'est-à-dire avant tout débat au fond²¹.

Dans l'ex-Cameroun occidental (d'expression anglaise), la coutume ne pouvait être appliquée que si *elle n'était pas contraire à la justice naturelle, à l'équité et à la bonne conscience*²². L'appréciation de ces qualités devait se faire à partir d'une référence extérieure à la coutume, privilégiant le droit moderne. Les pleins pouvoirs sont donnés à celui qui contrôle la validité de la coutume, les données de référence du contrôle étant du reste floues²³. Il faut encore souligner que l'ordonnance n° 72/04 du 26 août 1972 portant organisation judiciaire ne citait pas les juridictions de droit traditionnel parmi les juridictions chargées de rendre la justice. Même si elle indiquait, dans les dispositions transitoires, que l'organisation et la procédure de ces juridictions étaient provisoirement maintenues²⁴.

19 Article 3 du décret.

20 Article 2 du décret.

21 F. Anoukaha, obs. sous CS, arrêt n° 28/CC du 10 décembre 1981, *Affaire Angoa Parfait c/ Beyidi Pauline*, in *Les grandes décisions de la jurisprudence civile camerounaise*, Dschang, LERDA, 2008, p. 92.

22 Selon la formule consacrée par l'article 27 de la *Southern Cameroons High Court Laws* de 1955, la coutume ne doit pas être « repugnant to natural justice, equity and good conscience ».

23 J.-M. Tchakoua, *op. cit.*, p. 29.

24 La loi n° 2006/015 du 29 décembre 2006 portant organisation judiciaire tout en soulignant que leur maintien est provisoire (art. 31), cite les juridictions traditionnelles parmi les institutions chargées de rendre la justice (art. 3). Ce « léger retour en grâce » (J.-M. Tchakoua, *op. cit.*, p. 24) traduit la difficulté à mettre un terme à l'existence de la coutume.

Par contre, la rupture d'avec la coutume semble plus brutale en ce qui concerne l'accession à la propriété foncière, au regard de l'institution du titre foncier.

L'exigence du titre foncier, gage de la propriété individuelle

En disposant que « le titre foncier est la certification officielle de la propriété immobilière », l'article 1^{er} du *décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier* modifié et complété par le *décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005* attribue au titre foncier une force probante corroborée par l'institution de la procédure d'immatriculation qui permet de l'obtenir et par ses caractères.

a- L'institution de la procédure d'immatriculation

Le titre foncier est délivré à l'issue d'une procédure d'immatriculation. Par définition, l'immatriculation est l'action d'inscrire sur un registre, sous un numéro d'ordre, le nom d'une personne ou d'une chose en vue de l'identifier à des fins diverses²⁵. Elle consiste à dégager une parcelle de terre de l'emprise communautaire pour la placer sous le régime du livre foncier. Le processus ayant conduit à l'institution de cette procédure comme mode de prédilection pour l'accès à la propriété foncière au Cameroun remonte à la période de la domination étrangère.

Ce sont les Allemands, engagés dans l'aventure colonisatrice, qui introduiront un système d'appropriation des terres par des individus, proche de celui du livre foncier en vigueur en droit germanique. La loi de l'Empire du 16 avril 1886 applique au Cameroun le régime foncier établi en Prusse par les lois du 5 mai 1872 établissant le « *Grundbuch* » (Livre foncier). Les terres étaient immatriculées soit par la reconnaissance formelle des droits coutumiers dans le cas des « natifs » soit par la formalisation de cessions réalisées suivant les règles du droit coutumier²⁶.

25 G. Cornu (dir.), *Vocabulaire juridique*, 9^e éd., Association Henri Capitant, Quadriga/PUF, 2011, p. 516.

26 S. Nguiffo, P.-E. Kenfack et N. Mballa, *L'incidence des lois foncières historiques et modernes sur les droits fonciers des communautés locales et autochtones du Cameroun*,



Les droits fonciers coutumiers des indigènes seront reconnus par le décret impérial du 15 juin 1896, qui consacre par la même occasion, pour la première fois, la notion de terres « réputées vacantes et sans maître », dont la propriété est attribuée de droit à l'Empire²⁷.

Tout en conservant la notion de « terres vacantes et sans maîtres », les puissances britannique et française alors qu'ils assurent le mandat, puis la tutelle sur le Cameroun sous l'égide respectivement de la SDN et de l'ONU²⁸, vont perpétuer la mise en place du processus tendant à la réduction des droits fonciers coutumiers. Dans l'ex-Cameroun occidental, l'Angleterre va accélérer le processus de la désacralisation de la terre et instaurer de nouveaux rapports hommes-terres afin de rendre toutes les terres aliénables pour faciliter leur intégration dans le circuit économique. Tout en respectant les droits coutumiers des indigènes sur les parcelles qu'ils occupent ou exploitent effectivement, les Anglais vont vendre la plupart des propriétés allemandes à des missionnaires, des sociétés européennes et américaines et des particuliers. Ces terres seront l'objet du « *certificate of occupancy* » délivré sur la base de la « *Land and Native Rights Ordinance* » de 1927²⁹.

Dans l'ex-Cameroun oriental, trois systèmes fonciers coexisteront : le système de la transcription, le système de la constatation et le système de l'immatriculation. Le système de la transcription résultait, en matière immobilière, de l'insertion au service de la conservation de la propriété foncière. Ce système sera rendu applicable au Cameroun par la loi française du 24 juillet 1921, dont les modalités d'application seront fixées par un arrêté du 15 septembre 1921.

Série d'études sur « Les droits fonciers et les peuples des forêts d'Afrique. Perspectives historiques, juridiques et anthropologiques », n° 2, Forest Peoples Programme, Janvier 2009, p. 4.

27 Art. 1^{er}, décret impérial du 15 juin 1896.

28 Par le Traité de Versailles, le Cameroun est placé le 28 juin 1919 sous mandat de la Société Des Nations (SDN). A la fin de la deuxième guerre mondiale et suite à la création de l'Organisation des Nations Unies (ONU) en 1945, il sera placé sous tutelle de l'ONU.

29 Cette ordonnance, en vigueur dans le « Northern Nigeria », sera rendue applicable au Cameroun sous administration anglaise le 27 février 1927 (*The British Cameroons Administration (Amendment) Ordinance, n° 1, 1927*, modifiée en 1948).

Mais le système fut supprimé par une loi du législateur camerounais du 11 juin 1959 portant réorganisation du régime foncier et domanial au Cameroun. Le système de la constatation était destiné aux indigènes exerçant une tenure coutumière individuelle ou collective sur le sol. Il permettait d'établir un système foncier qui, sans soustraire entièrement la terre de l'emprise des normes coutumières, permet d'établir des livrets écrits destinés à prouver les droits fonciers coutumiers, à en déterminer les titulaires pour faciliter sur ces droits les transactions. Institué par un décret du 20 août 1927, le système de la constatation fera l'objet de diverses réglementations à travers le décret du 21 juillet 1932, celui du décret du 7 octobre 1959, le décret-loi du 9 janvier 1963 et son décret d'application n° 64-10 du 30 janvier 1964. Le système sera supprimé par la loi n° 66-3 COR du 7 juillet 1966 permettant l'immatriculation des droits fonciers coutumiers individuels. Pour justifier cette suppression, le législateur arguera de ce qu'il s'agit de droits indéfinis entravant le développement économique³⁰. La notion de constatation est remplacée par celle de mise en valeur qui aboutit directement à l'immatriculation. Il s'ensuit qu'à partir de 1966, seul existe au Cameroun le système de l'immatriculation.

Le système de l'immatriculation fut successivement réglementé par le décret du 21 juillet 1932, la loi du 17 juin 1959, le décret-loi du 9 janvier 1963 et surtout l'Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier qui fait de l'immatriculation l'unique mode d'accès à la propriété privée des terres. A la différence des systèmes antérieurs, la procédure d'immatriculation a un caractère particulier traduisant toute son importance. Le fait qu'elle soit facultative ne la réduit pas pour autant à un acte déclaratif de droit de propriété immobilière³¹. L'immatriculation en permettant l'accès à la propriété foncière est un *acte constitutif de la propriété*³².

30 I. L. Miendjiem, *op. cit.*, n° 234.

31 A. Mpessa, « Le titre foncier devant le juge administratif camerounais », *Revue Générale de Droit (RGD)*, n° 34, 2004, p. 618.

32 V. E. Bokalli, « La coutume, source de droit au Cameroun », *R.G.D.*, n° 28, 1997, p. 47.



Ce caractère rejaillit sur ceux conférés par le législateur au titre foncier.

b- Les caractères du titre foncier

En vertu de l'article 1^{er} du décret n° 76/165 du 27 avril 1976 fixant les conditions d'obtention du titre foncier modifié et complété par le décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005, « le titre foncier est inattaquable, intangible, définitif ». Il en est de même des actes constatant les autres droits réels attachés à la propriété. Que le titre foncier soit intangible signifie qu'en principe, on ne peut plus ajouter ni retrancher les mentions qu'il contient. La force probante que la loi attache donc à l'immatriculation et aux énonciations portées sur le titre au moment même de l'immatriculation est absolue³³. Cependant, l'absolutisme de la force probante du titre foncier doit être relativisé. Les articles 39 et 40 du décret n° 76/165 prévoient la possibilité de rectification du titre foncier. Ainsi, « lorsque des omissions ou des erreurs ont été commises dans le titre de propriété ou dans les inscriptions, les parties intéressées peuvent en demander la rectification »³⁴.

Le titre foncier est également définitif. Il marque la fin de la procédure d'immatriculation³⁵. En outre, l'immatriculation de l'immeuble marque la sortie, de manière irrévocable, du bien du régime coutumier antérieur. Son bénéficiaire ne saurait donc solliciter le retour de l'immeuble à la tenure antérieure³⁶. Son obtention est le point de départ des droits réels et charges foncières existant sur l'immeuble au moment de l'immatriculation³⁷.

33 J.-M. Nyama, *Régime foncier et domanialité publique au Cameroun*, Yaoundé, Presses de l'UCAC, 2001, p. 171.

34 Art. 39 al. 1, décret n° 76/165 précité.

35 A.-D. Tjouen, *op. cit.*, p. 173.

36 E. Mathieu, « Régime et effets de l'immatriculation et de la constatation des droits fonciers coutumiers », *Encyclopédie Juridique de l'Afrique*, T. 5, p. 152.

37 La plupart des textes fonciers adoptés dans les pays sous domination française notamment, se sont vus appliquer cette disposition (v. par exemple, décret du 24 mai 1899 et décret du 20 juillet 1900 applicables en Côte d'Ivoire ; décret du 20 juillet 1900 applicable au Sénégal ; décret du 5 août 1900 applicable au Dahomey (actuel Bénin) ; décret du 24 mars 1901 applicable en Guinée ; tous textes abrogés et remplacés par le décret du 26 juillet 1906 (art. 157), le décret de 1911, et le décret du 21 juillet 1932 en son art. 123, ce dernier texte étant également applicable au Cameroun).

N'attendant plus rien d'autre pour être déclaré propriétaire de l'immeuble, on dispose d'un titre qui ne peut plus être remis en cause. Ce que traduit le caractère inattaquable du titre foncier.

Le caractère inattaquable signifie qu'une fois le titre foncier délivré, aucune forme de contestation ne peut plus être admise. Toute personne dont les droits ont été lésés par suite d'une immatriculation n'a pas de recours sur l'immeuble, mais seulement en cas de dol, une action personnelle en dommage-intérêts contre l'auteur du dol³⁸. L'action en indemnité en cas de dol obéit à des conditions strictes en l'absence desquelles seule une action « *de in rem verso* » est éventuellement admise. Toutefois, le législateur a admis en l'article 2 du décret n° 76/165 précité, la possibilité de procéder au retrait du titre foncier³⁹.

A cette hypothèse qui contribue à remettre en cause le principe de l'absolutisme du titre foncier⁴⁰, le décret de 2005 modifiant et complétant le décret de 1976 a ajouté des hypothèses de nullité⁴¹. Cette fragilité permet de constater que la force probante du titre foncier demeure problématique. De la sorte, l'opportunité d'écarter la coutume comme source de la propriété foncière peut être à nouveau questionnée, même si l'on retrouve des traces de survivance de la norme coutumière dans l'existence de la propriété foncière individuelle.

38 Art. 2 al. 1, décret n° 76/165 précité.

39 Art. 2 al. 3 et 4, décret n° 76/165 : « Le ministre chargé des Affaires foncières peut, en cas de faute de l'administration, résultant notamment d'une irrégularité commise au cours de la procédure d'obtention du titre foncier, et au vu des actes authentiques produits, procéder au retrait du titre foncier irrégulièrement délivré. Le retrait du titre foncier délivré entraîne la mutation sans frais dudit titre au nom du propriétaire initial, s'il s'agit d'un immeuble immatriculé. L'immeuble est remis au même et semblable état où il se trouvait avant la délivrance du titre, s'il s'agit d'un immeuble non immatriculé. Le retrait du titre foncier prévu à l'alinéa 3 du présent article ne peut, sauf cas de fraudes du bénéficiaire, intervenir que dans le délai du recours contentieux ».

40 CS, arrêt n° 18 du 7 décembre 1978, *Affaire Bonjawo Joseph c/ Eglise presbytérienne du Cameroun*, B.A.C.S. n° 40, p. 6144 et s., in *Les grandes décisions de la jurisprudence civile camerounaise*, op. cit., p. 144 et s., obs. Miendjiem.

41 Art. 2 al. 6 (nouveau), décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant le décret n° 76/165.



La survivance de la coutume dans l'existence de la propriété foncière individuelle

La délivrance du titre foncier met fin à toute prétention à faire valoir des droits coutumiers antérieurs. Mais pour en arriver là, il faut constater que la coutume aura servi de fondement à l'établissement du titre foncier. En effet, l'existence du titre ne saurait systématiquement être interprétée comme un rejet des droits fonciers résultant de la coutume.

D'une part, il faut rappeler que le législateur camerounais à travers l'*Ordonnance n° 74/1 du 6 juillet 1974 fixant le régime foncier* a précisé le contenu du domaine national nouvellement créé. En vertu de l'article 15 de ladite ordonnance, « les dépendances du domaine national sont classées en deux catégories : 1° Les terrains d'habitation, les terres de culture, de plantation, de pâturage et de parcours dont l'occupation se traduit par une emprise évidente de l'homme sur la terre et une mise en valeur probante. 2° Les terres libres de toute occupation effective».

Les terres effectivement occupées ou exploitées mais non encore immatriculées constituent les dépendances de la première catégorie du domaine national ; les terres libres de toute occupation effective constituent les dépendances de la deuxième catégorie du domaine national. Dans cette deuxième hypothèse, l'attribution des terres ne peut se faire que par voie de concession, bail ou affectation dans des conditions déterminées par décret⁴².

C'est à ce niveau que la spoliation des droits fonciers coutumiers se manifeste de la manière la plus évidente. Concernant les dépendances de la première catégorie du domaine national, il est prévu que les collectivités coutumières, leurs membres ou toute autre personne de nationalité camerounaise qui, à la date d'entrée en vigueur l'ordonnance, les occupent ou les exploitent paisiblement continueront à les occuper ou à les exploiter⁴³. Ils pourront, sur leur demande y obtenir des titres fonciers.

42 Art. 15 al. 1, Ordonnance n° 74/1.

43 Art. 15 al. 2, Ordonnance n° 74/1.

Il s'ensuit que les titulaires des droits coutumiers existants antérieurement à l'ordonnance de 1974 et qui mettent en valeur ces terrains peuvent les faire immatriculer à tout moment. L'obtention d'un titre foncier en cette hypothèse traduit donc en réalité la consolidation d'un droit éventuellement acquis du fait de la coutume. L'on relèvera néanmoins pour le regretter, qu'aucune disposition expresse ne permet la transmission successorale de ce droit à immatriculation. Ainsi, lorsque le parent qui exploitait ou occupait la terre avant 1974 décède sans avoir engagé la procédure d'immatriculation, le bien ne peut plus faire l'objet d'une immatriculation directe. Seule la voie de la concession reste envisageable pour les héritiers, comme s'il s'agissait d'une terre libre de toute occupation effective. L'on soulignera tout de même que les occupants du domaine national bénéficient de droits d'usage et de jouissance⁴⁴ protégés par des actions possessoires⁴⁵. Cependant, cette protection n'emporte pas reconnaissance d'un droit de propriété au profit de leur titulaire. Il s'agit d'une *protection possessoire*⁴⁶, essentiellement guidée par le souci de mettre fin à un trouble et de rétablir l'ordre social⁴⁷.

D'autre part, la procédure d'immatriculation est censée avoir permis la consolidation des droits fonciers antérieurement existants. En vertu du décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant le décret n° 76/165, toute personne habilitée (collectivité autochtone ou

44 S. Nguiffo, P.-E Kenfack et N. Mballa, *op. cit.*, p. 14 et s.

45 CS. Camor, arrêt n° 48/L, mars 1963, Bull. 1963, I, p. 545.

46 La Cour suprême approuve ainsi une Cour d'appel qui, après avoir relevé que le défendeur détenait de ses père et grand-père la parcelle de terrain litigieux et qu'il l'avait mise en valeur, constate que ce défendeur était au regard de son contestant, propriétaire coutumier au sens de la loi (CS. Camor, arrêt n° 39/L du 18 février 1963, Bull. 1963, I, pp. 535 et 540). Dans le même sens, elle approuve une Cour d'appel qui protège la possession lorsqu'il ressort du dossier de la procédure que le terrain litigieux avait été occupé non par le père du demandeur au pourvoi, mais par l'aïeul du défendeur (CS. Camor, arrêt no 49/1 du 19 avril 1966, Bull. 1966, I, p. 1921).

47 R. Tchapmegni, *Le contentieux de la propriété foncière au Cameroun*, thèse de Doctorat en droit, Université de Nantes, 11 juillet 2008, p. 299-300.



locale, ou membre de ladite collectivité) à solliciter l'obtention d'un titre foncier sur une dépendance du domaine national doit constituer un dossier comprenant : une demande en quatre (4) exemplaires dont l'original est timbré, indiquant ses nom et prénoms, sa filiation, son domicile, sa profession, son régime matrimonial, sa nationalité, le nom sous lequel l'immeuble doit être immatriculé ; la description de l'immeuble (situation, superficie, nature de l'occupation ou de l'exploitation, estimation de sa valeur, indication des charges qui le grèvent)⁴⁸. La demande est déposée auprès de l'autorité administrative locale. Seule la Commission consultative est compétente pour établir les constats d'occupation ou d'exploitation des dépendances du domaine national de 1^{ère} catégorie en vue de l'obtention du titre foncier⁴⁹.

Cette Commission consultative, présidée par le sous-préfet ou le chef de district territorialement compétent, est composée d'autorités administratives et traditionnelles du lieu de situation de l'immeuble⁵⁰. La Commission consultative comprend notamment « le chef et deux notables du village, ou de la collectivité où se trouve le terrain ». La présence de ces autorités devrait, en principe, permettre de réduire les risques de spoliation de droits coutumiers qui existeraient.

L'on peut encore relever que cette subsistance, somme toute résiduelle de la coutume dans le processus de passage à la propriété foncière de type civiliste ne doit pas être surestimée. Même si la considération que la procédure d'immatriculation prenant en compte l'existence de droits coutumiers aurait vocation à légitimer le droit moderne⁵¹ qui l'institue, l'on a pu relever que les conditions de fond et le coût de cette procédure rendaient extrêmement difficile l'accès à la propriété foncière pour la grande majorité des populations et collectivités locales⁵².

48 Art. 11 al. 1, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005 modifiant et complétant le décret n° 76/165.

49 Art. 13 al. 4, décret n° 2005/481 du 16 décembre 2005.

50 Art. 14, décret n° 76/166 du 27 avril 1976 fixant les modalités de gestion du domaine national.

51 J.-M. Tchakoua, *op. cit.*, n° 78.

52 S. Nguiffo, P.-E. Kenfack et N. Mballa, *op. cit.*, p. 11 ; A. Tientcheu Njiako, *op. cit.*, p. 289 et

Dans ce contexte, l'on peut se demander si l'option en faveur d'une propriété foncière coutumière de nature collective serait la plus adaptée.

La coutume, source principale de la propriété foncière collective ?

Par essence, la propriété au sens du droit moderne ou du moins, du droit civil, se veut essentiellement individuelle⁵³. Mais l'on peut encore s'interroger sur le statut d'une propriété foncière collective qui aurait pour fondement la coutume.

La coutume, fondement de la reconnaissance de la propriété collective

Le droit civil applicable au Cameroun reconnaît différentes formes de propriété collective⁵⁴. Ces propriétés concernent aussi bien les différentes formes d'indivision que la copropriété des immeubles bâtis⁵⁵. La conception de ces formes de propriété ne diffère cependant pas fondamentalement de la conception individualiste du droit de propriété de type civiliste. Il s'agit en réalité d'un mélange de propriété individuelle et de propriété commune⁵⁶.

Le législateur camerounais dans une logique de mimétisme juridique a également repris cette forme de propriété collective. Mais, ainsi qu'on l'a souligné plus haut, la propriété foncière coutumière a été supprimée par le législateur qui a placé les biens non immatriculés dans le domaine national géré par l'Etat. Il s'ensuit que les droits fonciers coutumiers, qui font référence aux règles et aux procédures (généralement non écrites) par le biais desquelles les communautés traditionnelles rurales réglementent les relations foncières entre leurs membres, ainsi qu'avec

s.

53 N. Rouland, *Introduction historique au droit*, Paris, PUF, 1998, 1^{ère} éd., p. 188. Les rédacteurs du code étaient hostiles à la propriété collective, estimant qu'il y avait là un danger politique et économique (F. Terré et Ph. Simler, *op. cit.*, n° 545).

54 F. Terré et Ph. Simler, *ibid.*, p. 431 et s., pour l'étude des différentes propriétés collectives.

55 Pour l'indivision, V. art. 815 et s. du code civil camerounais. Des textes spécifiques organisent les régimes de gestion de certains types d'immeubles. Ainsi en est-il, pour les immeubles bâtis ou à bâtir appartenant à plusieurs personnes, de la *loi n° 201/022 du 21 décembre 2010 relative à la copropriété des immeubles*.

56 N. Reboul-Maupin, *Droit des biens*, 3^e éd., Dalloz, 2010, p. 461.



les communautés voisines ou associées⁵⁷, ont cessé d'exister au profit du modèle civiliste. Or, « le foncier n'est pas que du droit »⁵⁸. Et le paradoxe de la propriété est, ici peut-être plus qu'ailleurs, d'avoir souvent été tenue éloignée du réel. Et ainsi que l'observait le doyen Carbonnier, la focalisation sur le droit positif régissant la propriété « a fait diversion à la question plus incisive que beaucoup auraient aimé poser : mais qui est-ce qui est propriétaire ? ». En effet, « très tôt, l'éclat de l'article 544 avait rejeté dans l'ombre les articles 711 et suivants, *les différentes manières dont on acquiert la propriété*. Les modes d'acquérir furent noyés dans leur commentaire technique, et la doctrine ne releva que rarement les interrogations sociales auxquelles la notion même pouvait provoquer »⁵⁹. Il s'ensuit que l'étude de la propriété ne peut être faite dans l'ignorance du statut de ses titulaires.

Dans sa conception originare, la terre appartient à une collectivité traditionnelle ou à un groupement familial⁶⁰, sous l'autorité reconnue d'un chef. La question peut encore être posée de savoir si la collectivité doit être considérée comme une personne morale. Car alors, étant dotée de la personnalité juridique, elle pourrait au même titre que les individus jouir en plénitude du droit de propriété foncière. Dans sa thèse publiée en 1966, Guy-Adjété Kouassigan après avoir largement présenté la controverse existante⁶¹ sur ce point, retient la thèse favorable à l'attribution de la personnalité morale aux collectivités traditionnelles. Cette thèse pourrait aujourd'hui encore recevoir application. C'est que, la collectivité traditionnelle est le support des droits portant sur la terre.

57 L. Alden Wily, À qui appartient cette terre ? Le statut de la propriété foncière coutumière au Cameroun, Centre pour l'Environnement et le Développement, Ed. Fenton, février 2011, p. 45.

58 E. Le Roy, *La terre de l'autre. Une anthropologie des régimes d'appropriation foncière*, Paris, L.G.D.J., Coll. Droit et société, Tome 54, 2011, p. 2.

59 J. Carbonnier, *Flexible droit – Pour une sociologie du droit sans rigueur*, 10^e éd., L.G.D.J., 2001, p. 353.

60 G.-A. Kouassigan, *L'homme et la terre. Droits fonciers coutumiers et droit de propriété en Afrique*, Paris, Orstom, Berger-Levrault, 1966, p. 96.

61 G.-A. Kouassigan, *Ibid.*, p. 97 et s..

Elle présente tous les critères habituellement retenus pour la reconnaissance de la personnalité morale à un groupement. Elle dispose d'un conseil composé généralement de tous les chefs de quartiers et présidé par un chef. Ce conseil prend toutes les décisions concernant la communauté villageoise. En tant qu'organe d'expression collective et de défense d'intérêts différents de ceux des membres de la communauté, il n'est pas dominé par la personnalité du chef. D'autre part la communauté traditionnelle dispose d'un patrimoine, composé de biens qui lui sont propres, même s'il s'exerce sur ceux-ci des droits individuels⁶² : il s'agit des biens d'intérêt général comme les pâturages, etc.

Outre cette forme de reconnaissance générale, les titulaires de droits fonciers coutumiers ont dans les discours actuels, acquis un statut lié à certains particularismes. L'interminable transition qui devait permettre d'abandonner définitivement la coutume pour le droit écrit contribue, en réalité, à marquer un intérêt renouvelé sur la nécessité de restaurer des valeurs et des droits relevant de cette autre source du droit.

La communauté internationale a eu à exprimer l'inopportunité d'accorder un pouvoir d'appropriation absolu de la terre. L'une des résolutions adoptées en 1976 par la Conférence des Nations Unies sur l'habitat soulignait en ce sens : « La terre, du fait de sa nature unique et du rôle crucial qu'elle joue dans l'établissement humain, ne peut être traitée comme un bien ordinaire, contrôlé par les individus et soumis aux pressions et aux échecs du marché ». En outre, la plupart des Etats se sont engagés à assurer une protection des minorités et des peuples autochtones⁶³, dont le mode de vie et les droits fonciers obéissent à

62 G.-A. Kouassigan ajoute, à juste titre, qu'il n'en est pas autrement dans le droit administratif français. Les jardins et les places publics sont, sans aucun doute, les biens de la commune laissés à la disposition des membres de celle-ci. G.-A. Kouassigan, *Ibid.*, p. 102.

63 La description de la notion d'« autochtone » est donnée dans l'Étude du problème de la discrimination à l'encontre des populations autochtones (E/CN.4/Sub.2/1986/7 et Add. 1-4), établie par le rapporteur spécial de la Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités (aujourd'hui dénommée Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme) de l'ONU, M. J. Martinez Cobo. Selon cette étude, les communautés, peuples et nations autochtones «



un système reposant sur le respect des traditions. La Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones adoptée le 13 septembre 2007 rappelle d'ailleurs dès son préambule « la nécessité urgente de respecter et de promouvoir les droits intrinsèques des peuples autochtones, qui découlent de leurs structures politiques, économiques et sociales et de leur culture, de leurs traditions spirituelles, de leur histoire et de leur philosophie, en particulier **leurs droits à leurs terres, territoires et ressources** ». Plus spécifiquement, la Déclaration énonce que « Les États accordent reconnaissance et protection juridiques à ces terres, territoires et ressources. **Cette reconnaissance se fait en respectant dûment les coutumes, traditions et régimes fonciers des peuples autochtones concernés** »⁶⁴.

Le législateur camerounais quant à lui accorde une place de choix aussi bien à la protection des peuples autochtones qu'à la coutume. Le préambule de la Constitution camerounaise énonce que « l'Etat assure la protection de minorités et préserve les droits des populations autochtones ». *En outre*, cette Constitution « reconnaît et protège les valeurs traditionnelles conformes aux principes démocratiques, aux droits de l'homme et à la loi »⁶⁵.

sont ceux qui, ayant un lien historique avec des sociétés qui se sont développées sur leur territoire et qui existaient avant les invasions et la colonisation, se considèrent différents des autres secteurs des sociétés actuellement en place dans ces pays, ou de parties de ces sociétés. Ils constituent actuellement des secteurs non dominants de la société et sont déterminés à conserver, développer et transmettre aux générations futures leurs territoires ancestraux et leur identité ethnique, qui constituent le fondement de leur existence continue en tant que peuples, dans le respect de leur modèle culturel, de leurs institutions sociales et de leur système juridique ». Cette description est considérée comme une définition de travail acceptable par de nombreux peuples autochtones et les organismes qui les représentent, même si elle ne fait pas l'unanimité (des questionnements subsistent par exemple sur l'opportunité de limiter la description aux autorités qui existaient avant les invasions ou sur la délimitation même opérée dans la description. V. les commentaires M. C. Ray Brassieur sur le projet de rapport (2000), et ceux de l'Institut national pour la défense de la concurrence et la protection de la propriété intellectuelle (INDECOPI) du Pérou (2001)).

64 Art. 26 al. 3, Déclaration des Nations Unies sur les droits des peuples autochtones. Le gras est ajouté.

65 Art. 1^{er} al. 2, Constitution camerounaise.

Même si la reconnaissance de la coutume est dépendante de sa conformité à d'autres principes et règles de droit, cela n'altère en rien le fait qu'il s'agit d'une source de droit⁶⁶ foncier constitutionnellement consacrée⁶⁷. Reste que le statut d'une telle propriété coutumière doit être précisé.

Le statut de la propriété foncière coutumière

La propriété coutumière, on l'aura constaté, renvoie finalement à cette forme de propriété considérée comme initiale et qui aurait évolué vers la propriété individuelle de type civiliste⁶⁸. Au Cameroun comme en Afrique en général, les terres étaient possédées et contrôlées par des groupes (Communauté villageoise ou groupement familial) représentés par leurs aînés ou leurs conseils. Mais les individus pouvaient y avoir accès et les utiliser, suivant des modalités en fonction de leur situation dans les groupes en question ou, dans certains cas, de leur allégeance vis-à-vis d'une autorité politique. Il existe donc un lien étroit entre les droits collectifs et les droits individuels, en ce sens que les domaines individuels sont toujours rattachés aux domaines collectifs; et il ne saurait y avoir de droits fonciers individuels sans droit foncier appartenant au groupement dont leur titulaire est membre⁶⁹.

Evoquer le caractère collectif de la propriété foncière coutumière pourrait donc paraître redondant, tant il est vrai que la terre se définit par rapport au groupe auquel elle se rattache, nonobstant éventuellement l'exercice de toute prérogative individuelle accordée à l'un de ses membres. L'architecture actuelle des groupements ayant vocation à faire valoir des droits fonciers n'a pas véritablement changé de nos

66 V. E. Bokalli, *op. cit.*, p. 37 et s.

67 C. Sietchoua Djuitchoko, « Du nouveau pour la coutume en droit camerounais : la constitutionnalisation de la *coutume* et ses conséquences », *Revue Juridique Thémis (RJT)*, n° 34, 2000, p. 130-157.

68 L'on notera tout de même qu'une telle vision du passage de la propriété « archaïque » à la propriété moderne de type civiliste procède de l'évolutionnisme, courant d'ailleurs critiqué comme ne reflétant pas les réalités historiques qu'il prétend interpréter. V. notamment, N. Rouland, *op. cit.*, p. 188-189.

69 G.-A. Kouassigan, *op. cit.*, p. 134 et s.



jours, nonobstant les mouvements d'urbanisation des personnes et des espaces. De ce fait, les droits fonciers coutumiers présentent certaines caractéristiques⁷⁰ au nombre desquels l'on peut relever les suivantes :

- Ils sont antérieurs à la création des Etats africains.
- La propriété foncière coutumière se cantonne principalement aux économies agraires, c'est-à-dire aux sociétés où l'agriculture et d'autres utilisations de la terre, plutôt que l'emploi, sont la source de subsistance de la plupart des individus⁷¹.
- Le territoire, la terre communautaire, ou *le domaine*, est la sphère sur laquelle la communauté exerce sa compétence, détermine les droits relatifs à la terre et aux ressources de ce domaine et réglemente et défend ces derniers. Le périmètre de ce domaine est toujours délimité.
- Dans certains cas, l'ensemble du domaine est détenu conjointement par les membres de la communauté et toute utilisation de ce domaine, même un usage agricole, est considérée comme un droit d'usage, peu importe qu'il soit permanent ou fixe. Dans ce cas, les membres de la communauté sont par conséquent à la fois des *propriétaires actionnaires* de la terre et des *usufruitiers*, détenant des droits sur une parcelle spécifique du domaine. Ils sont également les détenteurs de droits d'usage sur les parties du territoire que tous les membres de la communauté ont le droit d'utiliser de manières déterminées.
- Le régime foncier coutumier est *autogéré*, en ce sens qu'il dépend d'un consensus local devant être défendu et maintenu, même lorsque les chefs sont investis de pouvoirs administratifs au quotidien.

Cependant, ces quelques caractéristiques évoquées portent uniquement

70 Sur ce point, v. notamment, L. Alden Wily, *op. cit.*, p. 46 et s.

71 Cependant, même certaines des économies industrielles les plus avancées continuent d'appliquer et de défendre légalement des régimes coutumiers dans certaines zones rurales, en particulier en ce qui concerne les propriétés communes de forêts et de pâturages détenues par les communautés locales. C'est le cas pour la Suisse, le Portugal et l'Espagne.

sur les droits fonciers coutumiers accordés en vertu du droit étatique. Ils n'opèrent pas reconnaissance de droit de propriété sous une forme autre que celle du régime de l'immatriculation. Ce qui est porteur de conflits aussi bien entre les individus qu'entre les communautés villageoises voisines⁷². La reconnaissance et l'aménagement de la propriété foncière coutumière ne relève donc pas d'un souvenir nostalgique porté sur un passé hypothétiquement idyllique. Il s'agit surtout de prendre en considération une réalité que la méconnaissance du droit moderne n'a pas réussi à évincer. Des propositions ont d'ailleurs été faites, allant dans le sens d'orchestrer une réforme foncière intégrant l'octroi de droits de propriété au bénéfice des communautés⁷³.

Une telle réforme devrait tenir compte des contraintes dues à la superposition, dans le temps, de droits divers et variés sur les mêmes espaces et ressources. Elle serait plus conforme aux exigences du contexte social, marqué par une forte dépendance des communautés vis-à-vis de la terre et des ressources. Elle tenterait, enfin, en conservant à l'État un rôle central dans la définition de la politique de gestion des espaces et des ressources, de préserver les engagements internationaux de l'État (notamment en matière de droits de l'homme et des droits des populations autochtones), par la recherche d'une osmose entre le nouveau droit foncier et les impératifs de gestion durable des espaces et ressources. En droit international, l'État a une obligation de reconnaissance des droits coutumiers des populations autochtones. La Commission Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples, saisie dans l'affaire du peuple Bakweri⁷⁴, a d'ailleurs eu à être confronté à cette problématique relative à la propriété foncière coutumière.

72 V. en ce sens, R. Tchampegni, *op.cit.*, p. 64 et s. ; A. Tientcheu Njiako, *op. cit.*, p. 119-150.

73 L. Alden Wily, *op. cit.*, p. 111 et s. ; S. Nguiffo, P.-E Kenfack et N. Mballa, *op. cit.*, p. 14 ets.

74 La plainte est introduite par *Bakweri Land Claims Committee (BLCC)* (Comité de revendication des terres Bakweri), au nom des chefs traditionnels, notables et élites des populations minoritaires indigènes de la Circonscription de Fako (les "Bakweri"), contre le gouvernement du Cameroun. La décision de la Commission Africaine sera adoptée par la 36ème Session ordinaire de la Commission africaine qui a eu lieu du 23 novembre au 7 décembre 2004 à Dakar, Sénégal. http://www.achpr.org/files/sessions/36th/communications/260.02/achpr36_260_02_fra.pdf, consulté en janvier 2015.



Par ailleurs, le droit issu d'une réforme devrait reconnaître et consacrer les modes coutumiers d'accès à la propriété foncière. Il en serait ainsi notamment lorsqu'ils ne sont pas susceptibles de déboucher sur des solutions contraires à l'ordre public, ou en violation des droits non contestés antérieurement acquis par des personnes privées⁷⁵. L'expérience du législateur camerounais ne serait d'ailleurs pas isolée en la matière. La voie de la conciliation entre droit de propriété de type civiliste et droits fonciers coutumiers semble être celle suivie dans d'autres pays d'Afrique, dont les uns opéraient un retour stratégique sur la prise en compte des droits coutumiers après les avoir exclus⁷⁶, tandis que d'autres, plus récemment encore s'attelaient à structurer la coexistence entre les droits fonciers coutumiers et droits fonciers de type civiliste⁷⁷.

Conclusion

Le pluralisme juridique a encore de beaux jours devant lui. La volonté du législateur camerounais n'aura pas permis d'éteindre la coutume, laissant percevoir la nécessité de concilier la propriété coutumière et la propriété de type civiliste en matière foncière. Sans doute, une telle complémentarité ne serait pas forcément synonyme d'égalité⁷⁸. Mais l'aménagement de la coexistence des deux sources de droit dans l'accès à la propriété foncière paraît, seule, apte à assurer un juste équilibre économique et la cohésion sociale. Encore que, ici comme partout

75 S. Nguiffo, P.-E. Kenfack et N. Mballa, *op. cit.*, p. 21.

76 C'est le cas de la Côte d'Ivoire où, le législateur, après avoir adopté une posture d'exclusion radicale de la coutume, a été contraint de revenir sur sa position par des réformes tenant compte de solides résistances constatées. V. par exemple, V. E. Bokalli, *op. cit.*, p. 67-68 ; J.-P. Chauveau, « La réforme foncière de 1998 en Côte d'Ivoire à la lumière de l'histoire des dispositifs de sécurisation des droits coutumiers », *Colloque international "Les frontières de la question foncière – At the frontier of land issues"*, Montpellier, 2006, p. 12 et s., https://www.mpl.ird.fr/colloque_foncier/Communications/PDF/Chauveau.pdf ; A. Ley, « La logique foncière de l'État depuis la colonisation. L'expérience ivoirienne », in E. Le Bris, E. Le Roy et F. Leimdorfer (dir.), *Enjeux fonciers en Afrique noire*, Paris, Orstom et Karthala, 1982, p. 135-141.

77 V. par exemple, pour le Bénin, la loi n° 2013-01 portant code foncier et domanial en République du Bénin du 14 janvier 2013.

78 N. Rouland, *op. cit.*, p. 56.

ailleurs dans le monde, les échecs du modèle individualiste facilitent la résurgence du commun⁷⁹. Dans cette perspective, la diversité des sources inhérente au pluralisme juridique peut constituer un atout.

79 J. Rochfeld, « Entre propriété et accès : la résurgence du commun », in F. Bellivier et Ch. Noiville (dir.), *La bioéquité. Batailles autour du partage du vivant*, Paris, Autrement « Frontières », 2009, p. 69 et s.

Chapitre 10

Agrobusiness, privatisation et sécurité foncière : le droit foncier sénégalais entre vices et vertus

Elisabeth Ndew Diouf

Introduction

Au Sénégal, coexistent deux régimes fonciers : le régime de l'immatriculation¹ et celui du domaine national. Toutes les terres du territoire national sont soumises respectivement à ces deux régimes quant à leur gestion et à leur mode d'administration. A ce dityque vient s'ajouter un régime officieux, mais bénéficiant d'une légitimité traditionnelle à savoir le mode de gestion coutumier de la terre. Cet imbroglio législatif qui, depuis les indépendances, caractérise le foncier sénégalais est mis à l'épreuve aujourd'hui par l'implantation des agrobusiness.

Par définition, le vocable agrobusiness est généralement opposé à l'agriculture familiale. A ce propos, l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) insiste sur le fait que l'agrobusiness repose sur de grandes exploitations utilisant des moyens de production modernes: *« le terme agrobusiness fait référence aux exploitations dont la logique de production est orientée vers le marché. Ce type d'exploitations utilise généralement d'importants capitaux et entretient des liens étroits avec les chaînes d'approvisionnement en intrants, de transformation et de marketing ou est même impliqué dans ces activités. L'agro-business ne se confond pas avec le type d'agriculture familiale orientée vers le marché. Celui-ci, bien que produisant essentiellement pour le marché, représente des exploitations dont la main d'œuvre est essentiellement familiale et l'utilisation de capitaux reste modeste. ²»*

1 La loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État.

2 OCDE, 2005, « Economie familiale et innovation agricole en Afrique de l'Ouest : vers de nouveaux partenariats, Initiative du Secrétariat du club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest » cité in Charlotte FONTAN SERS, « Etat des lieux sur l'agrobusiness et les systèmes mixtes



L'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) lui-donne une signification semblable quand elle considère qu'

« à côté de l'agriculture familiale s'est développé l'agrobusiness. Ce dernier fait référence aux exploitations de grande taille orientées vers la commercialisation, utilisant d'importants capitaux et entretenant des liens étroits avec les chaînes d'approvisionnement en intrants, de transformation et des circuits de commercialisation.³ »

Avec plus de retenue, FONTA SERS Charlotte considère que l'agrobusiness « regroupe des opérateurs économiques dont l'activité est de générer un surplus important de production agricole commercialisable ... Tous les types d'exploitations, qu'elles soient grandes ou petites, peuvent être concernés par cette définition de l'agrobusiness⁴ »

La sécurité foncière quant à elle désigne *« la préservation des ressources visées contre les différentes formes de dégradation pour garantir la mise en valeur et la clarification des relations entre les différents acteurs ⁵ »* autour du foncier. Ces relations sont tellement importantes en l'espèce que le décret portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural au Burkina Faso définit la sécurisation foncière comme, *« toutes les démarches et actions qui permettent à celui qui exploite ou qui possède des terres en campagne de travailler et de protéger sa terre contre les gens qui peuvent venir dire que la terre ne lui appartient pas ou l'empêcher d'exploiter la terre ⁶ »*.

agriculture-élevage en Afrique de l'Ouest et du Centre », Conseil Ouest et Centre Africain pour la Recherche et le Développement Agricoles, p5. <http://www.coraf.org/database/publication/publication/Etatdeslieuxdelagrobusiness.pdf>

3 FAO, OCDE, 2007, Les ruralités en mouvement en Afrique de l'Ouest, Département du développement durable, - Division du développement rural, Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest. <http://www.oecd.org/dataoecd/22/10/38410228.pdf>

4 Charlotte FONTAN SERS, op. cit., 30p.

5 Arrêté primatorial n° 25/07/2007/007808 du 25 juillet 2007 portant Charte du Domaine Irrigué de la Vallée du Fleuve Sénégal et de la Falémé,

6 Politique Nationale de Sécurisation Foncière en Milieu Rural (PNSFMR) au Burkina Faso adopté par le DECRET N°2007-610/PRES/PM/MAHRH du 04 Octobre 2007 Portant adoption de la politique nationale de sécurisation foncière en milieu rural, P12.

A l'épreuve de la sécurité foncière, l'agrobusiness se pose, dans le contexte sénégalais en termes de droits sur la terre et les ressources qu'elle comporte et de sécurité de ces droits. Ainsi, si les pouvoirs publics l'appréhendent comme un moyen d'atteindre l'objectif de sécurité alimentaires il est perçu par les populations locales comme une forme renouvelée d'accaparement et surtout d'appropriation des terres au profit d'un individu⁷. Cet état de fait a conduit à la recherche de solutions et au développement d'une politique de sécurisation du foncier soutenue d'une part par une réglementation étatique de plus en plus conséquente, et d'autre part, par des outils et instruments juridiques et techniques de gestion foncière actuellement en expérimentation. Pourtant, cet encadrement juridique reste timoré car, si le Sénégal semble avoir accepté l'agrobusiness dans un contexte où l'agriculture familiale et/ou de subsistance est le principe, ce choix n'est pas sans conséquences sur le statut juridique du foncier.

De ce fait, si l'on admet qu'il existe différentes raisons d'intégration de cette nouvelle réalité voulue, imposée ou nécessaire, comment expliquer le passage d'une tenure coutumière à une exploitation « commercialisable »? Quels sont les facteurs ou les mécanismes juridiques qui alimentent l'apparition de l'agrobusiness? Si la solution est de sécuriser les terres par la formalisation des titres, la privatisation des droits sur le foncier est-elle porteuse de retombées positives en la matière, face au phénomène d'accaparement des terres ? Les réponses peuvent être nombreuses et conduiront certainement à éclaircir les conditions de gestion du foncier à l'ère de la privatisation en Afrique.

A ce propos, le droit foncier Sénégalais reste timoré en affirmant une privatisation « au nom de la sécurité » profitable à l'agrobusiness, laquelle est souvent devancée par la réalité d'une privatisation « facteur d'insécurité», souvent imputée à l'agrobusiness.

7 FAYE J., « La Goana va conduire à une révolte paysanne », article du journal le quotidien, 19/05/2008, <http://dspace.africaportal.org/jspui/bitstream/123456789/34402/1/Faye-2008-Quotidien-Goana.pdf?1>



De la privatisation des droits sur le foncier au nom « de la sécurité », profitable à l'agrobusiness

La privatisation des droits fonciers est posée au Sénégal, de fait, comme une garantie de la sécurité foncière, d'où l'acceptation et la stabilisation de l'agro business qui nécessite un encadrement juridique clair dans un contexte de recherche de la sécurité alimentaire au Sénégal.

Un encadrement juridique timoré de l'implantation des agrobusiness au Sénégal

L'agrobusiness est généralement assimilé à la modernisation de l'agriculture et à la promotion de l'investissement. En effet, « en Afrique, la question de la promotion de l'agrobusiness est présentée comme la voie royale pour l'avènement d'une agriculture moderne, productive et compétitive, tournée vers l'exportation, considérée comme un puissant stimulant pour les investisseurs. L'exportation et l'investissement sont, dans ce cadre, par conséquent, les deux vecteurs principaux d'une croissance forte et durable pour sortir nos pays de la pauvreté.⁸»

A ce propos, au Sénégal, la Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale⁹ en énumérant les objectifs du développement agro-pastoral y fait figurer « *la mise en place d'un système d'incitation à l'investissement privé dans l'agriculture et en milieu rural*¹⁰». A la lecture de cette disposition, la légitimation ou devrait-on dire une légalisation de l'acceptation des investisseurs dans le secteur agricole apparaît en filigrane.

8 SENE Ibrahima, « De l'Agriculture Familiale à l'Agrobusiness : le Cas du Sénégal », in Recherches Internationales, n° 80, octobre-décembre 2007, pp. 91-102.

9 Loi 2004-16 du 04 Juin 2004 portant Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale.

10 Le Projet pour le Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS) est en cours et devrait connaître une application effective en 2015. Les objectifs avancés sont les suivants :

- (i) soutenir le développement durable et inclusif de l'agrobusiness dans la zone du Ngalam et du Lac de Guiers ;
- (ii) promouvoir la production, la transformation et la commercialisation des produits agricoles au profit des marchés intérieurs, sous-régionaux et internationaux ; source.
- (iii) concevoir et mettre en œuvre des solutions viables et consensuelles dans le domaine de la gestion foncière afin de les étendre à d'autres zones du territoire national.

A juste titre, leur entrée ne semble pas inintéressante pour le secteur agricole, pourtant l'impératif de préciser les « clauses » semble une évidence. En effet, allant au bout de cette logique posée par Loi d'orientation agro-sylvo-pastorale, l'Etat du Sénégal a posé les jalons d'une telle initiative dans le Projet pour le Développement Inclusif et Durable de l'Agrobusiness au Sénégal (PDIDAS). Ce projet a pour objectif la mise en valeur de 10 000 hectares de terre, répartis en une vingtaine de blocs irrigués dans 41 villages de 9 communes, pour la promotion de l'agriculture familiale et l'agrobusiness¹¹. En résumé, il s'agit d'associer l'agrobusiness à l'agriculture familiale.

Dans un premier temps, la technique en perspective semble pourtant juridiquement périlleuse car à la lecture de la loi sur le domaine national et le décret du 72-1288 du 27 octobre 1972 portant affectation et désaffectation des terres, il faudra que l'Etat immatricule à son nom les terres du domaine national sur lesquelles il consentira un bail aux collectivités locales. Ensuite, l'investisseur pourra, dans ce cadre, bénéficier d'un sous-bail délivré par la collectivité locale.

Le principal problème qui en résulterait c'est que l'Etat immatricule *a priori* pour « cause d'intérêt général », des terres détenues par des citoyens (qui les exploitent ou pas). Partant, si la sécurité foncière locale est un sentiment de stabilité des droits et l'assurance aux populations de la pérennité de leur situation d'ayants droits sur le domaine national, il ressort que la pratique juridique contient en elle-même la remise en cause d'un principe séculaire du droit foncier sénégalais, le droit d'usage à durée indéterminée des terres à usage agricole qui désormais peut être transformé en un bail ou en un titre foncier privé. La mise en place d'une agence chargée de l'espace agricole qui recense et gère les meilleures terres du Domaine National vient se greffer à cet état de fait et désormais, l'État peut signer des *contrats d'occupation* des terres avec

11 Campagne nationale : « SUNU SUUF – SUNU ADDUNA » Conseil National de Concertation et de Coopération des Ruraux, TDR De la mission de concertation avec les populations locales des neuf communautés rurales ciblées par le PDIDAS, 4 pages. http://www.cncr.org/IMG/pdf/TDR_MISSION_ZONE_PDIDAS.pdf



des exploitations commerciales et agroalimentaires, moyennant une redevance annuelle qu'elles devront verser à l'État, pour une période de 15 ans au moins et de 50 ans au plus. L'État est aussi autorisé à vendre *aux investisseurs les terres gérées par l'Agence de l'espace agricole*. Ainsi, après l'octroi d'un titre d'occupation à durée déterminée, ces investisseurs peuvent par la suite, en payant à l'État, transformer le *droit d'usage en titre foncier privé*.

Parallèlement à cette loi, le nouveau code général des collectivités locales¹² donne à l'Etat la faculté de céder ou d'affecter des terres du domaine national. Ainsi dans son article 303, il dispose : *« lorsque des terres précédemment situées dans des zones pionnières sont reversées dans des zones de terroir, l'Etat conserve la gestion des parties des zones pionnières ayant fait l'objet d'un aménagement spécial et y exerce les prérogatives nécessaires quant à leur mode de gestion. L'Etat peut affecter ou céder tout ou partie de ces zones d'aménagement spécial, suivant des critères fixés par décret, à des personnes physiques, des collectivités locales ou à toute personne morale, pour la réalisation de projets de développement économique et social. »*

Cette réglementation, combinée avec l'article 3 de la Loi sur le Domaine National qui donne la faculté à *l'Etat justifiant d'une nécessité publique* d'immatriculer en son nom ouvre la voie à la privatisation au profit des investisseurs, puisque la loi reste silencieuse sur l'utilisation des terres ainsi immatriculées.

Dans un deuxième temps, cette privatisation des terres agricoles au profit des investisseurs privés est facilitée par les populations locales avec l'incitation des premiers. En effet, dans certaines zones les populations vont, moyennant une somme (elle varie dans le Delta entre 100 et 200 mille francs l'hectare) d'argent versée en amont par l'investisseur, demander à être désaffectées par le conseil rural¹³. La terre ainsi

12 Loi 2013-10 du 28 Décembre 2013 portant Code Général des Collectivités Locales au Sénégal

13 La question a été posée au responsable du Système d'Information Foncière dans la

récupérée est réaffectée à l'investisseur et constitue généralement le patrimoine foncier de tout un village. Ce mécanisme s'apparente à un dol en matière foncière puisque les rétributions pécuniaires ainsi versées sont en deçà de la valeur marchande réelle de la terre. Ainsi, pour mettre un vernis de légalité à ce qui peut être qualifié d'expropriation, les collectivités signent avec les investisseurs des conventions relatives à l'emploi des jeunes de la localité dans les activités du projet, l'aménagement de quelques hectares pour les populations riveraines, le versement de redevances annuelles. Toutefois, ces conventions sont généralement remises au placard dès que la terre est mise à disposition de l'investisseur¹⁴.

Egalement, il y a une autre forme de privatisation détournée à plus petite échelle qui est aussi initiée par les populations locales. Le titulaire d'une délibération d'affectation peut demander un bail, puis, s'il l'obtient, un titre foncier. Ce titre privatif lui donne une sécurité foncière, mais bien souvent, il le vend à des étrangers qui viennent s'installer. Dans la petite Côte, les paysans bradent « leurs terres » à des privés qui peuvent obtenir par la suite, une « délibération d'affectation », puis un bail et même un titre foncier.

Ce panorama législatif renseigne donc sur la nécessité de réadapter les textes en matière foncières. Toutefois, si la loi reste silencieuse par endroit, le prétoire exerce son pouvoir d'interprétation à l'occasion des litiges opposant les entreprises privés aux populations. En effet, dans l'affaire **Héritiers de Feu Serigne Saliou Mbacké contre Société DANGOTE industries SA**¹⁵, le juge estime que « les héritiers qui

commune de Diama (Région de Saint Louis du Sénégal) lors d'un entretien. Nous avons recueilli sa réponse pour illustrer cette partie.

14 IDEM. Les informations complémentaires sont données par les conseillers de la commune lors de séances de formations sur la décentralisation et le foncier organisées à leurs profits en Novembre 2014. (Nous avons assisté au dites formation).

15 Affaire DANGOTE, un industriel nigérian affectataire d'un terrain de plus de mille hectares pour l'implantation d'une cimenterie rencontre l'opposition d'une famille religieuse sénégalaise qui en réclame un empiètement de 124 hectares 25 ares et 55 centiares sur la propriété pour l'exploitation. L'Etat est partagé entre la nécessité d'encourager et de sécuriser l'investissement étranger et la crainte d'une désapprobation locale. Tribunal



ne justifient d'aucun droit réel immobilier, sont malvenus à réclamer réparation sous forme d'indemnités d'occupation ou de dommages et intérêts dès lors qu'ils ne peuvent établir aucun dommage personnel résultant même de l'occupation irrégulière des terres du domaine national par la société DANGOTE ; que l'expulsion qu'ils réclament s'analyse comme une mesure de réparation que seul l'Etat est habilité à demander en l'espèce» en précisant en amont que l'affectataire des terres sur le domaine national ne dispose que « d'un droit précaire et révocable » qui du reste est fortement tributaire de l'Etat à qui la loi a confié la gestion des terres du domaine national.

Au surplus, SEN ETHANOL¹⁶ et DOLLY¹⁷ sont avec cette décision assez révélatrice des quiproquos juridico-politiques sur le foncier au Sénégal. En effet, dans la vague de privatisation du foncier qui envahit l'Afrique, le Sénégal ne fait donc pas exception à l'accaparement des terres par les investisseurs, qu'ils soient nationaux ou étrangers dans une perspective réelle ou affichée de contribuer au développement par

régional de Thiès R-G no 1237/10, no 852/11/jugement du 20 juin 2011.

16 La réserve de Ndiael est située dans la région de Saint-Louis. Née du déclassement de deux réserves partielles de faunes (Boundoum 27 mille hectares et Djeuss 56 mille hectares) en vue de la mise en valeur des terres du Delta du Fleuve Sénégal (Aménagements Hydro Agricoles), elle a été classée réserve spéciale de faune et d'avifaune par décret n° 65-053 du 02/02/1965 et couvrait une superficie de 46 500 hectares. En 2011 l'Etat va proposer le déclassement d'une partie de la réserve (20 milles hectares) au profit d'une société italienne spécialisée dans la culture de biocarburant et de tournesol dénommée SEN ETHANOL. L'implantation de cet industriel supposait le déplacement de plus de 60 villages et hameaux, la destruction de milliers d'hectares de forêts et la mise au chômage de milliers d'éleveurs et d'agriculteurs vivant sur le site. En dépit des oppositions des populations riveraines ayant même conduit à des violences physiques (mort d'un opposant au projet à Fanaye), l'Etat va, suivant le décret n° 2012-367 du 20 Mars 2012 déclasser et affecter une assiette foncière au projet qui actuellement a démarré ses travaux.

17 Le ranch de Dolly est une terre située dans la région de Louga et qui est utilisée comme zone pastorale par les bergers. En 2004, l'annonce que le ranch serait octroyé à une famille religieuse pour qu'elle l'exploite et le transforme en grenier à mil provoque le courroux des populations en particulier les bergers. Le président de la République en accédant à la demande s'est donc retrouvé entre le marteau et l'enclume, puisque les deux parties avaient chacun des arguments plausibles pour justifier de la nécessité de garder le Ranch. La question reste toujours en suspens puisque l'élection d'un nouveau président n'a pas réussi à résoudre l'affaire.

l'agriculture ou par un investissement quel qu'il soit sur la terre¹⁸.

Ce contexte « de marchandisation », rend plus pressante la question de l'encadrement juridique des transactions foncières au profit des agrobusiness car, en définitive ce qui constitue le nœud du problème c'est que la privatisation d'une superficie est toujours nécessaire en amont pour l'implantation d'un investisseur. La privatisation des droits sur le foncier est largement promotrice d'une sécurité foncière, au surplus, dans un pays où l'agriculture est au cœur des préoccupations, elle est surtout appréciée en raison de l'objectif de sécurité alimentaire qu'elle met en avant.

La naissance d'un processus de privatisation des terres à usage agricole comme garantie de la sécurité alimentaire

Pendant longtemps au Sénégal, a prévalu un mode de gestion coutumier du foncier à usage agricole. Ce système contribuait à ce que la terre soit équitablement répartie et les greniers remplis. Aujourd'hui, si le cycle de réformes foncières tente de revenir à une gestion plus légale et rationnelle de la terre, l'objectif de sécurité alimentaire reste toutefois la pierre angulaire du processus. Or, si l'affirmation d'un faire-valoir coutumier¹⁹ permettait de garder une dépendance et par ricochet la source de production de l'alimentation, il appert que le passage du système de production traditionnelle à la professionnalisation a un impact considérable sur la nécessité de conserver la terre en stabilisant

18 TRAORE Samba, « Quelles contributions de la décentralisation à la résolution des conflits liés à la gestion du pouvoir et des ressources naturelles », in *Relance du Développement local au Sénégal*, Harmattan, 2011, p 269.

19 Les modes d'accès au sol s'opéraient par les procédés du feu (djom dieyngol chez les pulaar, borom day chez les wolofs, yaal o gnay chez les serères) et de la hache. Ainsi, « Le premier occupant (Lamane) est maître de la terre ayant délimité le premier son espace par le feu. Ce premier acte fonde le droit éminent qui n'est pas un droit individuel mais un droit communautaire appartenant à une lignée (famille). Le deuxième procédé par lequel on accède à la terre est le droit de hache (Semin en wolof). Il s'agit d'un droit d'usage concédé par le premier occupant à un exploitant (titulaire du droit de hache) ». Voir à ce propos, TRAORE Samba, *les systèmes fonciers de la Vallée du Sénégal, Exemple de la zone soninké de Bakel : Canton du GOY GAJAAGA (Communauté rurale de Moudéri)*, Thèse pour le doctorat d'Etat en histoire du droit, Présentée et soutenue publiquement le 20 juillet 1991, UCAD, F.S.J.E., 487 pages.



les droits y afférant. Sur cette base, la privatisation s'impose en moyen de maîtrise et de conservation du foncier base de tout processus de sécurité alimentaire. Ainsi, trois principales étapes permettent d'apprécier ce processus de privatisation organisé autour de l'objectif de sécurité alimentaire au Sénégal.

La première déployée sous la bannière de la souveraineté alimentaire coïncide avec la création des zones pionnières confiées à des sociétés d'Etat²⁰. Cette étape renvoie à une privatisation déguisée qu'on pourrait appeler « Etatisation des terres²¹ ». L'importance de la mise en place de ces structures et les réformes à la fois législatives et réglementaires adoptées en la matière étaient de définir les orientations de la politique agricole à travers l'atteinte de l'autosuffisance alimentaire et l'amélioration des conditions de vie des populations.

Le retrait de l'Etat a ouvert la voie à la deuxième étape du processus au profit de communautés ou groupements associatifs (les coopératives surtout) chacun cherchant à assurer à ses membres ou adeptes les moyens de subsistance. Si au départ un titre d'occuper suffisait, aujourd'hui, le phénomène s'amplifie et l'Etat immatricule à son nom des parties conséquentes du domaine national qu'il cède ensuite²². Cela est par ailleurs au cœur de toutes les polémiques au Sénégal puisque, les bénéficiaires sont généralement des communautés religieuses qui s'engagent selon l'Etat à participer dans la limite de leurs moyens (avec une assurance ou pas !!) à l'objectif de sécurité alimentaire qu'il s'est fixé au niveau national. Toutefois, l'absence d'un dispositif de contrôle du respect de ces engagements (non écrits) ne permet pas de donner une

20 La Société d'Aménagement et d'Exploitation des terres du Delta du fleuve Sénégal (SAED) et la Société des Terres Neuves avaient compétence pour gérer les zones pionnières. Cf loi 65-001 du 01 Janvier 1965 portant création de la SAED et Loi 79-25 du 24 janvier 1979 étendant ces compétences sur toute la rive gauche du fleuve Sénégal.

21 Nous donnons cette appellation en référence à l'adoption de la loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national qui confie à l'Etat du Sénégal la gestion des terres du domaine national et consacre l'immatriculation des terres au nom de l'Etat.

22 Une affaire récente oppose (février 2014) des défenseurs de l'environnement à l'Etat qui a déclassé et cédé une partie du domaine public maritime à l'Ambassade de Turquie. La détermination des premiers a fini par payer puisque l'Etat a fini par renoncer.

réponse à la pertinence de cette forme de privation qui nécessite une clarification de la part des pouvoirs publics.

Plus récemment, la ruée vers les terres arables en Afrique et au Sénégal en particulier a connu un développement et ouvre la voie à la troisième formule de privatisation de par l'irruption des investisseurs privés dans un contexte d'agriculture familiale. Partant, au nom de la sécurité de l'investissement et du contexte de faiblesse de la production agricole, la présence de ceux que les populations locales appellent « les étrangers », provoque des bouleversements importants dans la gestion des terres cultivables au Sénégal en posant des limites au cadre législatif et réglementaire.

En dépit des fortunes variées de l'Etat sur la question, une campagne dite de formalisation des titres est actuellement lancée par le gouvernement du Sénégal avec l'appui des Etats-Unis sur un programme dénommé **activités de mise en œuvre de la sécurisation foncière**. Il s'agit, à grande échelle, de la régularisation des situations juridiques et la délivrance de titres sur les terres du domaine national occupées par la population locale dans sa majorité au nom de faire-valoir coutumiers (droit de feu et/ou de hache.²³), l'objectif final recherché étant la sécurisation des moyens de productions dont la conséquence immédiate reste la garantie d'une sécurité alimentaire au niveau local. La situation laisse pourtant un goût d'inachevé car, « *le splendide isolement dans lequel évoluait l'agriculture ne résista pas aux crises qui troublaient l'ordre éternel des champs*²⁴ ». En d'autres termes, la sécurité foncière recherchée pour booster la production agricole, fait face aux multiples formes de privatisation (ayant des objectifs différents) qui en atténuent les effets.

23 TLSO2, MCA/FIT/CIRAD/SONED AFRIQUE, Activités de mises en œuvre de la sécurisation foncière, livrable 1.3 Mars 2014. Ce volet du projet est concentré sur 9 communes du delta du fleuve Sénégal et Podor (Diama, Ross-Béthio, Ronkh, Gandon, Guédé Village, Gamadji Sarré, Podor, Dodel, Diayenne Pendao).

24 GILARDEAU Jean Marie, « le dopage de l'activité agricole une mission de service public ? » *le droit administratif : permanences et convergences*, *Mélanges en l'honneur de Jean Philippe Lachaume*, Dalloz, Paris 2007, p. 574. Revoir cette citation et bien l'écrire



De la privatisation des droits sur le foncier « facteur d'insécurité », imputée à l'agrobusiness

Les élans de la privatisation du foncier au Sénégal se confrontent à deux logiques opposées à savoir des besoins alimentaires croissants et la rareté des terres²⁵. Si les populations se contentent généralement de rares titres d'affectation en raison d'une survivance des modes d'appropriation coutumiers, les investisseurs dans le domaine agricole formalisent leurs titres par le biais de transactions parfois controversées. Ainsi, il est imputé à l'agrobusiness l'accaparement des terres qui pourraient revenir au plus faible en plus de contribuer à leur rareté.

L'agrobusiness facteur de raréfaction des terres à usage agricole ?

En considérant la répartition des terres au Sénégal, il apparait trois principaux domaines à savoir le domaine national²⁶, le domaine de l'Etat²⁷ et le domaine privé²⁸.

Source : E. N.DIOUFA, A.A.SOW, Tableau de la classification des terres au Sénégal, LERDD, 2013.

Zones urbaines	Zones classées	Domaine public de l'Etat	« Terres ayant fait l'objet d'une immatriculation au nom d'une personne autre que l'Etat »
Zones des terroirs	Zones pionnières	Domaine privé de l'Etat	
Domaine national		Domaine de l'Etat	Domaine privé

Les trois principaux domaines du Territoire

25 Note d'alerte sur les transactions foncières à grande échelle au Sénégal, Impulser un large débat inclusif pour construire un consensus national sur la réforme foncière !, Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), http://www.ipar.sn/sites/default/files/depliant_note_sur_le_foncier.pdf.

26 Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, in J.O.R.S. N°3692, p. 905.

27 La loi n° 76-66 du 2 juillet 1976 portant Code du domaine de l'État.

28 LOI n° 2011-06 du 30 mars 2011 portant transformation des permis d'habiter et titres similaires en titres fonciers.

Sur chacun de ces domaines, il existe des formes d'appropriation possibles représentées dans les encadrés ci-dessus :

<p><u>Forme de privatisation</u> <u>Du domaine national</u> Titre d'affectation qui confère un droit d'usage à durée indéterminée assortie d'une obligation de mise en valeur et pouvant être retiré en cas de non-respect de l'obligation susmentionnée.</p>	<p><u>Formes de privatisation du domaine de l'Etat</u> Très variées (à titre onéreux ou gratuit) et déterminée par l'Etat : Bail (de longue ou courte durée), Droit de superficie, Permis d'occuper, etc.</p>	<p><u>Formes de privatisation du domaine de l'Etat</u> Très variées (à titre onéreux ou gratuit) et déterminée par l'Etat : Bail (de longue ou courte durée), Droit de superficie, Permis d'occuper, etc.</p>
---	---	---

Les terres à usage agricoles qui intéressent à la fois l'agrobusiness et l'agriculture familiale se situent sur le domaine national et sont constituées principalement par les zones pionnières et les zones des terroirs régulièrement exploitées pour la culture ou l'élevage²⁹. De manière incidente, et selon les besoins locaux, des parties de la zone urbaine (dite zone urbaine à vocation agricole) peuvent être affectées à l'agriculture³⁰. De ce constat qui résulte des dispositions législatives, il apparait le manque de consistance des terres réservées à l'agriculture. Or, si l'agrobusiness s'appuie sur une agriculture à grande échelle, elle a besoin de superficies arables conséquentes. La privatisation à titre individuel ou collectif qui l'accompagne dans la perspective sous jacente de sécuriser l'investissement est perçue par les populations locales comme étant le principal facteur de raréfaction des terres. Ainsi, il n'est pas exceptionnel que des conflits subsistent à ce propos, car selon De Beaumont M., « **des tensions liées à l'utilisation des ressources naturelles peuvent apparaître sur de petits territoires, quand les intérêts et les besoins des uns et des**

29 Article 7 de Loi n° 64-46 du 17 juin 1964 relative au domaine national, in J.O.R.S. N°3692, p. 905.

30 DECRET N°72-1288 DU 27 OCTOBRE 1972 relatif aux conditions d'affectation et de désaffectation des terres du domaine national comprises dans les communautés rurales, modifié par les décrets n° 80-1051 du 14 octobre 1980 et 86-445 du 10 avril 1986, J.O.R.S. n° 4260, p. 1894



autres ne sont pas compatibles.³¹ » A titre d'illustration l'affaire SEN ETHANOL³² démontre dans une certaine mesure l'appréhension des populations sur la problématique. Cependant, force est de se poser la question de savoir si l'agrobusiness amoindrit la superficie des terres à usage agricole ou s'il se contente seulement de mettre en valeur des terres juridiquement ou coutumièrement détenues mais non exploitées. Autrement dit, la quantité de terres disponibles au Sénégal doit-elle être évaluée en termes de possession ou de capacité de production ?

En réponse à cette question nous pouvons souligner avec SENE M., que les populations ont tendance à rejeter «systématiquement un projet d'envergure pourtant susceptible d'améliorer la situation sociale des communautés [...] du pays tout en assurant le développement socio-économique de tous les villages concernés.

A force, les populations sénégalaises finissent par *se constituer elles-mêmes otages du sous-développement qui considère systématiquement les investissements non pas comme une opportunité mais une menace [...]. Dans un pays qui regorge d'étendues [terres] à perte de vue encore non exploitées et que l'Etat n'aura jamais les moyens de valoriser et où personne n'a jamais compris qu'il y ait autant d'eau sans que l'agriculture ne se développe, cela vaut bien l'affectation d'une assiette foncière [...] aux privés, seuls détenteurs de capitaux aussi importants.³³ ».* Nous pouvons donc en déduire que l'augmentation de la production agricole constitue une priorité par rapport à la possession.

31 DE Beaumont M., *Prévenir les conflits par une gestion intelligente et une utilisation durable des ressources naturelles*, in *De nouvelles dynamiques pour pratiquer la paix : étude transversale des fiches d'expérience d'Irénées.*, Paris, Juin 2009, http://www.irenees.net/bdf_fiche-analyse-908_fr.html. Voir Egalement DIOP O., *Saint-Louis-Affaire Sen huile/ Sen Ethanol : Les populations de Nginth avertissent*, Article publié sur : http://www.rewmi.com/saint-louis-affaire-sen-huile-sen-ethanol-les-populations-de-nginth-avertissent-pour-faire-quitter-le-projet-dans-le_a79075.html#sthash.h6A8ynsi.dpuf

32 Jurisprudence citée infra.

33 SENE M., *PROJET SENHUILE-SENETHANOL: Ce que Fanaye a perdu*, journal sud quotidien (sudonline), Jeudi 11 Octobre 2012, http://www.pressafrik.com/PROJET-SENHUILE-SENETHANOL-Ce-que-Fanaye-aperdu_a_90997.Html.

L'Organisation des Nations Unies pour le Développement industriel corrobore cette idée³⁴ en posant l'agrobusiness comme un chemin vers la prospérité de l'Afrique mettant en avant l'augmentation de la production agricole³⁵. Egalement, le gouvernement du Sénégal semble être de cet avis. En effet, dans sa déclaration de politique le Premier ministre, entend miser sur l'agriculture et l'agroalimentaire pour créer de la richesse. Au chapitre des stratégies proposées figurent la nécessité de recourir à « un développement plus intensif de l'agro-business pour stimuler les productions céréalières et horticoles, en faisant bénéficier ces spéculations d'investissements massifs et structurants pour bâtir une agriculture exportatrice³⁶ ».

En somme, il est généralement mis en avant le postulat selon lequel l'agrobusiness s'attribue les terres à usages agricoles au détriment des populations locales. Toutefois, entre possession et exploitation effective, le débat n'est pas tranché. Ainsi, il est donc nécessaire de renforcer les mécanismes de protection du genre, pour une durabilité de l'agrobusiness au Sénégal.

La faiblesse des mécanismes juridiques de protection du genre face à l'agrobusiness

A l'ère des principes d'égalité et du changement, s'interroger sur la sécurité foncière et l'agrobusiness nécessite de confronter la question à toute forme de vulnérabilité quelle que soit la condition physiologique et physique de l'individu (vieillards, jeunes, enfants, personnes vivants avec un handicap³⁷,...) particulièrement au Sénégal ou, la situation de vulnérabilité quant à l'accès à la terre touche davantage les femmes³⁸.

34 Karl Wohlmuth, Patrick M. Kormawa et Jean Devlin, « Agribusiness for Africa's Prosperity: Etudes de cas pays », Document de travail, ONUDI, septembre 2011.

35 YUMKELLA, Kandeh K. *Agribusiness for Africa's prosperity*. Unido, 2011, 392 pages, pp 41 et pages 62 à 95.

36 Déclaration de politique générale de Monsieur le Premier Ministre Mahammed Boun Abdallah DIONNE, accessible à partir de : <http://www.gouv.sn/-Le-Gouvernement-.html>.

37 DIARRA, Marthe et MONIMART, Marie. *Femmes sans terre, femmes sans repères? Genre, foncier et décentralisation au Niger*. IIED, 2006.

38 GADEN, Henri. Du régime des terres de la vallée du Sénégal au Fouta, antérieurement à



En effet, si l'agrobusiness est associé à l'agriculture à grande échelle, il ne laisse pas place, en règle générale à l'absence de moyens. En l'espèce, cet extrait de (Tenjey 2010) sur les origines des formes de discriminations à l'égard des femmes est assez illustratif :

Les femmes rurales sont bien souvent moins aptes à remplir ces conditions [le défrichage des terres et l'acquittement des obligations coutumières]. Ainsi, par exemple, le défrichage de la forêt primaire, qui accorde le droit d'usage sur la terre, est une fonction traditionnellement assignée aux hommes, empêchant ainsi la majorité des femmes d'acquérir l'usufruit de terres vierges appartenant à leur lignage. Les femmes sont donc privées d'accès à la terre du fait de certains facteurs, dont la division du travail en fonction du genre et l'ordre normatif coutumier. Les expériences sur le terrain ont mis en lumière de multiples raisons (d'origine coutumière et sociale), pour lesquelles les femmes ne jouissent pas d'un accès égal à la terre des membres de leur clan ou de leur lignage ³⁹».

C'est donc dire que les modes traditionnels de répartition de la terre au niveau familial, la mauvaise interprétation des préceptes religieux, les politiques agricoles discriminatoires, l'ignorance par les femmes des textes sur le domaine national amoindrissent les possibilités des femmes d'accéder à la terre⁴⁰. A l'analyse, le dispositif juridique sur l'égalité s'apparente à une cymbale retentissante. En effet, selon l'article 15 de la Constitution du Sénégal, « l'homme et la femme ont également le droit d'accéder à la possession et à la propriété de la terre dans les conditions déterminées par la loi ».

l'occupation française. *Bulletin du comité d'études de l'AOF*, 1935, p. 403-48.

39 Un entretien avec Mme Nogaye GUEYE GAYE, expert genre du Groupement FIT/CIRAD/SONED Afrique (Activités de mises en œuvre de la sécurisation foncières, Millenium Challenge Account Sénégal).

40 Banque Africaine de Développement (B.A.D), le Projet d'Appui à la Modernisation du Cadastre (PAMOCA) et l'Association des Juristes Sénégalaises. Actes du séminaire sur l'accès des femmes à la terre 5 et 6 MARS 2008 in <http://femjursen.com/seminaires-1.php>.

Cette disposition est couplée aujourd'hui avec la Loi 2010-11 du 28 Mai 2010 instituant la parité absolue homme/femme notamment en son article premier⁴¹. En dépit de cela, le problème de l'applicabilité des politiques genres se pose encore avec acuité malgré engagements pris par les autorités à travers la ratification de plusieurs conventions⁴² en faveur des femmes et leur volonté d'intégrer les questions de genre dans le domaine foncier.

Pourtant, FONTA SERS Charlotte considère que l'agrobusiness « regroupe des opérateurs économiques dont l'activité est de générer un surplus important de production agricole commercialisable ... Tous les types d'exploitations, qu'elles soient grandes ou petites, peuvent être concernés par cette définition de l'agrobusiness⁴³».

Partant de cette définition, si aujourd'hui l'orientation est de procéder au développement de l'agrobusiness et à la privatisation des titres sur le foncier, la question est donc de savoir quelle est la part réservée aux personnes vulnérables (hommes, femmes, jeunes) ? La réponse à cette interrogation démontre l'insuffisance d'accès de ces personnes à la terre

41 Le Sénégal a retenu dans ses stratégies de protection et de promotion de la femme, de mettre en place une Stratégie d'Équité et d'Égalité de Genre (SNEEG, 2005) et un Observatoire National des Droits de la Femme (ONDF). DECRET n° 2008-1047 du 15 septembre 2008 portant création et fixant les règles d'organisation et de fonctionnement de l'Observatoire national des droits de la femme.

42 Au titre de ces conventions ratifiées par le Sénégal figure le Protocole à la Charte des Droits de l'Homme et des Peuples relatifs aux droits des femmes en Afrique qui a fait obligation à l'article 15 a) aux Etats qui l'ont ratifié pour « *assurer aux femmes l'accès à l'eau potable, aux sources d'énergie domestiques, à la terre et aux moyens de production alimentaire* ». Il a également reconnu à la femme le droit à un développement durable. Pour opérationnaliser ce droit au plan interne, ces Etats doivent prendre, conformément aux dispositions de l'article 19 dudit protocole, des mesures pour « *promouvoir l'accès et le contrôle par les femmes des ressources productives, telles que la terre et garantir leur droit aux biens* ». De même, la déclaration de l'Union Africaine sur le genre adoptée en juillet 2004 dispose que « *les dirigeants africains s'engagent aussi à faire un compte rendu annuel des progrès de l'intégration des femmes dans les activités touchant aux domaines de la santé, de l'éducation, de la paix et de la sécurité, du développement économique, des droits humains et de la gouvernance* ».

43 FONTA SERS Charlotte, Op. Cit.



pour développer une agriculture commercialisable en dépit des efforts de sensibilisation des populations locales à la formalisation foncière⁴⁴.

Dans un premier présupposé, il est clair qu'elles ont les mêmes droits et devoirs, mais la neutralité des lois ne joue pas en leur faveur, puisque les lois foncières n'accordent pas un traitement différencié. Ainsi, bien que la nouvelle Constitution du Sénégal garantisse le respect du genre et du droit de propriété également reconnu aux hommes et femmes, le dispositif législatif tient insuffisamment en compte des conditions sociaux-économiques dans la jouissance de ces droits⁴⁵. Or, une sécurisation foncière qui prend en compte les conditions de genre nécessite une « variabilité » de l'encadrement législatif dans la mesure où il subsistera toujours un « état de nécessité ».

Dans un second temps, il est à noter que dans la majorité des cas, les terres à usage agricole au niveau local surtout sont occupées sur la base de faire-valoir coutumiers. La politique d'enregistrement des titres va généralement dans le sens d'une « *régularisation* » des modes d'occupations coutumiers⁴⁶.

44 Depuis trois ans l'Etat du Sénégal, avec l'appui du gouvernement américain (MCA/ Sénégal) s'est lancé dans une campagne de sécurisation foncière, dans les Collectivités locales du Delta du Fleuve où l'enjeu foncier est grandissant. L'objectif étant de procéder à l'enregistrement des droits par le biais de campagnes dites de formalisation foncière.

45 A propos des Droits économiques et sociaux, le Comité des droits économiques sociaux et culturels examinant le deuxième rapport périodique du Sénégal sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels le souligne clairement. En effet, dans « est préoccupé par le fait que, bien que la nouvelle constitution du Sénégal garantisse, dans son préambule, la jouissance des droits économiques, sociaux et culturels, aucune législation, mis à part le nouveau Code du travail, n'a été adoptée pour donner effet aux droits garantis par le Pacte », cette situation est valable à un degré différent pour l'accès au foncier. Voir « Facteurs et difficultés entravant l'application du Pacte », deuxième rapport périodique du Sénégal sur l'application du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (E/1990/6/Add.25) à ses 32e et 33e séances E/C.12/2001/SR.32 et 33, le 14 août 2001, et a adopté, à sa 53e séance E/C.12/2001/SR.53, 28 août 2001, in Violence contre les femmes : 10 Rapports / An 2001, page 132 et ss.

46 Nous désignons ici régularisation la pratique qui consiste à aller faire une demande d'affectation sur une surface déjà occupée sur la base d'un droit coutumier à la terre, pour obtenir un droit d'usage certifié par la collectivité locale. Cette pratique est courante dans les communes sénégalaises (nous en avons visité quatre à savoir Diama, Ross-Béthio, Ronkh et Gandon, pour les besoins de l'article).

Or, ces derniers laissent une place quasi insignifiante au pouvoir foncier des femmes et des jeunes. Les premières reçoivent généralement de petites parcelles encloses dans les concessions réservées pour les cultures potagères, les seconds exploitent le plus souvent des terres appartenant à leur descendants et n'en deviennent véritablement pas propriétaires.

Un troisième présupposé a trait à l'accès à l'information foncière. La méconnaissance des procédures d'affectation, du principe d'égal accès à la terre, les formes modernes d'exploitations agricoles, freinent également les élans. Comment avoir un titre établi et surtout, quels sont les droits et devoirs de chacun en l'espèce? La difficulté pour une majorité de femmes de répondre à cette question oblige à accepter les parts reçues des autorités locales généralement à titre collectif par le biais des groupements (Groupement de promotion Féminine). Il en est de même pour les campagnes agricoles, les méthodes, d'irrigation et le choix des spéculations.

Un quatrième se rapporte en définitive à l'absence de moyens financiers puisque l'agrobusiness suppose un accès physique à la terre et des moyens économiques et financiers. En effet, l'enregistrement d'un titre d'affectation dans une collectivité locale requiert le paiement de frais de bornage et dans des cas plus spécifiques de frais de déplacement à la commission domaniale chargée de l'investigation et de l'installation. Au surplus le démarrage d'activités d'exploitations agricoles nécessitent souvent des crédits pour l'achat d'intrants. Ces prestations pécuniaires varient selon la superficie demandée et sont souvent hors de portée pour les personnes à faible revenu.⁴⁷ Face à ces insuffisances qui ressortent aussi bien de la Législation que des pratiques, la solution aujourd'hui résiderait dans le développement d'un leadership féminin et la lutte pour l'autonomisation des femmes.

47 B. Zegueta, « GESTION DU FONCIER EN AFRIQUE : Les femmes toujours hors jeu ? » in *Flammes d'Afrique*, FSM, 2011, article disponible en ligne. QUEL SITE ? Consulté le 01/05/2014.



Toutefois, en a croire l'Initiative Prospective Agricole et Rurales (IPAR), au Sénégal, « *même si la question du genre dans le foncier doit être fondamentalement au cœur des préoccupations, on est obligé de tenir compte des réalités sociologiques des pays. Il ne faut pas faire comme les autres. Les autres ont d'autres réalités. Nous devons adapter les choses selon nos réalités, à notre contexte, tout en étant équitable*⁴⁸ ». Dans cette attente, il convient dans l'urgence de penser à la cause du genre dans cette politique à l'ère de l'agrobusiness et de la de privatisation des droits fonciers.

Conclusion

L'insécurité foncière et/ou alimentaire, aléatoire et récurrente, est un phénomène complexe. Pour tenter d'y faire face, l'Etat du Sénégal s'allie aux privés et donne la voie à l'agrobusiness. Les vices apparents ou cachés de la politique de privatisation des droits fonciers qui en résultent, égalent dans une certaine mesure ses vertus réelles ou affichées. Toutefois, le législateur, le juge, les citoyens, les investisseurs, n'ont pas encore dit leur dernier mot.

A chacun son titre, à chacun sa sécurité, il se construit entre les interstices d'une situation déjà compliquée une privatisation qui ne dit pas son nom. Dans cette position, entre le « *sehr langsam*⁴⁹ » et l'« *allegro vivace* » sinon « *spirituoso*⁵⁰ », le juste milieu d'un tempo « bien tempéré » séduit ceux qui croient qu'une évolution maîtrisée est

48 Selon les propos du secrétaire général de l'Initiative Prospective Agricole et Rurale (IPAR), B. Zegueta, op. cit.

49 En musique désigne un tempo très lent voire extrêmement lent, <http://www.musicologie.org/sites/s.html>.

50 En musique, l'Allegro est un terme qui sert à indiquer un mouvement vif, *Allegro* est souvent suivi d'épithètes qui modifient quelque peu sa signification : selon la qualification, le mouvement est plus ou moins ralenti, plus ou moins accéléré, plus ou moins exprès. : *allegro agitato* (agité), – *risoluto* (d'un ton décidé), – *con moto* (avec mouvement), – *vivace* (bien vif), – *assai* (très vif), – *ma non troppo* (pas trop vif), – *moderato* (moins vif que allegro), – *appassionato* (avec passion), – *con fuoco* (avec feu), – *spirituoso* (avec esprit), – *pesante* (pesant), V. D'INDY, *COURS DE COMPOSITION MUSICALE*, t. 2, 1897-1900, p. 108.

au cœur de la bonne gouvernance démocratique⁵¹ du système foncier sénégalais.

51 Adapté de l'affirmation de Christophe BROQUET, Alain LANCELOT, in « les systèmes électoraux, Tableau de l'offre et critères de choix », Rapport introductif, COMMISSION EUROPEENNE POUR LA DEMOCRATIE PAR LE DROIT (COMMISSION DE VENISE), Etude N°250, 2003, p 39.



TROISIÈME PARTIE :

Sécurité transfrontalière

et

intégration régionale

Chapitre 11

La lutte contre l'insécurité transfrontalière dans le Bassin du Lac Tchad.

Bruce Ngouyamsa Mefire

Ensemble d'actes délictueux dont les auteurs, les victimes et les répercussions transcendent les frontières étatiques, l'insécurité transfrontalière se déploie dans les réseaux et les sillages d'activités à caractère criminel dont les acteurs se recrutent généralement au sein des populations locales. Très ancienne dans le Bassin du Lac Tchad¹, elle y est depuis quelques années nourrie par le fondamentalisme religieux. Rivalité victimaire qui renforce le cercle vicieux de la violence plutôt que de la briser², le fondamentalisme, qu'il soit religieux ou non³, est une conviction aveugle qui pousse à la barbarie. En opposition au rationnel, le fanatique évoque à la fois la dérégulation, la démesure, l'intransigeance et malheureusement la cruauté. L'objectif et la primauté ici est d'imposer une vision personnelle du monde devenue idéale pour qui la porte ou s'y identifie.

Exclusiviste et d'une brutalité consciente, sans scrupule, le phénomène est aussi ancien que la capacité des hommes à mourir pour "leur Vérité" et à s'entretuer en son nom. Sorte de "martyr" prêt à mourir pour sauver sa foi et ses idéologies, le fanatique, intégriste ou fondamentaliste⁴, est perçu par certains comme un héros qui, pour le triomphe de ses préjugés, est prêt à faire le sacrifice de votre vie mais aussi de la sienne⁵,

1 Point de contact entre les Afriques (sahélien-équatoriale, et centrale-occidentale), le Bassin du Lac Tchad regroupe principalement les quatre Etats riverains dudit Lac que sont le Cameroun, le Niger, le Nigéria, et le Tchad. A eux est souvent ajouté la République centrafricaine, simplement parce que le fleuve Chari qui alimente le Lac y prend sa source avant de pénétrer au Tchad.

2 Eric VINSON. « Fanatisme : quand la foi s'embrase ». Le monde des religions. N° 69, Janvier-Février 2015, Pp. 26-28.

3 Dominique COLAS. 1992. Le glaive et le fléau : généalogies du fanatisme et de la société civile. Paris : Grasset.

4 Joseph YACOU. 2002. Au nom de Dieu : les guerres de religions d'aujourd'hui et de demain. Ed. JC Lattès.

5 Cf. : William CAVANAUGH. 2009. Le mythe de la violence religieuse. Ed. De l'homme nouveau ; E. VINSON. *Op. Cit.*



comme l'attestent notamment les attentats suicides djihadistes dont nous abreuve l'actualité depuis le 11 Septembre 2001. Don de soi altruiste du fait de l'érection de l'autodestruction en modèle héroïque par certaines croyances⁶, ou victimes involontaires d'un dogmatisme obscurantiste⁷, la stratégie mortifère est devenue centrale pour ces "fous de Dieu"⁸ qui, embrasés par un soi-disant "feu sacré"⁹, diabolisent et terrorisent ce qui ne reflète pas "leur Vérité"¹⁰.

Confronté depuis plus d'une décennie à une mutation des menaces qui pèsent sur la sécurité mondiale, l'environnement international est tombé sous l'emprise d'un terrorisme généralisé. Sa montée en puissance va de pair avec la croissance de sa capacité de nuisance ; et l'insécurité qu'occasionnent ses adeptes aurait été moins traumatisant pour le "monde libre" si les terroristes n'utilisaient pas des techniques asymétriques. En fait, forme de guerre asymétrique¹¹, le terrorisme rompt généralement avec les règles et principes juridiques encadrant la guerre conventionnelle. Se situant à l'écart de la culture stratégique des écoles de guerre¹², il remet en question la capacité des armées

6 Notons entre autres la pratique bouddhiste de « l'offrande du corps », la « sati » hindoue, ou encore les multiples immolations par le feu des contestataires désespérés. Lire aussi : Karen AMSTRONG. 2005. *Le combat pour Dieu, une histoire du fondamentalisme Juif, Chrétien et Musulman*. Paris : Ed. Du seuil.

7 Allusion ici est faite à ces fillettes de 10 et 06 ans sur qui les djihadistes ont posé des bombes et fais exploser dans un marché très fréquenté à Maiduguri, en janvier et février 2015 respectivement.

8 Voir : *Le monde des religions*. N° 69, Janvier-Février 2015, Pp. 24-52

9 Expression inspirée du livre de Regis De BRAY, Folio, 2005 : *Le feu sacré fonction du religieux*. Voir aussi : Joseph YACOUB « Le fondamentalisme aujourd'hui ». *Le monde des religions*. N° 69, Janvier-Février 2015, Pp. 53-54.

10 Pour tout fanatique, toute vérité autre que la sienne ne peut être vérité car à ses yeux, il est la vérité ; d'où l'intolérance qui caractérise nombre de fanatiques.

11 Cf. : Alain JOXE, « Le concept américain de guerre asymétrique et son application à l'hégémonie mondiale : Une contribution à une description critique de la stratégie israélienne locale », in *Confluences Méditerranée*, n° 43, 2002, pp. 85-92 ; Stephen Metz, « La guerre asymétrique et l'avenir de l'Occident », In : *Politique étrangère*, vol. 68, N°1, 2003, pp : 25-40 ; Jacques BAUD. 2003. *La guerre asymétrique ou la défaite du vainqueur*. Paris : Du Rocher.

12 La culture stratégique occidentale et américaine met généralement en exergue la supériorité technologique comme réponse à tous les problèmes sociaux. Or la détention de plus en intense de l'artillerie militaire lourde par les terroristes laisse transparaître l'incapacité de cette perception classique à juguler le terrorisme.

conventionnelles à dégager une victoire militaire, constituant ce faisant un défi nouveau pour le monde de la défense¹³.

A la faveur des attentats “réussis” du 11 septembre 2001, le terrorisme s’organise, se militarise et s’islamise. Cette islamisation du terrorisme va se mondialiser et se radicaliser, ses partisans ambitionnant de mettre sur pied des califats partout où ils pourront déposséder l’Etat de tout ou partie de son territoire pour y implémenter un islam rigoriste et fondamentaliste. S’arrimant au “djihad contemporain”¹⁴, le terroriste islamiste brandit comme étendard à (re)établir, l’Islam des origines, tel qu’enseigné par le prophète¹⁵ et rejette systématiquement les valeurs de l’Occident, qu’il rend responsable de l’ensemble des maux et de la décadence des mœurs. Désormais arrimé à la religion et à l’idéologie islamiste, le terrorisme en quête d’un *bouc émissaire*, dépasse et transcende les revendications anti-occidentales, cristallisent les querelles socio-ethniques autour du facteur religieux¹⁶ et fait valoir son projet politique : la réinstauration des Califats et l’unification du monde musulman.

Dans le “Nouvel Ordre Mondial” éclaté, turbulent et instable où s’enracine un terrorisme mutant, fluide et surtout criminalisé, la présente réflexion se propose d’explorer en référence au concept de relation terroriste, quelques pistes anthropologiques et culturelles

13 Prenant le cas de l’EIL ou de Boko Haram, le défi est renforcé par le fait que le terrorisme d’aujourd’hui utilise simultanément les techniques et stratégies des guerres conventionnelle et asymétrique. Cette évolution donne de plus en plus lieu à des « guerres criminelles » (Alain BAUER. 2013. Dernières nouvelles du crime. Paris : CNRS), vu la capacité des terroristes à varier le crime au gré des mutations des stratégies répressives des Etats, et *vice versa*.

14 Le concept de Djihad n’a plus aujourd’hui la même signification qu’aux origines. Cf. : ÖMÜR GÜR SOY. 2010. Comprendre le Djihad: Des Sources Originaires à l’Age Contemporain. Paris : Broché.

15 Pour les adeptes de cet islamisme meurtrier, c’est la colonisation occidentale qui a contraint les musulmans à élaborer une pensée réformiste moderne. Retourner à la pureté est ainsi justifié par ceci que tout ce qui se situe hors de la limite d’espace ou de temps, parce qu’élaboré ailleurs qu’à la Mecque, ou constitué au-delà du VII^e siècle, est non avenue. Lire à ce propos : Rochdy ALILI. « L’Islam, un rigorisme en proie à la radicalisation ». Le monde des religions. N° 69, Janvier-Février 2015, Pp. 40-44 ; Ali MERAD. 2007. L’islam contemporain. Paris : P.U.F.

16 À l’instar de l’opposition récurrente entre Kotoko et Arabe Choa dans l’aire ethnolinguistique Kanouri du Bassin du Lac Tchad, ou entre Séléka et Anti-Balaka en Afrique Equatoriale.



permettant de déconstruire la classique relation Etat/ennemi (I) qui exclut plus ou moins les populations des stratégies de défense, pour construire une relation Etat/population (II) qui intègre les populations et pratiques locales dans les stratégies de lutte contre l'ennemi de la nation", en l'occurrence, le terroriste. Il s'agira de faire une analyse des habitus sécuritaires d'antan, dans l'optique de s'en inspirer pour l'élaboration des stratégies additionnelles de lutte contre l'islamisme radical qui aujourd'hui constitue la menace la plus prégnante pour les démocraties (néo)libérales. Ce recours aux stratégies additionnelles s'avère nécessaire dans la mesure où les méthodes jusqu'ici appliquées par les Etats afin de venir à bout du terrorisme se révèlent insuffisantes et souvent inappropriées face à des ennemis irrationnels et diffus.

De la nécessité de déconstruire la « relation terroriste » Etat/mouvements islamistes dans le bassin du lac Tchad ...

Une réflexion axée sur ce que Didier Bigo et Didier Hermant ont appelé "la relation terroriste"¹⁷ mène à une approche politiste qui s'intéresse aux échanges de coups entre acteurs. Elle analyse la relation qui existe entre les actions des organisations clandestines et les formes de lutte engagées contre ces organisations, et permet ainsi une analyse plus globale des dynamiques de radicalisation mettant en exergue une rivalité mimétique entre les acteurs dissidents et les autorités politiques qui tentent de les réprimer. La réflexion portera ainsi sur les politiques et stratégies mises en œuvre par tous les acteurs sans se limiter à l'analyse exclusive des logiques des organisations clandestines. Cette approche conduit à noter que la violence ne naît pas *ex nihilo*, mais s'inscrit dans des configurations sociales, historiques et politiques qui nécessitent d'être étudiées de manière singulière selon des niveaux d'analyse différents.

Dynamiques socio-historiques et politiques de l'insécurité transfrontalière dans le bassin du lac Tchad

Loin d'être un phénomène nouveau, l'insécurité transfrontalière s'inscrit dans l'histoire des dynamiques sociopolitiques et économiques de la région du bassin du Lac Tchad. Enracinés dans les razzias ayant eu cours durant la période précoloniale, elle est de nos jours, du fait de la mondialisation, la manifestation locale de l'"international djihadiste".

17 Didier BIGO et Didier HERMANT. 1989. La relation terroriste. Paris : F.E.D.N.

À sa justification économique-financière d'antan, se sont ajoutées voire substituées des revendications politico-religieuses.

Des razzias aux “coupeurs de route” : l'insécurité transfrontalière entre pillage rural trans-ethnique et banditisme trans-étatique

Attaques lancées par des pillards pour enlever troupeaux, récoltes et hommes lorsque nécessaire, les razzias étaient la principale, voire la seule forme d'insécurité entre les empires Bornou, Baguirmi et Ouaddai de l'Afrique précoloniale¹⁸. Très récurrente entre les peuples voisins, la razzia était une forme d'économie parallèle qui permettait aux communautés de compenser leurs déficits en denrées de subsistance. Ce banditisme était comme “légal” lorsque la victime et le bourreau appartenaient à deux communautés différentes. Preuve de bravoure et de virilité, la razzia était autant que possible dissociée de l'effusion du sang humain, exception faite de celui d'un ennemi de la communauté. Lorsqu'à la fin du 19^e siècle, les puissances coloniales se partagent le Lac Tchad et les territoires environnants, la razzia est interdite, et se pratique clandestinement. Par l'entremise des repris de justice, le banditisme va resurgir sous forme de *Zarguina*, nom donné aux “coupeurs de route”¹⁹, nouveaux acteurs du banditisme rural trans-ethnique.

Facilité par une sévère sécheresse qui sévit au Sahel au début des années 1970²⁰, la guerre civile tchadienne va créer les conditions de développement d'une criminalité transfrontalière renforcée par la crise économique des années 1980. La militarisation du bassin du Lac Tchad, due à la circulation des armes de guerre émanant de la *conflictogénéité* de la sous-région qui a jeté dans la rue et dans les pistes rurales, des hommes aguerris, armés et rompus aux techniques de guerre, développera la capacité d'agression physique des *Zarguina*, désormais constitués essentiellement de rebelles et autres milices démobilisées. Cette association de malfrats va accroître l'insécurité et la criminalité transfrontalières dans le bassin du Lac Tchad, avec pour point de départ

18 Espace géographique correspondant aujourd'hui à la zone du bassin du Lac Tchad

19 Expression générique qui désigne *stricto sensu* tous ceux qui opèrent par embuscade, et *lato sensu* tous les bandits de grands chemins. Lire : Mathieu TANKEU. 2013. Enquête au cœur du phénomène des coupeurs de route, Yaoundé : L'Harmattan ; Saïbou ISSA. 2004. « L'embuscade sur les routes des abords du Lac Tchad ». Politique Africaine. N° 94. p.15.

20 Cyril MUSILA. 2011. l'insécurité transfrontalière au Cameroun et dans le bassin du lac Tchad.. www.ifri.org/?page=detail-contribution&id=7278



principal, la région septentrionale du Cameroun (*voir carte*).

L'enjeu principal demeure pécuniaire malgré des tentatives de récupérations politiques et de politisation.

Après l'accalmie observée au début des années 2000 suite à la mise en déroute des Zarguina²¹, l'on assiste depuis le début de la décennie 2010 à une résurgence de l'insécurité transfrontalière dans le bassin du lac Tchad. Emanation de l'islamisme radicale fruit du "choc des civilisations" et de l'escalade de violence enregistrée dans l'offensive anti-terroriste lancée par les Etats-Unis après les attentats du 11 septembre 2001, l'insécurité est désormais l'œuvre des groupes islamistes qui depuis la chute du régime Kadhafi multiplient des exactions meurtrières aux desseins avoués, à savoir la création des califats²².

L'importation du Djihadisme dans le bassin du lac Tchad et l'escalade des attaques terroristes.

Œuvre des groupes islamistes affiliés à l'"international djihadiste" en construction, l'insécurité émanant du radicalisme religieux qui en Afrique s'est amplifiée avec la chute du régime Kadhafi, a pour cheville ouvrière aux abords du lac Tchad le "*Groupe sunnite pour la prédication et le djihad*" couramment appelé "Boko Haram"²³, nouveau porte-étendard du crime transfrontalier dans cette sous-région. Bénéficiant d'un contexte sociopolitique délétère caractérisé par une corruption rampante, son activisme va faire migrer l'insécurité transfrontalière à la catégorie "Terrorisme".

Sa détermination à imposer un islam obscurantiste va l'y adjoindre l'épithète "Islamiste". L'écho des exactions des islamistes de l'EIIL et surtout les désertions répétées de l'armée nigériane vont faciliter la mutation de son objectif. De son projet initial de l'application stricte de la charia à l'ensemble du Nigeria dont 12 des 36 États l'appliquent

21 Ceci grâce à l'armée camerounaise et aux archers centrafricains. Cf. : Teddy SEGUIN. 2013. Les archers peuls de Centrafrique. Afrique #17-Fil RSS ; Hans de Marie HEUNGOUP. 2011. "Le BIR et la GP dans la politique de défense du Cameroun". U.C.A.C., Mémoire Master en gouvernance et politique publique.

22 William ASSANVO. 2012. « Etat de la menace terroriste en Afrique de l'Ouest ». Observatoire de la vie diplomatique en Afrique (OVIDA). Note d'analyse n° 12, juillet 2012.

23 Venant d'une part de "Boko" mot haoussa signifiant « frauduleux ou inauthentique » désignant par extension l'éducation étrangère et coloniale ; et d'autre part "Haram", qui signifie « illicite » en arabe. Ce pseudonyme est à l'origine le cri de ralliement des membres de ce groupe islamiste ultra-radical

déjà, Boko Haram affiche désormais une volonté politique reposant sur l'instauration d'un califat sur le territoire par lui conquis, qui jouxte les frontières Nigéria-Cameroun-Tchad-Niger (*voir carte*).

Logé dans le septentrion camerounais jusqu'aux années 2000, l'épicentre de la criminalité transfrontalière s'est déplacé vers le Nord-Est du Nigéria, fief de l'islamisme radical dans le bassin du lac Tchad (*voir carte*). Lourdemment armés et de plus en plus aguerris en matière de combat, Boko Haram, ne laisse plus indifférents les Etats voisins du territoire sous son contrôle²⁴, tous contraints de sortir de leur réserve après avoir longtemps considérés Boko Haram comme "un problème Nigéro-Nigérian"²⁵.

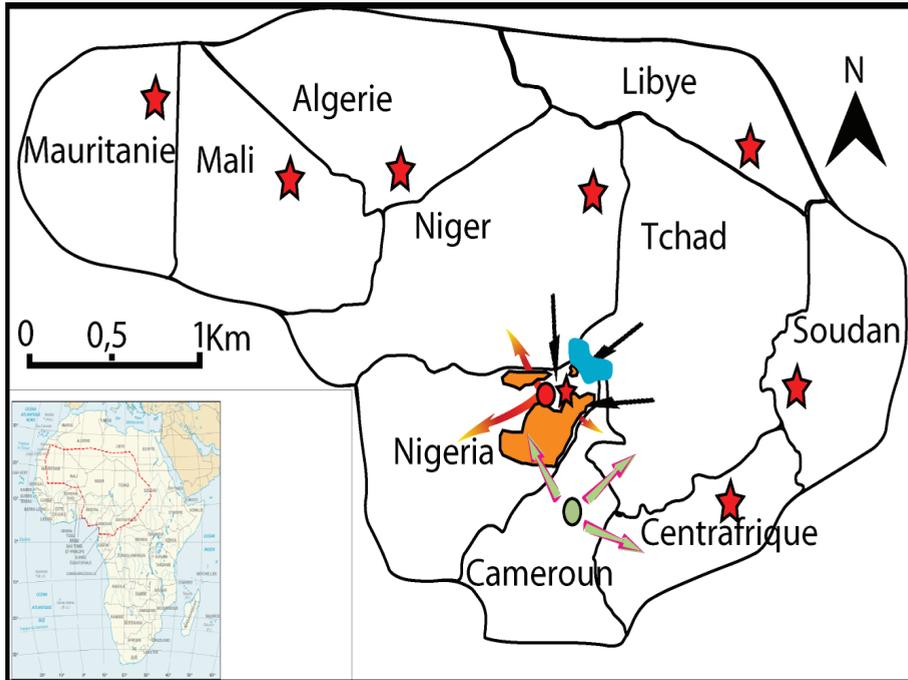
Des prises d'otages isolés, pillages de biens publics et privés, Boko Haram s'illustre de plus en plus par une série de violence à l'encontre du gouvernement, des chrétiens et de la population musulmane des régions où il est implanté, étendant le champ de ses activités à l'Extrême-Nord du Cameroun, au Niger et au Tchad. Du fait de la création du califat de Gwosa, la récurrence des raptés, et surtout la multiplication des incursions criminelles en territoire voisin, Boko Haram s'affirme comme une formation djihadiste pratiquant le terrorisme islamique.

24 Depuis l'offensive meurtrière contre la localité de Baga, ces islamistes ultra-radicaux contrôlent aujourd'hui de larges portions de trois États du Nord et du Nord-est du Nigeria représentant pas moins de 20 000 km² dont la grande partie se trouve dans la région frontalière Cameroun-Tchad-Niger.

25 Point de vue régulièrement soutenu à la suite du Gouverneur Shattima de l'Etat de Kano au Nord-est du Nigeria, par les autorités politiques et même universitaires comme Issa Saibou et Ntouda Ebode. Lors de la leçon inaugurale à l'occasion de la rentrée solennelle de la Faculté des Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Ngaoundéré en Novembre 2014, Jean Emmanuel PONDJI l'a également soutenu.



Carte : L'insécurité transfrontalière dans le bassin du lac Tchad



LEGENDE

- | | |
|---|--|
| Traffic d'armes | présence de groupes islamistes en activité |
| origine et diffusion de l'insécurité du temps des "coupeurs de route" (avant le 11/09/2001) | zones contrôlées par Boko Haram |
| origine et diffusion de l'insécurité par les terroristes | Lac Tchad |

Source : l'auteur, à partir de : CSAO, *Cartes et faits*, N°2 novembre 2014 ; Jeune Afrique N°2819 du 18-24 janvier 2015 (page 33) ; Cyrille Musila 2012. *Op. Cit.*

Cartographie : BAKAIRA Markus, étudiant Master II géographie physique, FALSH /UN.

Dynamiques de radicalisation et d'escalade de la violence terroriste dans le bassin du lac Tchad

Le groupe Boko Haram s'est constitué sur une idéologie radicale fondée sur sa défiance et sa contestation de la légitimité de l'Etat Fédéral nigérian. Son agenda contient l'édification d'un Etat islamique "pur", dépouillé des sordidités de la culture occidentale, transparent et juste, tournant le dos aux pratiques corrompues des agents de l'Etat.

D'abord dénonciateur, Boko Haram se radicalise après la mort de son fondateur Mohammed Yusuf en juillet 2009 survenue suite à de violents combats ayant opposé ses membres à l'armée fédérale. Depuis, les attaques meurtrières de ce groupe n'ont plus jamais cessé au Nord du Nigéria, et la situation reste dangereuse, insécurité et criminalité allant croissant²⁶. Bénéficiaire de l'économie parallèle très florissante dans le bassin du Lac Tchad, ainsi que du soutien des djihadistes en activité dans le Sahel²⁷, Boko Haram va se militariser, et le risque d'embrasement dans la région s'étant accru, les Etats de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) vont sortir de leur indifférence et s'accorder pour une déclaration de guerre aux terroristes devenu "ennemi commun", surtout que les désertions sont devenues quasi quotidiennes dans les rangs de l'armée nigériane. Cette réaction ne sera malheureusement collective que du verbe.

Chaque Etat victime des exactions de la criminalité régionalisée ne devra dès lors compter que sur lui-même pour se défendre. Tous les mécanismes de défense communautaire restant inopérants²⁸, le *self-help* va s'imposer à quiconque voit ses populations et son territoire menacés. Le Cameroun va emprunter cette issue, avant que le Tchad ami et voisin immédiat de cette zone devenue criminogène, ne vienne lui prêter main forte.

De la désertion de l'armée nigériane à la déclaration de guerre contre Boko Haram par les Etats de la sous-région

L'attitude passive du gouvernement de Lagos et son incapacité à faire face à l'invasion djihadiste vont créer la panique au sein de ce qui tient encore lieu de forces armées régulières. Les désertions vont ainsi se multiplier, les soldats de l'armée nigériane préférant sauver leur vie. D'un camp militaire à un autre, et de ville en ville, les hommes en tenue plient l'échine face à un groupe de plus en plus sophistiqué en matière

26 Les cibles incluent le Gouvernement Fédéral, des hommes politiques, chefs traditionnels, siège de l'ONU (attentat du 26 août 2011 à Abuja), des leaders musulmans (considérés comme corrompus ou encore n'observant pas la pratique religieuse telle que prônée par le groupe), Chrétiens, écoles (y compris coraniques), universités, médias (nationaux & internationaux), quartier général de la police (16 juin 2011). Même les hôtels sont déjà l'objet de projets d'attentats. <http://www.liberation.fr/depeches/2012/07/17/des-tirscontre-une-ecole-coranique>.

27 William ASSOUVO. 2012. *Op. Cit.*

28 Ceci se passe pendant que la communauté internationale s'est rangée en ordre de bataille contre le fondamentalisme religieux en activité criminelle en RCA.



de guerre. Ils prennent la fuite, abandonnent armes, munitions, et autres arsenaux militaires, permettant aux terroristes de renforcer leurs équipements militaires. Ragaillardie par son emprise sur l'ensemble du Nord-Est du Nigéria et l'attitude des autorités de ce pays qui semblent lui avoir concédé de façon tacite le Nord du pays, le groupe islamiste Boko Haram va résoudre d'étendre ses ambitions à la conquête des territoires dans les Etats voisins.

Cette montée en puissance des groupes criminels aux stratégies mutantes et discontinues dans la sous-région a donné lieu à une pléthore de rencontres intergouvernementales, dans l'optique de sortir la sous-région de ces atrocités. Pour la mise en œuvre de la coopération militaire transfrontalière entre les Etats de la CBLT, Chefs d'Etats, ministres des relations extérieures, chefs d'état-major des armées régulières, et autres officiels se retrouvent à diverses instances pour réfléchir et s'accorder sur comment "terroriser les terroristes" et restaurer la sécurité dans le bassin du lac Tchad. Bilatérales et multilatérales, en Afrique et en dehors, et sous des thématiques variées, les rencontres se multiplient. C'est finalement en France que, réunis dans le cadre du "Sommet de Paris sur la sécurité au Nigéria" le 17 mai 2014 et soutenus par l'Etat hôte et leur voisin le Bénin, les Chefs des quatre Etats directement affecté par l'insécurité transfrontalière que les djihadistes imposent à partir de Maiduguri, déclarent la guerre à Boko Haram²⁹.

Malheureusement, le manque de volonté politique au sortir de ces instances maintient distant souveraineté/intangibilité territoriale et supranationalité, rendant très difficile la mutualisation des forces de défense, pire, l'opérationnalisation des armées communautaires pourtant existantes dans la sous-région³⁰. Face à cette « *lenteur et inefficacité à la mise sur pied de la riposte mutualisée, cause de la montée en puissance du terrorisme djihadiste dans le bassin du Lac Tchad* »³¹, chaque Etat s'est vu contraint d'assurer seul ou avec "ses amis" la protection de ses populations et l'intégrité de son territoire face aux exactions des groupes

29 C'est le Président Camerounais qui, au nom de tous les participants va « ... déclarer la guerre à Boko Haram. ». Cf. : « Déclaration de S. E. Paul BIYA lors de la Conférence de presse conjointe des Chefs d'Etat à l'issue du Sommet de Paris sur la Sécurité au Nigeria ». Disponible sur : <https://www.prc.cm/fr/actualités/discours/1099>.

30 Peuvent être citées en exemple : les armées de la Commission du Bassin du Lac Tchad et de la CEMAC.

31 Constat fait par le ministre des relations extérieures de la République du Niger le 20 janvier 2015 lors du sommet de Niamey portant sur la mutualisation des forces contre Boko Haram.

terroristes. Ainsi, bien avant l'appel à l'aide du Président camerounais en direction de la Communauté internationale et les diverses réactions suscitées, chaque Etat, et en particulier le Cameroun s'est trouvé dans l'obligation de s'inscrire dans une logique de *self-Help*, engageant ses forces armées terrestres et aériennes à défendre ses frontières. C'est dans cette posture, que plus tard le Cameroun sollicitera l'aide de la Communauté internationale, appel qui aura un écho positif au sein de l'Union Africaine et emportera soutien et appui de l'armée tchadienne.

Du Self-Help camerounais à la collaboration militaire transfrontalière et régionale dans le bassin du lac Tchad

Action unilatérale d'un acteur selon que le dicte la rationalité, le *Self-Help* trouve sa raison d'être dans le fait qu'on ne sait pas comment va agir l'autre³². Le Cameroun, ne voulant pas courir le risque d'attendre l'opérationnalisation hypothétique de la force multinationale de la Commission du bassin du lac Tchad va s'engager seul dans une guerre pourtant communément déclarée contre Boko Haram. A cet effet, le Cameroun va accélérer le processus de restructuration³³ et déployer un arsenal de guerre sur son territoire victime des exactions criminelles. Face aux terroristes fougueux, la marche solitaire va se révéler insuffisante et une nouvelle alarme à la mobilisation internationale est sonnée³⁴. Rapidement entendu au niveau sous-régional, continental et mondial, cet appel va immédiatement actionner la coopération militaire camerouno-tchadienne, inaugurant une nouvelle ère dans la lutte contre la criminalité transfrontalière dans le bassin du lac Tchad.

Si l'engagement de l'armée tchadienne aux côtés des forces de défense camerounaise n'a pas tardé à porter des fruits visibles, le revers est tout aussi manifeste et immédiat, à savoir l'escalade de la violence du fait de la démultiplication des cibles transfrontalières de Boko Haram. En effet, la reprise de la localité de Gamboru du contrôle des islamistes va conduire à un embrasement de toute la région. Jusqu'ici épargnés, le Niger subit désormais la folie meurtrière et dévastatrice de ces "fous de dieu" aveuglés par un dogmatisme obscurantiste au point de mettre sa région visée sous "état d'urgence".

32 Dario BATTISTELLA. 2009. "La théorie des relations interétatiques". In : Cohen-Lacroix-Riutort (Dir.). Nouveau manuel de science politique. Paris : la Découverte. (Pp. 667-678).

33 Cf. : les 21 décrets du 25 juillet 2001 réorganisant l'armée camerounaise.

34 Paul BIYA. Discours aux diplomates lors de la présentation des vœux. 08 janvier 2015.



Même le Tchad, essentiellement accessible par voie fluviale à partir de la localité nigériane de Baga tenue par les djihadistes, n'est pas épargné³⁵. Loin d'être une débandade tel un essaim d'abeilles après démolition de leur cruche, ces attaques multidirectionnelles de la nébuleuse criminelle sont une preuve de la grande capacité de nuisance de Boko Haram. Elles ont aussi révélé les intentions jusqu'ici restées inavouées de leur projet d'expansion territoriale au-delà du sol nigérian. Plus important, l'entrée en guerre du Tchad a permis aux forces de défense régulières stationnées à la frontière d'obtenir des autorités nigérianes le droit de poursuites sur le territoire nigérian des assaillants.

Grandement stato-centrées, les stratégies jusqu'ici implémentées par le Cameroun, le Tchad et le Niger contre Boko Haram sont restées militaires. Cette verticalité de la lutte contre l'insécurité ne laisse pas toujours transparaître le rôle que pourraient ou devraient jouer les acteurs non étatiques dans la sécurisation de la société. Pourtant, une combinaison Etat/Populations locales ne sera pas sans effets dans une perspective de "riposte globale"³⁶, surtout qu'elle permet une horizontalisation de la lutte contre l'insécurité.

... pour construire une « relation anti-terroriste » Etat/populations locales dans la lutte contre l'insécurité transfrontalière

En tant qu'institution, l'Etat n'est que le garant en chef de la sécurité ; mais la question sécuritaire ne saurait rester entre ses seules mains, car l'implication des acteurs non étatiques dans la mise en œuvre de la politique nationale de défense, est un gage pour une victoire pérenne face aux ennemis de la Nation. Face à un ennemi qui procède, au-delà du recours aux crimes, par endoctrinement des masses, et infiltrations/ utilisation des réseaux informels, ne pas associer les populations, victimes désarmées, est comme peine perdue. Cette implication ne serait-ce que des leaders spirituels et culturels dans la lutte contre l'insécurité, requiert un engagement de l'Etat sur des fronts autres que militaires.

L'engagement de l'Etat dans le front idéologique et culturel

Le *self-help* adopté par les Etats pour faire la guerre au terrorisme transfrontalier est resté essentiellement stato-centré. Ce stato-centrisme

35 L'attaque de la cité fluviale de Ngoumboua au Tchad vient confirmer les desseins géostratégiques de Boko Haram du contrôle de la localité nigériane de Diffa.

36 Paul BIYA. *Op. Cit.*

des stratégies de défense reste sans effet, puisque incapable d'éradiquer cette nébuleuse ni du territoire, ni au sein de la population³⁷. Pourtant, l'insécurité qu'occasionnent dans le bassin du Lac Tchad les groupes fanatiques religieux³⁸ part de plus en plus des *Pays-frontières* où vivent en majorité des *peuples trait-d'union* unis par des liens anthropo-culturels. Si les similitudes biologiques, ethno-linguistiques et même religieux ont favorisé l'enrôlement par Boko Haram de milliers de personnes abandonnées par l'Etat³⁹, l'*informelisation* de la lutte contre le terrorisme peut s'avérer salutaire en ce qu'elle permet à toutes les sphères de la société de se tenir ensemble et faire communément face à l'insécurité, dans une sorte de mutualisation des forces internes. Dans l'optique de mêler toutes les composantes de la société à la lutte contre le terrorisme, il importe, afin de bien orienter et maximiser la contribution de chacun, de déterminer les facteurs, vecteurs et points d'appui des terroristes (1). C'est alors que pourra être dégagé le rôle des acteurs sociaux non étatiques dans cette lutte contre l'insécurité (2).

La prise en compte des facteurs idéologico-religieux et ethno-culturels dans l'élaboration des stratégies de guerre contre le terrorisme transfrontalier

Les libertés d'association et surtout de croyance religieuse qui caractérisent la plupart des Etats de la sous-région du fait de leur laïcité a donné cours à une tolérance administrative qui a permis la prolifération de doctrines spirituelles de tout genre. Ce laisser-faire gouvernemental pas toujours favorable au bien-être social, a facilité l'expansion des convictions perverses. Prenant les cas spécifiques du Cameroun, de la Centrafrique et du Nigéria, l'absence d'un contrôle étatique des doctrines religieuses qui foisonnent du fait de la liberté de

37 Le « Boko Haram est parmi nous » du Président de l'Assemblée Nationale du Cameroun reste en mémoire, ainsi que les multiples accusations et contre accusations auxquelles se sont livrées les élites de plusieurs groupes ethniques quant à l'appartenance ou non de l'élite du Septentrion à ce groupe criminel. Ceci peut être dû au fait qu'en Pays-frontière, les groupes criminels comptent parmi ces membres des « fils du village » qui souvent jouissent de la solidarité communautaire via la loi du silence pour échapper aux forces de l'ordre.

38 Séléka et anti-balaka en RCA, Boko Haram au Nigéria.

39 Nous sommes d'avis avec l'ancien Chef d'état-major béninois Fernand AMOUSSO pour qui, lorsqu'il existe des citoyens qui ne se sentent plus membres à part entière de la République, ils intègrent sans hésiter tout groupe qui se lève contre le régime au pouvoir.



croissance, permet la diffusion des doctrines avilissantes. A cause de ces “hommes de Dieu” au verbe généralement axé soit sur une interprétation abracadabrantesque des Saintes Ecritures, soit sur des prophéties sans fondement scriptural, des humains sont égorgés, des enfants sont faits kamikazes, des fétichistes se disent “chrétiens”⁴⁰ ; même les cadavres sont gardés à la maison pendant plusieurs mois, attendant résurrection⁴¹.

Outre ce problème d’absence de contrôle des doctrines religieuses, la négligence des facteurs culturels et ethniques est une erreur stratégique dans la lutte contre Boko Haram, constitué en majorité des Kanuri et Haussa que tous les Etats de la CBLT ont comme citoyens. Au-delà de l’impératif de l’action lorsque brûle la case du voisin⁴², si les gouvernements avaient pris en compte les aspects autres que militaires, cette criminalité n’aurait pas été “un problème Nigéro-Nigérian”⁴³. Le politique aurait compris que les liens ethno-linguistiques qui unissent les peuples trait-d’union constituent un point d’appui important du schéma d’endoctrinement et d’ enrôlement des populations en Pays-frontière.

Cette nature non militaire de l’insécurité transfrontalière donne raison à Paul Biya pour qui “(...) *la victoire par les armes ne peut pas seule garantir la paix, la paix durable. La paix durable ne s’impose pas, elle se construit et se vit quotidiennement*”⁴⁴. Ne plus faire de la sécurisation de la société une affaire essentiellement militaire rend *sine qua non* l’implication des acteurs sociaux non étatiques dans les stratégies de défense de l’intégrité territoriale. En fonction des configurations, cette implication de toute la société peut procéder par une “*informelisation*” des stratégies sécuritaires.

L’ “informelisation” de la lutte contre l’insécurité transfrontalière

Loin de pouvoir entraver les flux entre les territoires riverains, les

40 Comme c’est le cas des anti-balakas en RCA qui se disent de Christ alors qu’ils comptent sur les multiples amulettes pour être protégés des balles de leurs ennemis.

41 Faits divers survenu dans la famille Ndale à Bonabéri-Douala au Cameroun entre Avril et Septembre 2013. Cf. : Archives Canal.2 International. Reportages du 26 Septembre.

42 C’est l’implémentation de cette culture africaine qui permet la mise sur pied et le déploiement rapide de la FOMUC à Bangui qui avait jadis étouffé l’embrasement de toute la sous-région.

43 Jean Emmanuel PONDJ. Op. Cit 2015.

44 Paul BIYA. Toast (extrait) à l’occasion du déjeuner officiel offert en l’honneur de la Directrice générale de l’UNESCO, Yaoundé le 16/09/2014.

frontières héritées de la colonisation favorisent plutôt la mutation des réseaux commerciaux. Prenant le cas du bassin du Lac Tchad, Saïbou Issa assimile le comportement des populations actives à celui des ressources de la zone que sont l'eau et le poisson, « *qui serpentent, se rétractent d'un côté ou de l'autre de la frontière, se retrouvent en quantité réduite ici et en grand nombre là-bas* »⁴⁵. Acteur majeur des réseaux ethniques de solidarités transfrontalières, les populations en Pays-Frontière sont à la fois auteurs, victimes et complices de l'insécurité. Si jadis elles avaient permis à l'armée camerounaise de venir à bout des coupeurs de route⁴⁶, les associer à la lutte contre le terrorisme permettrait d'avoir le même résultat, étant entendu que les auteurs de l'insécurité prospèrent grâce à des dynamiques régionales de l'informel⁴⁷. Or, c'est par ces mêmes dynamiques que les populations locales matérialisent l'intégration régionale que les Etats ne parviennent toujours pas à réaliser⁴⁸.

Prise dans le sens des mécanismes d'actions "par le bas", c'est-à-dire prenant corps sans tenir compte des marges fixées par l'Etat à travers ses lois, institutions et officiels, l'*informelisation* permet une fluidité des flux divers en pays-frontière en temps de guerre. Capable d'être opérationnelle à travers "Monsieur tout le monde", elle rend possible la flexibilité de l'armée régulière engagée dans des conflits asymétriques. La mutation de l'épicentre de l'insécurité transfrontalière dans le bassin du lac Tchad suite à l'émergence de Boko Haram (*voir carte*) n'a pas changé les pistes et couloirs qu'utilisent les fauteurs de trouble. Ces canaux illicites de contournement des armées officielles qu'empruntent les terroristes selon que l'imposent les variations climatiques sont bien connues des populations locales.

45 Saïbou ISSA. 2010. Les coupeurs de route. Histoire du grand banditisme rural et transfrontalier dans le bassin du lac Tchad, Paris : Karthala.

46 Saïbou ISSA. *La politique de lutte contre l'insécurité transfrontalière en Afrique*. « Les fondements d'une paix global en Afrique ». Colloque du C.S.I.D. Yaoundé, 18-19 février 2010.

47 Les islamistes djihadistes ont compris que dans la quête du contrôle social, qui rallie la population à sa cause remporte la mise.

48 NGOUYAMSA MEFIRE. 2011. *L'implication des populations dans le processus d'intégration en Afrique centrale*. Thèse (Doctorat/Ph. D. en Science politique). Yaoundé : UY-2.



Elles peuvent donc, lorsqu'associées à la lutte contre le terrorisme, aider les armées régulières à déjouer les embuscades djihadistes, comme l'a révélé l'adjonction au Nigéria des forces civiles conjointes (CJFT) aux côtés de l'armée régulière.

Aussi, autant la main d'association tendue dans le passé aux chefs traditionnels et aux populations avait conduit à la dénonciation et même au reniement des "fils du village" devenus *zarguina*, rien ne présage que les mêmes résultats ne puissent pas être obtenus contre Boko Haram, vu les liens ethno-linguistiques qui généralement existe entre les membres des groupes criminels et les populations en pays-frontière. "Maîtres" incontestables de la topographie locale et des variances et aléas climatiques de la région, les populations locales sont outillées pour servir de guides sur les sentiers souvent inconnus des soldats venus d'ailleurs pour combattre sous les ordres d'officiels gouvernementaux. Faire appel à l'informel est susceptible de rendre plus efficaces les nombreuses sorties de ratissage que fait régulièrement l'armée dans la région. Pareil pour le positionnement des radars sur les montagnes, des troupes et de l'artillerie lourde, et l'emplacement des éclaireurs, qui fait partie des techniques et astuces de défense communautaire artisanales⁴⁹.

Ainsi, si l'utilisation des armes de guerre par les terroristes nécessite une réponse militaire des armées régulières, l'usage des couloirs illicites par les djihadistes rend impérative la mobilisation des acteurs non étatiques capables d'infiltrer les réseaux et autres voies informelles vecteurs de déstabilisation. Cette mutualisation des forces vives de la société constitue une arme additionnelle que tout Etat engagé dans une guerre à ennemis indéterminés et à terme inconnu devrait considérer.

L'organisation de la "défense populaire" dans la lutte contre l'insécurité transfrontalière

Sorte de "*socialisation des affaires de la défense dans la société (...) autogérée*"⁵⁰, le concept de "défense populaire" définit la pensée stratégique d'emploi des forces armées⁵¹. Il renvoie à une "symbiose entre l'armée et le peuple pour faire face aux menaces contre la nation", et "implique des rapports harmonieux entre l'armée et les

49 Causeries avec des personnes âgées rencontrées à Kirewa et Banki le 23 décembre 2014.

50 Rajko TANASKOVIC (Coord.). *Théorie et Pratique de la Défense Populaire Généralisée*.

51 Emmanuel ELA ELA. 2000. « La politique de défense du Cameroun depuis 1959 : contraintes et réalités », thèse de doctorat, Université de Nantes.

populations qui devront en constituer les supports permanents⁵². Bien que l'engagement des forces civiles conjointes⁵³ et des archers⁵⁴ a porté des fruits dans la lutte contre l'insécurité au Nigéria et en Centrafrique, notons que leur implication a été non un projet gouvernemental, mais une initiative privée et communautaire fondée sur la prise de conscience par les chefs locaux de l'impératif de s'organiser pour se défendre par soi-même, soit du fait de l'incapacité de l'armée à juguler seule l'insécurité (Nigéria), soit à cause de l'incapacité des forces de défense gouvernementales à intervenir (Centrafrique). Or, dans une situation marquée par la présence et la détermination des forces de défense et de sécurité de rester sur le front de bataille comme au Cameroun, l'orientation de la défense populaire, axée sur la mise sur pied d'une plate-forme de collaboration entre les forces de défense et les leaders spirituels et culturels garantit la restauration de la sécurité aux abords du lac Tchad.

L'instauration d'une plate-forme de collaboration entre les forces armées et les leaders locaux

Les chefs religieux, agents de détection et d'épuration des hérésies : faire des chefs religieux les véritables gardiens et garants de l'enseignement aux populations de l'esprit et de la lettre des saintes écritures⁵⁵

52 Paul BIYA. *Messages du Renouveau*, tome 1 « Triomphe de la promotion Vigilance de l'E.M.I.A », Yaoundé, 13 juillet 1984.

53 Parallèlement à la mobilisation de l'armée fédérale Dans la lutte contre Boko Haram les autorités civiles nigérianes rassemblent, mobilisent et arment une coalition d'anciennes milices locales rebaptisées *Civilian Joint Task Force (CJTF)*. Chargées d'identifier et de combattre les militants islamistes infiltrés dans les villes et villages, cette force civile d'appoint doit palier les faiblesses d'une armée fédérale dont les soldats envoyés au Nord sont incapables de reconnaître l'ennemi. David PRATTEN. 2008. The politics of protection : perspectives or vigilantism in Nigeria, Africa. J.I.A.I., Vol. 78, n° 01, p. 1-15.

54 Devant l'incapacité des FACA (forces armées centrafricaines) à intervenir en brousse contre les Zaraguinas, les éleveurs ont dû rapidement s'organiser pour se défendre par eux-mêmes. Les maires des communes d'élevage ont créé des groupes d'autodéfense armés d'arcs et de flèches empoisonnées pour protéger les troupeaux et intervenir à la place des autorités contre les coupeurs de route fauteurs de trouble et d'enlèvements réguliers. Cf. : Teddy SEGUIN. "Les archers de Centrafrique". Photographie. # 17 – Fil RSS. www.Teddyseguin.com ; Centre de Recherche sur les Conflits (CRC). Les phénomènes miliciens. CICDE/PO. Janvier 2015.

55 Lire à ce sujet André COMTE-SPONVILLE, « L'esprit et la lettre, retour vers le



permettrait de barrer la route à ces “fous pour Dieu” essentiellement marchands d’illusions. En effet, dans une société dans laquelle le lien social est déterminé en grande partie par la religion, l’enseignement de la doctrine spirituelle dans le respect de la laïcité républicaine devrait être l’apanage des personnes officiellement reconnus et établis à cette fin par “César”. Ceci permettra d’avoir un droit de regard et même de contrôle sur toute prédication et enseignement religieux dispensé dans la société. Tout fondamentalisme intégriste pourra être contrôlé⁵⁶, et tout adepte ou promoteur d’une doctrine avérée fautive et hérétique, sera considéré et traité comme “ennemi de la nation”⁵⁷.

Dans le bassin du Lac Tchad, la religion semble avoir repris sa posture d’ “opium du peuple”, suite à trois tendances dangereuses de plus en plus observables dans les pratiques religieuses, à savoir la prolifération des sectes, des prédicateurs indépendants et la dépendance et la foi en “l’homme de Dieu” au détriment des enseignements des livres sacrés. Le fanatisme n’aurait certainement pas atteint ces proportions déshumanisantes actuellement manifestes si l’Etat avait confié, ou du moins associé les chefs religieux à l’épuration des hérésies⁵⁸. La doctrine criminogène véhiculée par Boko Haram aurait certainement été interdite si les imams avaient le pouvoir légal d’interdire tout enseignant jugé dangereux pour la paix et la cohésion sociale.

Les chefs traditionnels, d’*auxiliaires* à véritables *Associés* : plus proches des populations que les élus locaux et les autorités administratives, les chefs traditionnels se retrouvent au centre des opérations diverses et des réseaux de trafics multiples, à même d’être vecteurs de paix ou

futur ». Le monde des religions. N° 69, Janvier-Février 2015, Pp. 55.

56 Voir : Ali MERARD. 2001. La tradition musulmane. Paris : PUF ; Anne Clémentine LARROQUE. 2014. Géopolitique des islamismes. Paris : PUF.

57 Au lendemain de l’attentat contre Charlie hebdo en Janvier 2015, la classe politique française dans sa grande majorité a abondé dans ce sens. Invité au 20h de France 2 du 14/01/2015, le président de l’UMP et ancien chef de l’Etat Nicolas Sarkozy a dit être pour « le retrait de la nationalité et l’interdiction de séjour » pour cette catégorie d’individus.

58 Au Cameroun, le gouvernement a plusieurs fois initié en vain des stratégies de contrôle ou d’épuration du milieu religieux. Toute loi ou décision allant dans ce sens reste inappliquée. Au Nigéria, plusieurs sont même devenus si influents qu’ils défient sans souci l’autorité de l’Etat, comme l’atteste la convocation sans réponse de l’évangéliste T.B. Joshua par le procureur de Lagos, suite à un accident mortel survenu sur le site de sa *Synagogue Church* en octobre 2014.

d'insécurité, d'harmonie ou de déstabilisation sociale. Pourtant, ils demeurent de simples exécutants des instructions de l'administration⁵⁹. Or, dans une région où le poids des traditions sur les populations octroie encore aux chefs traditionnels une emprise considérable sur les comportements, faire d'eux des personnes ressources et véritables collaborateurs serait un atout non négligeable dans la lutte contre l'insécurité transfrontalière. Les associer à l'élaboration des stratégies de maintien de l'ordre public, leur permettrait de faire des propositions spécifiques, surtout que, dans une logique paternaliste, les chefs sont pour la conscience populaire, garants tant de la tradition et du patrimoine ancestral que de la sécurité et de l'intégrité de leur territoire. La contribution de ces dépositaires des stratégies locales/ancestrales de défense communautaire ira ainsi au-delà de dresser la liste de leur population et signaler la présence de tout étranger suspect⁶⁰.

Pour le cas des régions montagnardes où la topographie apparaît propice à des cachettes à partir desquelles les islamistes lancent leurs assauts, quoi de meilleur que les techniques ancestrales de tranchées et de grotte pour contrer et éliminer les assaillants ? Si en plus de l'arsenal qu'oppose la coopération militaire Tchad-Cameroun et CBLT-UA à Boko Haram, les soldats sont formés à ces techniques de guerre en région montagneuse dont les chefs traditionnels sont anthropologiquement dépositaires, l'issue victorieuse sera certaine. Aussi, la collaboration/consultation des chefs permettra une planification des combats selon les variations climatiques locales que ne maîtrise pas toujours la technologie militaire⁶¹. Un exemple à évoquer ici est celui de l'appel lancé aux chasseurs traditionnels par l'émir de Kano face à la défection de l'armée nigériane. Une refondation des mécanismes et stratégies de défenses qui tienne compte des techniques ancestrales d'intégrité territoriale est nécessaire.

59 Une lecture croisée du Décret N° 77/245 du 15 juillet 1977 portant organisation des chefferies traditionnelles et la loi N° 2004/017 du 22 juillet 2004 d'orientation de la décentralisation permet de mieux cerner cette problématique.

60 Instruction gouvernementale aux Lamibé camerounais frontaliers des zones occupées par Boko Haram

61 La tentative de prise de la base du BIR de Kolofata le 12/01/2015 a été grandement favorisée par les tempêtes de poussière et la brume abondante dans cette région dans un sens précis en cette période de l'année, réalité qu'ignoraient les commandants de l'armée.



Ceci permettra de (re)mettre la collectivité locale si ce n'est au cœur du dispositif sécuritaire, du moins à une place stratégique non négligeable. D'ailleurs, dans une zone où l'allégeance à la tribu prend grandement le dessus sur les devoirs à la république, qui mieux que les chefs traditionnels est à même de mobiliser les populations pour une cause précise ? Impliquer les chefs traditionnels serait donc *de facto* impliquer les populations à eux soumis et s'acquérir des legs ancestraux de sécurisation sociale.

Faire des leaders locaux des collaborateurs privilégiés et des populations des guides de terrains accroîtra l'efficacité des ripostes de l'armée face aux "attaques segmentées" des terroristes qui s'inspirent des pratiques ancestrales de cette aire ethno-linguistique criminogène. Dans une perspective de "riposte globale", la technique ancestrale de la *Fadan Damusawa* est une sorte d'antidote.

Le recours aux techniques de guerre et de défense collective traditionnelles comme la "Fadan Damusawa"

Stratégie guerrière ancestrale de plusieurs peuples alentours du Lac Tchad, la *Fadan Damusawsa* signifie littéralement en haoussa "lutte cadencée". Cette technique de guerre et de défense collective consiste en l'encerclement pour fins d'embrasement de toute aire dont l'incrimination est avérée. L'espace en question peut être une case, un quartier, ou même tout un village, dès lors que, prouvé servir de lieu de cachette, de refuge ou de retranchement des criminels, son "épuration" favoriserait la sécurité et la paix sociale, et plus important, le bien-être de la population.

Proche à plusieurs égards de la technique de chasse aux rats utilisée en saison sèche pré-champêtre par certains peuples de la baie-Tikar au Cameroun ; prioritairement utilisée pour retrancher l'ivraie et empêcher toute contagion, et n'ayant en commun avec la technique de la terre brûlée que l'usage du feu, la *Fadan Damusawa* permet de réduire en cendre tout "ennemi de la Nation" une fois sa cachette repérée.

Pendant que la barbarie que perpétue Boko Haram dans le Bassin du Lac Tchad s'amplifie, et en attendant que la coopération multilatérale interétatique et la Communauté Internationale qui multiplie des sommets se mettent en rang de bataille, les quatre Etats jusqu'ici victimes de la folie meurtrière des djihadistes peuvent, dans une synergie communautaire, recourir à cette technique de guerre ancestrale commune à leurs peuples, pour venir à bout de l'insécurité criarde qui sévit dans

cette zone charnière entre l’Afrique centrale et l’Afrique de l’Ouest. Si appliquée, ces Etats n’auront point besoin de regrouper leurs armées en une seule force de défense, la *Fadan Damusawa* requérant simplement à chacun de déployer et stationner son *arsenal de feu* à ses frontières, ce qui permettra un encerclement de Boko Haram. Plus concrètement, cela permettra d’assiéger la chaîne forestière de Sambissa⁶², bastion du groupe terroriste et épicerie contemporaine du crime transfrontalier dans le Bassin du Lac Tchad. Dans l’impossibilité de placer un soldat à chaque mètre de la frontière, l’adoption d’une pareille technique de combat par la Force Multilatérale Mixte (FMM) permettra d’encercler Boko Haram ; son essouffement deviendra dès lors possible, quitte à faire de tous leurs otages, à l’instar des filles enlevées à Chibok des victimes collatérales.

L’anéantissement, voire l’éradication de l’insécurité transfrontalière pourra ainsi être réalisée par cette croisade jumelant des approches et stratégies verticales et horizontales, modernes et ancestrales. Cette mutualisation du “Haut” et du “Bas” permettra aux Etats d’œuvrer conjointement sans nécessairement se regrouper dans une organisation supra-nationale à l’instar de la Force multinationale de l’UA, dont l’entrer en action est conditionnée par la mise en veilleuse des égos souverainistes, pas toujours évidente.

Conclusion

La présente étude a mis en exergue l’importance d’une mise à contribution des acteurs sociaux non étatiques dans la lutte contre l’insécurité transfrontalière dans le Bassin du Lac Tchad, jusqu’ici confinée dans un stato-centrisme aux fruits insuffisants. Cette invitation à adjoindre aux forces de défense régulières les chefs religieux et traditionnels trouve sa raison d’être en ce qu’il suggère l’institutionnalisation de la lutte contre l’endoctrinement des populations, aux fins de leur enrôlement dans les activités criminelles. L’horizontalisation de la lutte contre l’insécurité transfrontalière permettra aux forces de défense et de sécurité de s’inspirer des techniques ancestrales pour combattre la criminalité. La mutualisation des forces verticales et horizontales, du “Haut” et du “Bas” pour ranger la société toute entière en ordre

62 Sambissa s’étend sur une cinquantaine de kilomètres et traverse au moins trois Etats fédérés au Nord-Est du Nigéria, à savoir Bornou, Adamawa, et Yobe. Devenue impénétrable pour l’armée régulière, cette forêt est le véritable quartier général et lieu de retranchement des leaders de Boko Haram.



de bataille contre l'insécurité généralisée (terrorisme transfrontalier, criminalité, endoctrinement des masses) s'avère primordial dans cette région conflictogène et criminogène de la CBLT, où le supranationalisme ne trouve pas facilement écho favorable, surtout lorsqu'il touche à l'intangibilité territoriale.

Chapitre 12

Gouvernance et intégration régionale en Afrique Centrale

Abdoulaye Mfonka

Introduction

Depuis plusieurs décennies, l'Afrique est engagée dans une politique d'intégration régionale. En effet, l'Afrique a hérité, de la colonisation d'Etats qui, compte tenu de leur étroitesse géographique et de leur faible capacité de production, sont incapables de produire un véritable développement socio-économique. Que l'on considère sa localisation géographique (dans les différentes sous régions) sur le continent ou sa culture administrative (francophone, lusophone, arabophone, anglophone), l'Etat africain post colonial souffre d'un déficit de légitimité qui se manifeste par des difficultés réelles à assurer la cohésion et la stabilité en son sein, et à satisfaire les besoins incompressibles des populations. Il s'ensuit un déphasage entre les réalités institutionnelles de l'Etat et les dynamiques des sociétés.

Aujourd'hui, la mondialisation et la régionalisation¹ viennent renforcer la nécessité d'une intégration africaine. Celle-ci est en effet considérée comme une voie stratégique pour promouvoir un développement durable et inscrire positivement l'Afrique dans la globalisation². Cependant, en dépit de ces enjeux, ce continent n'arrive toujours pas à réussir une véritable intégration car les différents projets allant dans ce sens n'ont pas apporté les résultats escomptés à cause de la pertinence de l'approche préconisée par les dirigeants africains.

1 Partout dans le monde, on note l'existence de blocs régionaux puissants : L'ALENA en Amérique du Nord (360 millions de consommateurs), L'Union Européenne avec 380 millions de consommateurs, l'ASEAN en Asie du Sud-Est (320 millions de consommateurs) et le MERCOSUR en Amérique Latine (200 millions de consommateurs).

2 J. COUSSY et Ph. HUGON, 1991, Intégration régionale et ajustement structurel en Afrique sub-saharienne, Etudes et documents, Ministère de la coopération et du développement.



La politique d'intégration en Afrique se fait à travers la mise en place de structures supranationales. Il s'agit d'une approche institutionnelle selon une logique descendante. Ce modèle, déconnecté des dynamiques locales, semble s'essouffler. C'est pourquoi il convient d'accorder une plus grande attention aux pré-conditions indispensables pour l'intégration régionale. Stabilité, sécurité, respect des droits de l'homme, mais également la bonne gouvernance et l'état de droit apparaissent donc comme des éléments incontournables pour la réussite de l'intégration régionale en Afrique.

Dans cette étude nous allons nous focaliser sur le cas de l'Afrique centrale³. Ici, l'intégration s'est réalisée au sein d'ensembles successifs tels que l'UDEAC⁴ et plus tard la CEMAC⁵. On observe cependant que, malgré toute l'armature institutionnelle et textuelle élaborée, cette région est la moins avancée dans la construction de son processus au regard des autres inscrites dans la stratégie continentale de l'Union africaine. A l'origine de cet échec, se trouvent de multiples obstacles parmi lesquels la faiblesse des échanges commerciaux intracommunautaires, la difficile liberté de circulation des personnes et des biens, la lenteur du développement des infrastructures communautaires, les rivalités hégémoniques entre chefs d'Etat et la mal gouvernance perçue ici en termes d'absence de démocratie, de corruption, de détournement des deniers publics, de mauvaise gestion des ressources publiques. Notre étude porte sur cette mal gouvernance à l'origine des situations de pauvreté, de violations des droits de l'homme et d'infertilité démocratique observées en Afrique centrale. De tels diagnostics nourrissent le scepticisme sur la possibilité de réaliser les objectifs de développement fixés par les Etats de cette région.

3 L'Afrique centrale ici, est prise dans sa conception restreinte et renvoie aux pays membres de la CEMAC. Cette organisation intergouvernementale qui a succédé à l'UDEAC en 1999, reste la plus influente de la sous région. Elle compte six pays : le Cameroun, le Gabon, la Guinée Equatoriale, le Congo Brazzaville, la RCA et le Tchad.

4 Union Douanière et Economique de l'Afrique centrale créée en 1964.

5 Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique centrale créée en 1994.

Nous nous proposons dans les lignes qui suivent à faire un agencement en trois temps, en convoquant d'abord les préalables théoriques sur la « gouvernance » et « l'intégration régionale », ensuite nous ferons un état de lieu de l'intégration régionale en Afrique centrale, avant d'établir enfin une liaison entre le déficit de bonne gouvernance dans cette sous région et son retard d'intégration. Pourtant la bonne gouvernance en Afrique centrale est étroitement liée à la démocratie elle-même, à la paix et au développement comme l'ont reconnu d'ailleurs les Chefs d'États africains dans la Déclaration d'Abuja sur le NEPAD⁶ en affirmant solennellement qu'il «... est généralement accepté que le développement ne peut se réaliser en l'absence d'une démocratie véritable, du respect des droits de l'Homme, de la paix et de la bonne gouvernance»⁷.

Préalables théoriques sur la gouvernance et l'intégration régionale

L'étude portant sur « la gouvernance et l'intégration régionale en Afrique centrale » est une thématique limitée, faisant appel à un lexique peu familier, relatif aux termes à la fois nouveaux et abondamment utilisés à l'occasion, mais qui ne sont pas, généralement, d'une compréhension facile (gouvernance, intégration régionale). Il arrive souvent que ces termes prêtent à équivoque dans leur signification et leur emploi au quotidien. Dans un contexte donné, ceux-ci, généralement polysémiques, ont une autre résonance et surtout une autre portée. Raison pour laquelle il est nécessaire d'ouvrir cette étude par une harmonisation théorique et conceptuelle ou sémantique portant sur: gouvernance et intégration régionale.

Les considérations théoriques sur la « gouvernance »

Depuis quelques décennies, la gouvernance est devenue l'un des vocables les plus employés dans le champ des relations internationales en général et de la coopération au développement en particulier.

6 New Economic Partnership for Africa Development.

7 Au début du point 79, octobre 2001. http://www.parlanepad.org/fr/FPA_nepad/DecFinal.htm, consulté le 15 décembre 2014.



Pour nombre de spécialistes, elle serait même entrée dans la fameuse catégorie des « *mots-valises* », *buzzword*, dogme, etc., qui animent les débats et fondent les actions du monde du développement. Si certaines analyses rappellent qu'un terme perd en signification ce qu'il gagne en extension, il apparaît que les usages possibles et divers de ces mots fétiches en font leur richesse⁸ et sont concrètement aussi importants que les significations floues et diverses qu'ils revêtent. Naviguant entre le monde des experts et celui des universitaires, entre vecteur d'analyses novatrices et simple déclinaison de « l'idiome » libéral, la gouvernance demeure une notion aux définitions multiples et une notion inachevée⁹. Elle est néanmoins devenue un paradigme incontournable des politiques de développement et, comme cela est souligné par J.M. Severino et O. Ray, M. Delmas-Marty, H. Salama, un vecteur de formulation d'un droit international nouveau. Il est important que la diversité des regards disciplinaires et culturels soit au cœur d'un débat aussi central pour le monde du développement et la communauté internationale¹⁰.

Dans l'abondante littérature qui lui est consacrée, la notion de gouvernance est tour à tour qualifiée « d'idée de monde riche », « d'attrape-tout », de « concept fragile », « flou », « fluctuant », « passe-partout », « transversal », etc. C'est ce qui explique sans doute qu'aujourd'hui, elle se prête à de nombreux usages et revêt de multiples significations. Gerry Stocker précise dans ce sens que « les études qui traitent de la gouvernance sont d'inspiration diverses et relativement disparates. Leurs racines théoriques sont variées : économie institutionnelle, relations internationales, études des organisations, études du développement, science politique, administration publique et théories d'inspiration foucauldienne »¹¹.

8 Michel SAUQUET et M. VIELAJUS, *L'intelligence de l'autre, Prendre en compte les différences*, Essai, paru en 10/2007

9 G. HERMET, A. KAZANCIGIL et J.-F. PRUD'HOMME (dir.), *La gouvernance. Un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 7.

10 Jean-Michel SEVERINO et Olivier RAY, *Le Grand basculement*, Paris, éditions Odile Jacob, 2011.

11 G. STOCKER, « Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance », *Revue internationale de sciences sociales - RISS* -, n° 155, LA GOUVERNANCE, mars

À cela s'ajoute son caractère insaisissable, voire fuyant qui fait qu'on ne peut pas l'appréhender de manière globale mais toujours en faisant référence à une époque ou à une région donnée : « la gouvernance, là encore comme une carte se rapporte à une époque et à une région déterminées. L'une des difficultés auxquelles se heurte la recherche d'une théorie capable d'organiser notre perception et de nous faire comprendre l'évolution d'un système de gouvernance tient à ce que cette théorie est à peine dégagée que déjà l'objet étudié se modifie»¹². Mais ces difficultés de taille n'ont pas découragé les universitaires et les décideurs, qui en prenant quand même certaines précautions¹³, ont tant bien que mal, essayé d'analyser cette notion de gouvernance.

Au début des années 1990, des ouvrages, pour la plupart collectifs, installent le débat théorique au sein des milieux intellectuels et universitaires. Nous pouvons citer, à ce propos, l'ouvrage de référence *Governance without government* co-dirigé par James Rosenau et Ernest Czempiel en 1992, *Modern Governance* sous la direction de Jan Kooiman en 1993 et enfin *Democratic Governance* publié par James March et Johan Olsen en 1995. Dans le même temps, des cadres de réflexion autour de la gouvernance sont mis sur pied par les institutions internationales. Ces réflexions sont nées dans un contexte particulier. En effet dans les années 80 et après la fin de la guerre froide, l'État-providence en Occident est confronté à une crise sans précédent : déficit budgétaire, endettement des pouvoirs publics, échec des politiques sociales, emprise trop importante de l'État sur l'économie, etc.

1998, p. 20.

12 Idem, p.28.

13 À ce propos, cette interrogation de Marie-Claude Smouts et la réponse qu'elle y apporte méritent d'être soulignées : «Une notion aussi floue (good governance) mérite-t-elle d'être « importée » de la science politique interne à la sociologie des relations internationales et de l'anglais-américain au français ? Il nous semble que l'entreprise vaut d'être tentée à condition de préciser le sens et les implications du concept, en revenant pour cela aux études de politiques publiques qui l'ont mis en évidence depuis plusieurs années », in « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale de sciences sociales* - RISS -, n° 155, LA GOUVERNANCE, mars 1998, p. 85.



À cela s'ajoutent l'effondrement du système financier mondial et la dérégulation des marchés financiers. Cette situation a donné lieu à des analyses critiques de l'État et de ses méthodes de gestion administratives. Elle a également alimenté le débat sur la gouvernance. C'est du moins ce que l'on peut comprendre à travers cette affirmation de Pierre de Senarclens : « les travaux sur la gouvernance ont été également encouragés par la désillusion qu'inspirait un peu partout la lourdeur et l'inefficacité des organisations intergouvernementales, la difficulté de les contrôler »¹⁴. Face à cette faillite des États et des institutions internationales accusés d'être trop bureaucratiques, inefficaces et trop conservateurs, l'ouverture vers des acteurs privés et la société civile semble alors être la solution. L'on comprend alors mieux pourquoi l'essentiel des définitions de la gouvernance met en exergue une meilleure prise en compte par les gouvernants des initiatives privées.

Mais pour nombre d'acteurs français et francophones, il paraît en effet bien établi que la gouvernance est une notion anglo-saxonne (*governance*), venue du monde des entreprises (*corporate governance*). Ainsi, ce n'est pas sans une certaine défiance, voire une véritable résistance, que le concept de gouvernance a été accueilli dans le contexte international par la suite car si le réflexe des acteurs francophones marquait un positionnement culturel inconscient, il traduisait également, et peut-être avant tout, pour certains, un malaise vis-à-vis d'une notion très rapidement déclinée de manière dogmatique autour de la « bonne gouvernance » (*good governance*) et opérationnalisée comme un instrument de réforme institutionnelle visant à l'efficacité de la globalisation.

Cette appréhension demeure le plus souvent ancrée dans l'imaginaire collectif. Aujourd'hui, le concept de gouvernance est généralement

14 P. de SENARCLENS, « Gouvernance et crise des mécanismes de régulation internationale », in *Revue internationale de sciences sociales - RISS* -, n° 155, *LA GOUVERNANCE*, mars 1998, p. 99.

assimilé à cette déclinaison particulière (« bonne gouvernance »), ce qui canalise les réflexions sur quelques thèmes (transparence, lutte contre la corruption, etc.).

La gouvernance s'impose donc en premier lieu comme moyen de réforme des institutions, à des fins d'efficacité, des pays en développement. Elle est fortement imprégnée par les organisations internationales. C'est ainsi qu'à partir des années 1990, sous l'impulsion des institutions de Bretton Woods, rejointes plus tard par les autres acteurs de la coopération, la « bonne gouvernance » est intégrée comme un dogme dans les politiques de développement. Rapidement, elle devient la condition de leur efficacité et justifie la transposition au secteur administratif des méthodes de gestion empruntées au secteur privé.

Elle est devenue une véritable méthode de traitement des problèmes sociaux, économiques et politiques et de réforme de l'État, destinée à créer les conditions favorables aux mécanismes du marché. La « bonne gouvernance » émerge donc dans le cadre du « consensus de Washington »¹⁵, porteur d'un modèle de gestion publique éloigné du système étatiste conduisant à une diminution du rôle de l'État dans la modernisation et le développement (crise de l'État providence dans les pays de l'OCDE et fin de l'État modernisateur dans les pays en développement), et vecteur des politiques de plans d'ajustements structurels.

Le prisme de la gouvernance renouvelle donc l'approche des questions relatives au pouvoir politique, à l'action collective, à la gestion des

15 Si l'on en croit Matthieu FAU-NOUGARET (op. cit., pp. 47-48), cette expression a été employée pour la première fois par l'économiste John Williamson en 1989. V. J. Williamson, « Latin American adjustment : How much has happened », Institute for international economics, Washington D.C, 1990. Selon Jean Ziegler, le consensus de Washington désigne un « ensemble d'accords informels conclus tout au long des années 1980-1990 entre les principales sociétés transcontinentales, les banques de Wall Street, la Federal Bank américaine et les organismes financiers internationaux, avec comme maître d'œuvre les États-Unis ». Cf. « Portrait de groupe à la Banque mondiale », *Le Monde diplomatique*, octobre 2002.



conflits et à l'intégration, intrinsèques à toute société. La décision politique fait intervenir une multiplicité d'acteurs de légitimités diverses (locaux, régionaux, voire internationaux) aux côtés de l'État. L'action collective est fondée sur des objectifs partagés. L'intégration est renforcée par un accord entre les Etats d'une aire géographique sur les règles de procédures qui président à sa construction. « La bonne gouvernance désigne alors l'ensemble des mesures, des règles, des organes de décision, d'information et de surveillance qui permettent d'assurer le bon fonctionnement et le contrôle d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale ou internationale ». C'est donc cette approche qui sera appliquée dans l'analyse de «la problématique de la gouvernance dans l'intégration régionale en Afrique centrale» à travers les obstacles tels que l'absence de démocratie, la corruption et la mauvaise gestion des ressources publiques. Quid de l'intégration régionale ?

De l'intégration régionale

Alors qu'à la base, l'intégration est conçue à partir d'objectifs politiques, mais opère autour d'enjeux économiques, (c'est ainsi qu'elle a été mise en action en Europe dans les années cinquante), elle a acquis à l'indépendance une spécificité en Afrique. C'est la cristallisation autour de l'enjeu éminemment politique qu'est l'unité africaine, à laquelle les adeptes du panafricanisme donnaient à la veille et au moment des indépendances, un caractère organique ou supranational, qui fonde au sommet, l'intégration.

Selon Ernst Haas, l'intégration est un « processus par lequel des acteurs politiques de nationalités différentes sont amenés à transférer leurs allégeances, attentes et activités politiques vers un centre nouveau dont les institutions ont, ou cherchent à avoir, compétence sur les Etats nationaux préexistants »¹⁶.

16 Dario BATTISTELLA, 2012, *Théories des relations internationales*, Presses de science po. Paris, p 425.

Les Etats et leurs populations trouveraient ainsi donc des réponses plus appropriées à leurs besoins dans les secteurs économiques, de l'eau, des transports, de l'éducation ou de la santé... au niveau des politiques intégrées de la CEMAC, de la CEDEAO¹⁷, de l'UEMOA ou de la CEA¹⁸, plutôt qu'à travers les politiques nationales.

Le concept d'intégration désigne donc des processus par lesquels se tissent des liens multiples soit entre Etats, soit directement entre communautés nationales jusqu'à un seuil remettant en cause au moins partiellement le principe même de souveraineté nationale (intégration européenne, intégration atlantique)¹⁹. Elle renvoie plus classiquement aux tentatives de compenser l'extrême segmentation des espaces politiques et de difficile viabilité économique de nombre des Etats du continent africain à travers la mise en place d'institutions interétatiques ou non gouvernementales²⁰. L'intégration régionale est par conséquent le processus par lequel plusieurs Etats s'unissent, par un abandon progressif de leur souveraineté, en vue d'un nouvel acteur collectif, dans l'ordre international. Elle est d'abord un processus de nature économique impulsé par la volonté politique et passe par plusieurs étapes, dont la plus importante est la constitution d'un marché commun.

Prenant le cas de l'Afrique centrale qui nous concerne, Barthélémy Biao écrit : « l'intégration régionale est le processus par lequel deux ou plusieurs pays réduisent progressivement et suppriment les obstacles aux échanges entre eux et les disparités entre leurs économies de manière à constituer à terme un espace économique homogène. Ce processus implique autant des aspects commerciaux et macroéconomiques que les politiques sectorielles »²¹.

17 Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'ouest.

18 Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique.

19 Guy HERMET et al, 2001, *Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques*, 5^e édition, Paris Armand Colin, P.142.

20 Daniel BACH, 1998, op.cit, P.8.

21 Barthélémy BIAO, 2003, « Intégration régionale en Afrique centrale », in Hakim Ben HAMMOUDA, *L'intégration régionale en Afrique centrale : bilan et perspectives*, Karthala, Paris, p 23.



Ousmane Oumarou Sidibé renchérit que « l'intégration régionale vise la réalisation de grands ensembles au sein desquels différents pays d'une même *géographique*, créent les conditions pour unifier leurs structures et harmoniser leurs institutions sur la base d'accords »²².

On peut retenir donc dans le cadre de cette étude que l'intégration régionale est non seulement le processus par lequel deux ou plusieurs pays réduisent progressivement et suppriment les obstacles aux échanges entre eux et les disparités entre leurs économies de manière à constituer à terme un espace économique homogène. Ce processus implique autant des aspects commerciaux et macroéconomiques des politiques sectorielles²³, mais aussi est l'interprétation, l'acceptation et les fréquentations mutuelles des peuples voisins, de même qu'une franche et sincère cohabitation entre eux. Alors, quel est l'état de l'intégration régionale en Afrique centrale ?

Etat de lieu de l'intégration régionale en Afrique centrale

La création en Afrique centrale de la CEMAC en 1994 avait laissé penser que le coup d'accélérateur à l'intégration régionale en Afrique centrale allait enfin être donné. Malheureusement, à la différence de l'Afrique de l'Ouest où des avancées notables en matière d'intégration régionale sont enregistrées, la CEMAC reste quelque peu en marge de la dynamique d'intégration économique qui s'observe sur le continent. Malgré quelques avancées sur le plan institutionnel (Parlement communautaire, passeport CEMAC etc.) la CEMAC reste caractérisée par un faible niveau des échanges commerciaux entre États membres, une absence caractérisée d'infrastructures de transport et la présence intarissable des conflits hégémoniques entre les États membres.

22 Ousmane Oumarou SIDIBE, 2007, « L'intégration en Afrique de l'Ouest. Evolution des questions institutionnelles et politiques », in Bintou SANANKROUA (ed.) : *Les Etats-nations face à l'intégration régionale en Afrique de l'Ouest. Le cas du Mali*, Paris, p 21.

23 Ben HAMMOUDA et al (dir), 1999, *L'intégration régionale en Afrique centrale*, Paris, Karthala, p.30.

Sur le plan économique, la circulation des flux de biens, services et de capitaux entre pays de la zone CEMAC est en deçà du potentiel de la région. Entre les années 2000 et 2007, les échanges intracommunautaires dans la zone CEMAC oscillaient entre 0,5% et 1% du commerce total des États membres²⁴. Alors que dans le même temps les pays membres de la CEDEAO ou encore de la COMESA réalisaient des échanges intracommunautaires de près de 22%²⁵.

A l'origine, les pratiques protectionnistes qui persistent, et des voies de communications régionales qui ne sont pas développées. La libre circulation des biens et des personnes, indispensable pour une réelle intégration, n'est pas effective. Au Gabon par exemple, jusqu'en 2011, il était prohibé d'importer du sucre et des œufs. Les protections non tarifaires sont de loin les principales entraves aux échanges commerciaux dans cette zone (procédures administratives très longues, barrages routiers fréquents, racket des opérateurs économiques par les douaniers). Il suffit pour s'en convaincre de jeter un œil sur le classement des pays membres de cette Zone par le «*Doing Business*» : Guinée Équatoriale 155ème sur 183, Gabon 156ème, Cameroun 161ème, Tchad 183ème).

Aussi, le Gabon et la Guinée équatoriale continuent, malgré la mise en service du passeport régional, d'exiger aux ressortissants de la CEMAC des visas pour entrer sur leurs territoires. Pire encore, l'on note depuis ces dix dernières années une récurrence des actes xénophobes de la part de la Guinée Équatoriale autrefois considérée comme le petit Poucet de cette aire régionale, mais dont les gisements pétroliers permettent aujourd'hui de revendiquer une reconfiguration des rapports entre les pays membres de cette zone. Mais le projet de la libre circulation en lui-même apparaît en déphasage avec la logique de l'intégration en vigueur ailleurs, notamment au sein de l'espace de l'UEMOA²⁶, où les

24 Bureau régional CEA-ONU -2008.

25 Ibid.

26 Union économique et monétaire ouest-africaine.



documents nationaux (passeport, carte d'identité) suffisent pour circuler librement entre les territoires des Etats partenaires.

En plus, en ce qui concerne les voies de communications régionales (transports), contrairement à d'autres communautés régionales, notamment l'UEMOA où il existe des routes régionales en bonne état, une bonne partie du réseau routier de la CEMAC est défectueux ou impraticable. La conséquence de cette situation est alors l'augmentation considérable des coûts du transport des biens et des services. « Le transport de marchandises entre Douala et N'Djamena coûte six fois plus cher qu'entre Shanghai, en Chine, et le port de Douala. Il dure également deux fois plus longtemps: soixante jours, contre trente jours.»²⁷. De même, aucune voie ferrée nationale n'est interconnectée à une autre, comme en Afrique de l'Ouest. S'il l'on conçoit qu'il existe une symbiose entre infrastructure et croissance²⁸, qu'une bonne infrastructure stimule la croissance économique (et inversement, la croissance entraînant l'augmentation de la demande d'infrastructures), il est donc facile par conséquent de comprendre partiellement les causes de l'atonie de la croissance en zone CEMAC (1,5% du PIB réel en 2009)²⁹.

De même, si à ses débuts, les rivalités hégémoniques au sein de la CEMAC se focalisaient essentiellement entre le Cameroun (leadership économique) et le Gabon (leadership diplomatique), il y a lieu de noter que la Guinée équatoriale, devenue nouvel eldorado du pétrole de la Zone CEMAC, entend dorénavant peser de tout son poids au sein de la CEMAC. Détentrice de près de la moitié des avoirs des réserves de change de la Banque régionale (BEAC³⁰) et disposant d'un PIB de 11033

27 Anicet Georges DOLOGUELE, Président BDEAC-Jeune Afrique 14/04/2009.

28 EUSTACE et FAY, 2007, "Infrastructure et commerce intra-africain" in *Etat de l'intégration régionale en Afrique: Développer le commerce intra-africain*, CEA, Addis-Abeba, Ethiopie.

29 Bureau Régional UNECA, 2009.

30 Banque des Etats de l'Afrique centrale.

dollars/habitant en 2010³¹, la Guinée équatoriale s'affirme de plus en plus comme étant la locomotive de la région, au détriment du Cameroun qui a toujours eu la précellence économique au sein de la région. Toutefois, la puissance pétrolière de la Guinée équatoriale engendre aussi dans le même temps, la peur de l'intégration, la peur de l'envahissement. D'où la récurrence des expulsions des étrangers et le durcissement des conditions de séjour. La question économique est alors de loin au sein de la CEMAC le nid des rivalités hégémoniques. La perception de l'existence de deux bourses de valeurs (une au Cameroun et une autre au Gabon) comme un obstacle à l'intégration témoigne des persistances de ces querelles qui retardent un peu le processus d'intégration au sein de la CEMAC³². Vingt ans après l'entrée en vigueur du Traité de la CEMAC, une revue des programmes montre dans l'ensemble des évolutions contrastées, et des résultats (pour l'instant) en deçà des attentes formulées. En dépit de sa position de carrefour, de la diversité de ses ressources naturelles et d'un écosystème très favorable, l'espace Afrique centrale reste l'un des moins intégrés du continent, en termes de flux commerciaux inter-Etats, de mouvement des personnes et d'interconnexion des infrastructures physiques. Dans le cadre de cette étude, notre travail va se limiter au lien qui existe entre le déficit de gouvernance et le retard de l'intégration en Afrique centrale.

Le déficit de «bonne gouvernance» comme obstacle à l'intégration régionale en Afrique centrale

Selon Bekolo Ebe³³, opinion à laquelle nous souscrivons, l'intégration régionale n'est pas uniquement un simple acte de construction d'un espace politique ou économique, encore moins d'un marché, mais un

31 BEAC-2011.

32 Sali BOUBA OUMAROU, 2011, « La Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale est-elle une chimère? » In CEMAC: les hypothèques à l'intégration régionale, Un Monde Libre.

33 BEKOLO-EBE Bruno, « L'intégration régionale en Afrique : caractéristiques, contraintes et perspectives », VII^{ème} journées de l'Association Tiers-Monde, mai 2001, Editions Bruxelles Mondes en Développement.



profond processus de modification et de transformation structurelle qui s'opère au sein d'un espace régional formé de plusieurs pays, et qui est en mesure de déclencher le développement social et économique de ces pays de manière durable. Ceci suppose des efforts concertés, l'implémentation des mécanismes et réformes adéquats dans un climat propice au développement économique. Il affirme que :

*« Pour réussir, les initiatives d'intégration régionale doivent s'accompagner d'une gestion publique de qualité et de mesures d'application au niveau national. Sans une volonté ferme de mise en œuvre au niveau national, il ne peut guère y avoir de progrès au niveau sous-régional. Ne rien faire, ou ne pas faire assez, pour exécuter au niveau national les programmes convenus peut sérieusement compromettre l'entreprise d'intégration ».*³⁴

Dans la CEMAC, les réformes initiées tardent à produire leurs effets d'autant plus qu'elles s'intègrent dans un contexte de corruption généralisée. La construction de l'intégration s'en trouve donc fortement compromise. Dans le cadre de cette étude, nous avons analysé la lenteur de la dynamique d'intégration sous régionale sur d'autres aspects que ceux qui incriminent systématiquement la volonté politique des dirigeants. Pour autant, les acteurs politiques, depuis la naissance de l'UDEAC jusqu'à ce jour, ont opéré des choix, par laxisme ou par ignorance, qui ont entraîné cet état de fait. Ainsi, la faisabilité politique des réformes en CEMAC est fortement édulcorée car toutes les conditions n'ont pas été réunies. Au demeurant, depuis le lancement officiel de la CEMAC, les Etats membres de l'institution font preuve d'un déficit de bonne gouvernance, ici entendu comme absence de démocratie et la forte présence de la corruption ayant pour conséquence la crispation des mécanismes de fonctionnement des institutions sous régionales.

34 Commission Economique pour l'Afrique, Bureau sous-régional pour l'Afrique centrale, prospectus intégration régionale, 25^{ème} session du comité inter-état, Libreville, 2007, p.1.

La crispation des réformes initiées par la CEMAC

Depuis 1994, la CEMAC a profondément réformé ses institutions, ses organes et son fonctionnement pour redynamiser le processus d'intégration sous régionale. Ces réformes visant la densification du panorama institutionnel, à travers le réaménagement des organes de base ou la création des institutions spécialisées, en faveur de la libre circulation des biens et des personnes n'ont pas produits les effets escomptés.

En réalité, aussi bien le comité ministériel (UMAC³⁵), le conseil des ministres (UEAC³⁶) que la Commission qui a remplacé le secrétariat exécutif, n'ont aucun pouvoir réel d'injonction et restent assujettis à l'autorité et aux desideratas de la Conférence des chefs d'Etat. Ces structures ne se bornent qu'à mettre en œuvre des décisions prises et dans une moindre mesure, à proposer des pistes d'orientation des activités de la CEMAC. Pourtant, leur proximité et leur haute technicité, même présumée, les place au cœur des enjeux de la dynamique d'intégration sous régionale. C'est par eux que peuvent survenir les mécanismes intégrateurs probants. Encore faut-il qu'ils aient les moyens de les réaliser. C'est le cas de la TCI³⁷ dont, à regarder de plus près, le financement permet principalement le traitement des frais de fonctionnement des institutions de la CEMAC et la compensation des pertes douanières à travers le FODEC³⁸. Outre le fait que le mécanisme de financement des projets intégrateurs de la CEMAC ne soit pas assez efficace, il faut souligner que l'institution sous régionale n'a pas intégré, dans ses réformes, l'impact socioéconomique des voisins comme le NIGERIA, la RDC, ou l'ANGOLA et n'a pas défini clairement le champ de ses relations avec la CEEAC³⁹.

35 Union Monétaire de l'Afrique centrale

36 Union Economique de l'Afrique centrale.

37 Taxe Communautaire d'Intégration.

38 Fonds de développement de la Communauté.

39 Communauté Economique des Etats de l'Afrique centrale.



« En plus du manque ou du retard dans l'application des décisions, s'ajoutent la multitude d'accords auxquels font face les pays. On pourrait prioritairement citer la coexistence de la CEEAC qui se veut non seulement plus large et plus englobante dans la grande Afrique centrale, mais qui n'est pas très différente de la CEMAC vu ses missions, ses institutions et ses projets. La CEEAC ne viendra redynamiser le processus d'intégration en Afrique centrale que s'il n'existe pas de conflits d'objectifs ou de projets »⁴⁰.

Un conseil extraordinaire des ministres en charge de l'intégration a été organisé en juin 2005 lors de la conférence de Bata, uniquement pour faire le point sur la non application des textes par les Etats Membres. Il en ressort que le champ des décisions non appliquées couvre un large spectre des instruments d'intégration dont se sont dotés les Etats, mettant en péril le processus de mise en œuvre de la libre circulation. D'ailleurs, dans son rapport bilan de l'année 2004, le Secrétariat Exécutif de la CEMAC (devenu commission), affirme que :

« Les entorses à l'application des codes et règlements fiscalodouaniers, les entraves tarifaires et non tarifaires au commerce intra-régional, l'observation insuffisante des règles d'origine et des dispositions communautaires sur la réglementation de la concurrence, constituent des dérives dangereuses qui, si l'on y prend garde, peuvent entraîner l'effondrement de tout l'édifice en construction »⁴¹.

En réalité, l'effectivité de l'intégration aurait été plus probante si ces organes avaient été plus dynamiques. Tandis que la COBAC⁴² ne se limite qu'à exercer une fonction d'assainissement et ne contribue pas à accroître l'accessibilité et les services des banques, la BEAC et la

40 Michel Dieudonné MIGNAMISSI, « Reformes macroéconomiques et intégration par le marché dans la CEMAC », Université Yaoundé II, in www.memoireonline.com consulté le 27 décembre 2014.

41 Performances Management Consulting - ECDPM, op.cit, p. 21.

42 Commission bancaire de l'Afrique centrale.

BDEAC⁴³ sont en proie à des scandales de malversation et de mauvaise gestion. A ceci, la corruption qui gangrène l'administration publique n'a contribué qu'à pérenniser les tares de l'intégration en zone CEMAC.

Un contexte de corruption généralisée en Afrique centrale

La corruption est l'un des phénomènes socioculturels observés dans la plupart des administrations publiques (police, impôts, santé, douane, transport, etc.), mais aussi privées des pays du continent. Elle a pris de l'ampleur dans la sous-région avec la montée de la pauvreté et la «clochardisation» du personnel administratif à la suite de l'implémentation des Programmes d'Ajustement Structurels (PAS) et la dévaluation économique du milieu des années 1990. La corruption a eu pour conséquences, de réduire les ressources des Etats, d'amoinrir les revenus des populations et surtout, de nuire aux climats des affaires et donc, de la libre circulation des facteurs de production de richesses.

Ce phénomène qui gangrène pratiquement toute l'Afrique, a plus d'ampleur en zone CEMAC, dont les pays membres partagent les dernières places du classement de l'Indice de Perception de la Corruption avec les pays en perpétuel conflictualité⁴⁴. Selon l'enquête réalisée par le Baromètre mondial de la corruption en juin 2009 et publiée par Transparency International dans 69 pays auprès de plus de 73000 personnes, dans le classement africain, le Gabon occupe la 14e place (97e mondial), mais arrive tout de même en tête du tableau pour la sous région d'Afrique centrale. Viennent ensuite le Cameroun (32e africain)⁴⁵, la République centrafricaine (34e africain), l'Angola (36e africain), le Burundi (37e africain), le Congo (38e africain), la RDC (43e africain), la Guinée équatoriale (44e africain) et le Tchad (45e

43 Banque de Développement des Etats de l'Afrique centrale

44 Indice publié chaque année dans un rapport nommé baromètre mondial de la corruption par l'ONG Transparency International sur des avis recueillis auprès des populations.

45 Après avoir été classé 1^{er} mondial en 1998 et en 1999, au Cameroun cette enquête révèle que plus de 50 % des sondés affirment avoir versé un bakchich sur les douze mois écoulés.



africain) juste devant la Guinée Conakry, le Soudan et la Somalie⁴⁶. Avec 48 pays examinés sur le continent, le classement est peu glorieux pour l'Afrique centrale.

Nous avons pu observer cette corruption lors d'une enquête de terrain effectuée dans la ville camerounaise de Kye Ossi et frontalière du Gabon et de la Guinée équatoriale⁴⁷. En effet, ayant fait le voyage au départ avec deux ressortissants gabonais et des commerçants de la CEMAC (camerounais, gabonais), propriétaires des produits agricoles, dans une agence de transport inter urbain, nous avons remarqué que ces derniers étaient obligés de payer un bakchich et des dessous de table à chaque poste de contrôle de la police ou de la gendarmerie camerounais. Même les postes douaniers exigeaient « leur billet » (2000 FCFA en général) de la part des citoyens gabonais qui étaient pourtant en règle avec des visas dûment établis. Ces tracasseries rencontrées, à la quinzaine des postes de contrôles (barrières non tarifaires, BNT) sur à peine 200 km de routes d'Ebolowa à Kye ossi ont considérablement retardé notre arrivée et ont contribué à augmenter le ressentiment des passagers « étrangers » et des commerçants de la CEMAC.

Quoique, les commerçants ou les Camerounais qui se rendaient en Guinée équatoriale ou au Gabon, nous ont assuré que les BNT sont certainement moins nombreux dans ces pays, ils sont nettement plus coûteux, avec des bakchichs (ou « *enregistrements* » là bas) d'au moins 5 000 FCFA pour les simples citoyens, et 20 000 FCFA pour les commerçants. Aussi, si l'on constate que les produits CEMAC sont plus chers au Gabon ou en Guinée équatoriale, ce n'est pas simplement dû au pouvoir d'achat ou à l'indice de parité prix, c'est également parce que le coût d'acheminement des biens périssables est élevé.

46 Source : http://www.gaboneco.com/show_article.php?IDActu=15579, (consulté le 27 décembre 2014).

47 Enquête effectuée en décembre 2014 dans la ville camerounaise de Kye ossi.

De même, en fin décembre 2008, les camionneurs tchadiens avaient unanimement décidé d'observer le débrayage pour protester contre la multiplication des contrôles routiers sur le corridor Douala-N'Djamena. Entre Douala qui sert de port d'attache pour 80 pour cent des marchandises tchadiennes destinées à l'exportation et à l'importation et la ville de Kousseri (Extrême nord du Cameroun) frontalière du Tchad, les camionneurs déclarent avoir dénombré « au moins cinquante barrières policières ». Des tracasseries ont-ils indiqué qui nécessitent pour un seul voyage entre N'Djamena et Douala, en moyenne, 400 000 francs CFA de bakchichs, un chiffre qu'il convient de multiplier selon le nombre de voyages à effectuer.

L'arrêt du travail observé pendant deux semaines, a amené les autorités camerounaises et tchadiennes à revenir sur la convention de transport liant les deux pays qui ont convenu de la nécessité de respecter les accords y afférents et de ramener officiellement à six barrières de contrôles policiers sur l'axe Douala-N'Djamena. Egalement, les accords applicables entre le Cameroun et la République centrafricaine (RCA), dont 80 pour cent des marchandises transitent également par le Port autonome de Douala (PAD). Pourtant, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) à laquelle appartiennent les trois pays voisins fait du démantèlement des barrières frontalières, l'une des priorités dans la réalisation de l'intégration sous régionale⁴⁸.

Abordant dans le même sens, les commerçants du marché de Kyé-Ossi, ville frontalière camerounaise qui s'ouvre aussi bien sur la Guinée Equatoriale (Ebebeyin) que le Gabon (Bitam), ont fermé leurs boutiques toute la journée du 24 novembre 2014, pour protester contre les tracasseries policière, douanière et communale, a-t-on appris de sources locales. Les grévistes, qui sont allés jusqu'à exiger le départ des agents de la douane du poste frontière de Kyé-Ossi, entendaient

48 « Les camionneurs tchadiens lèvent leur mot grève au Cameroun-APA », publié le 15 janvier 2009 par Waldar



ainsi dénoncer le racket des commerçants camerounais et de leurs clients équato-guinéens et gabonais par les agents de l'administration douanière, les policiers et les gendarmes. Les commerçants s'insurgent aussi contre le coût élevé de la redevance versée à la mairie de Kyé-Ossi pour l'occupation des espaces au marché.

Pour calmer la tension, le maire de la commune, avait immédiatement promis une baisse des droits d'occupation des espaces au marché, en attendant de soumettre cette décision à l'assentiment du Conseil municipal, a-t-il précisé. La médiation entamée à la suite du mouvement d'humeur par le sous-préfet de Kyé-Ossi. Il avait fallu l'arrivée sur les lieux du préfet du département de la Vallée du Ntem, pour calmer les manifestants, avec lesquels des négociations ont été aussitôt engagées.⁴⁹

Or, que la ville de Kye-Ossi, grâce à son marché, abrite 45% du nombre total des échanges transfrontaliers dans la région du Sud du Cameroun, et 26% de la valeur globale desdits échanges⁵⁰ et constitue une véritable plaque tournante des échanges commerciaux entre le Cameroun et les pays de la CEMAC. Cette généralisation des pratiques de la corruption tant aux zones frontalières qu'à l'intérieur des pays de la CEMAC, nuit gravement à l'effectivité de la libre circulation des facteurs de production de richesses.

Le déficit de démocratie et de gouvernance politique

Selon El Hadji Omar Diop, la transition démocratique⁵¹ est précisément « le processus qui va de la remise en cause des régimes de partis uniques avec son corollaire de corruption, de détournement de deniers publics, de

49 Grève des commerçants du marché de Kyé-Ossi, frontalier entre le Cameroun, le Gabon et la Guinée Equatoriale in *Investir au Cameroun* du 26 novembre 2014.

50 Selon une étude de l'Institut national de la statistique du Cameroun consulté en ligne en décembre 2014.

51 Francis WODIE la définit comme étant « le passage - continu - d'un système posé ou supposé non démocratique à un système proposé comme devant l'être », *Alternative Démocratique dans le Tiers Monde* n° 6, juillet -décembre 1992, p. 5.

violation flagrante des droits de l'homme, à l'instauration du pluralisme démocratique»⁵². Les modalités de sa mise en œuvre n'ont pas été les mêmes en Afrique centrale. De même, alors que dans certains pays, les autorités politiques ont opté pour la conférence nationale pour mettre en place un régime démocratique, dans d'autres, les hommes en place eux ont préféré la révision constitutionnelle ou tout simplement la mise en place d'une nouvelle constitution. Aussi, les Chefs d'Etat centrafricains qui ont entamé cette transition vers la démocratie pluraliste ont connu des fortunes diverses. Certains n'y ont pas survécu. Ce fut le cas par exemple, au Congo Brazzaville, etc. Dans d'autres pays, des simulacres de transition démocratique ont permis aux « hommes forts » du régime de rester au pouvoir. C'est ce qui est arrivé au Cameroun, au Gabon, au Tchad, etc.

Si des élections multipartites ont été accomplies dans ces pays, il faut tout de même noter que l'évolution du niveau de démocratisation a varié d'un pays à l'autre. Dans certains pays, des manipulations électorales qui se sont manifestées le plus souvent lors des consultations électorales notamment au cours de l'établissement des listes électorales, de l'accomplissement de l'acte de vote, du décomptage et des proclamations des résultats électoraux, ont empêché à l'opposition d'être mieux représentée (voire d'accéder au pouvoir) dans les structures du pouvoir. Dans beaucoup d'autres, des efforts restent encore à faire pour ce qui concerne le respect des droits de l'homme.

La classification selon le type de régime politique n'est pas nécessairement apte à rendre compte véritablement des diversités des expériences du processus démocratique en Afrique centrale. Cependant, dans la majorité de leurs constitutions, nous sommes en présence d'un

52 El Hadji Omar DIOP, *Les partis politiques dans le processus de transition démocratique des États d'Afrique noire francophone* (Essai d'analyse comparative à partir des exemples du Bénin, du Cameroun, du Gabon, de la Guinée, du Mali et du Sénégal), Thèse de Doctorat en Droit public, Université Montesquieu Bordeaux VI, janvier 2005, p. 44.



régime présidentieliste ; ici tout se ramène non pas uniquement au pouvoir exécutif mais à la personne du président de la République. A quelques nuances près, c'est le cas du Gabon, de la RCA, du Tchad, du Cameroun⁵³.

L'engrenage de l'intégration en Afrique centrale suppose que différents acteurs émanant des pays constitutifs soient tous impliqués et disposent d'un quota de pouvoir leur permettant de négocier leur participation à des mécanismes communautaires. Ce qui signifie à la fois qu'ils disposent d'une marge de manœuvre suffisante à l'intérieur de leur pays et qu'ils trouvent des alliés dans les autres pays. La concentration du pouvoir est donc un obstacle insurmontable, et la situation la plus favorable une sorte de polyarchie. Naturellement, plus les catégories sociales impliquées seront nombreuses, plus l'intégration aura de chance de passer du plan économique au plan politique.

En d'autres termes, plus les structures sociales des différents États seront « modernes » et pluralistes, plus les domaines d'intervention des mécanismes communautaires seront élargis, car chaque groupe social aura tendance à s'engager dans des réseaux transnationaux. L'intégration idéale devient alors une polyarchie communautaire où il existe certes une institution centrale, mais où de nombreux acteurs interviennent dans les prises de décision. Aussi, l'entente citoyen-gouvernement permet à la fois de faire face aux concentrations de pouvoir, surtout économiques, à l'échelle transnationale, qui se trouvent souvent à l'abri de toute réglementation, ou de les minimiser, et de dévoiler les nombreuses « boîtes noires » des bureaucraties nationales peu perméables aux évolutions culturelles et méthodologiques qui s'imposent. Mais malheureusement, l'intégration en Afrique centrale se voit limitée à cause de cette absence de participation dans le jeu politique des États.

53 Ibid., p. 45.

Conclusion

L'objectif de cette contribution était de montrer à travers la corruption généralisée et la faible démocratisation dans la sous-région que le déficit de gouvernance constitue un obstacle qui nuit gravement le processus d'intégration en Afrique centrale. Les bailleurs de fonds les plus importants de la sous-région, les Institutions de Bretton Woods et l'Union européenne notamment, font de la bonne gouvernance un des critères d'attribution de l'aide publique au développement.

En outre, dans la mesure où la crise que les pays de l'Afrique centrale ont connue au cours des années quatre-vingts, n'est pas nécessairement conjoncturelle mais structurelle, elle exige des mesures de transformation de l'économie pour pouvoir rendre cette dernière plus efficiente et capable de générer la croissance et ce afin de favoriser un développement économique durable. La stabilisation du cadre macroéconomique et de l'environnement politique et l'amélioration du cadre réglementaire, institutionnel et incitatif, sont nécessaires et exigent la poursuite des réformes économiques. Mais en même temps qu'ils sont confrontés à ces problèmes économiques, les gouvernements issus de la lutte pour plus de démocratie, doivent s'assurer de leur survie et doivent garantir la survie et la consolidation de cette démocratie encore fragile.

Chapitre 13

Le Congo, un fleuve intégrateur entre appropriation, coopération et développement partagé

TOURE Bayanatou

Introduction

Qu'elle soit locale ou internationale, l'eau bénéficie depuis quelques années d'une nouvelle approche politique et socio-économique¹ qui remplace une approche axée sur l'ingénierie. De ce fait, la gestion de l'eau nécessite une forme de gouvernance inédite impliquant les Etats riverains et leurs populations. A l'échelon international, cette collaboration entre les co-riverains a ainsi permis d'amoindrir certains effets indésirables et de générer des bénéfices dans certains grands bassins hydrographiques. On pourrait penser que dans le cas des pays africains, l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation pouvait constituer un obstacle à la volonté d'unité et d'intégration dans la gestion des ressources nécessairement partagées. Mais les frontières autrefois considérées comme des espaces de litige et de chaleur deviennent aujourd'hui des outils de développement, de solidarité et de partage entre les peuples divisés². Le regain de dialogue sur les fleuves partagés permet aux pays africains marqués par les guerres, le surendettement, la corruption et la pauvreté de mener de front la lutte contre la pauvreté et développer une vision intégratrice durable. En Afrique de l'Ouest et Australe, les cours d'eaux internationaux tels que le Niger, le Sénégal, Okavango, Orange, Zambèze etc... et dans la moindre mesure le Nil (Initiative du bassin du Nil) sont gérés par des organismes interétatiques. Si le Maghreb et l'Afrique de l'Est disposent de très peu de fleuves transfrontaliers pouvant nécessiter une coopération entre les usagers, l'Afrique centrale, quant à elle, est une «puissance de l'eau» par les nombreux cours d'eau qui arrosent cette zone notamment le fleuve Congo et ses affluents. Cependant, le fleuve Congo ne bénéficie pas encore d'un organisme impliquant tous les co-riverains dans son bassin, bien qu'il s'agisse du plus grand bassin fluvial africain. Les accords bilatéraux existants sont de nature politique et

1 Il s'agit de la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE).

2 John O. Igué et Kossiwa Zinsou-Klassou., *Frontière, espace de développement partagé*, Paris, Karthala. 2010.



économique et servent à maintenir une bonne entente entre Etats voisins et riverains. Parmi ces accords, le plus important, est celui de la CICOS³ qui regroupe quatre pays riverains (Cameroun, Centrafrique, Congo et RDC). Sa mission est de promouvoir le développement des échanges entre les Etats membres et la navigation intérieure (i), de contribuer au renforcement de l'intégration régionale (ii) et de gérer rationnellement des Ressources en Eau (iii). Si les deux premiers objectifs ne posent aucun doute, le troisième soulève une question fondamentale quant à la non implication de tous les Etats riverains. En effet, la gestion intégrée des bassins transfrontaliers (GIBT) est un processus basé sur la gestion coordonnée et intégrée des ressources en eau par tous les riverains. Or dans le cadre de la CICOS seulement quatre des neuf Etats riverains sont membres de cette organisation. En l'absence d'une coopération à l'échelle d'un bassin versant transfrontalier, les intérêts contradictoires nuisent au développement harmonieux de ce dernier. Dans tous les cas de figure, une institution capable de valider les principes, les choix, tout en conciliant les intérêts divergents et en amoindrissant la compétition entre les secteurs fait défaut à l'échelle du bassin du Congo.

La gouvernance de l'eau est abordée à la fois comme une contrainte appelant l'État à se doter de repères institutionnels différents. Etudier la gouvernance des eaux transfrontalières en tenant compte des injonctions globales⁴ permettra donc de transcender les modèles de « bonne gouvernance » qui restent très généraux et fondés sur le principe. Si la notion de gouvernance de l'eau est relativement nouvelle, elle concerne les niveaux où la théorie devient secondaire⁵. La définition des ayants droit, des responsabilités et l'interaction entre les parties prenantes soulèvent de nombreuses questions quant aux objectifs visés. Qui a le pouvoir de décision ? Qui formule les normes d'excellence en la matière ? Comment circulent-elles ? Comment les acteurs et les institutions se les approprient-ils ? Quel est le principe de départ ? C'est là une question dont la réponse n'admet pas l'évidence. Le principe de départ est-il celui de la souveraineté nationale ? Ou bien est-il celui de la définition de l'eau comme bien commun de l'humanité ? Ou bien encore le développement productiviste comme cela semblait évident

3 CICOS : Commission internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sanga

4 Le développement durable, les changements climatiques, la mondialisation, la subsidiarisation

5 CATLEY-CARLSON, M. "Preface", *Effective Water Governance. Learning from the Dialogues*. Global Water Partnership, Stockholm, 2003.

de la décolonisation jusqu'au début des années 90 et peut être au-delà ? Rien n'est sûr. Aussi faut-il s'interroger d'emblée sur le concept de gouvernance de l'eau. Comment hiérarchiser les principes de départ ? Comment les résultats de l'action sont-ils mesurés et les choix validés ? Quel est même l'étalon permettant de juger ? Comment faire entrer la continuité des échelles dans les politiques environnementales avec des acteurs dont les aires de compétence vont de la parcelle et de son puits au bassin versant tout entier ? Ces questions sont vastes et pourtant au cœur de l'action et, avant cela pour nous, au cœur de l'évaluation des situations et des manières de poser les problèmes. L'exemple du bassin transfrontalier du Congo est à cet égard particulièrement éclairant.

L'objectif restreint visé par ce travail est la continuité des questions d'échelle à travers la gouvernance qui ne peut s'établir à un seul niveau mais doit au contraire envisager tous les niveaux à la fois. Cela constitue une difficulté méthodologique majeure que les institutions internationales et sous-régionales ne parviennent pas encore à résoudre. Il s'agit d'examiner les possibilités de mise en place d'un organisme non sectoriel, ni fragmenté capable de favoriser une gestion rationnelle et intégrée de l'eau du fleuve Congo et de ses affluents tout en impliquant les acteurs à toutes les échelles : locale, nationale et internationale. Ensuite, s'interroger sur le développement d'une vision partagée, par une gouvernance appropriée et des ouvrages hydrauliques d'intérêt commun à l'échelle du bassin, nécessaire pour garantir une utilisation durable et prévenir des conflits ou tensions entre les co-riverains. Or, dans le cas du bassin du Congo, la réalisation des ouvrages « chacun chez soi » ne peut qu'entraîner une dégradation accrue des ressources en eau et augmenter les risques de conflits.

Gestion transfrontalière des bassins versants : une volonté politique et intégratrice

A l'heure où l'eau «nouvel or bleu» est en train de supplanter le pétrole comme ressource essentielle pour la survie de l'humanité, le développement des infrastructures pour un accès accru à l'eau et à l'assainissement (i), l'énergie électrique (ii), l'irrigation (iii), le stockage de l'eau et l'atténuation des inondations (iv) continuent d'être des défis majeurs pour la plupart des pays africains. L'engagement des Etats à maîtriser les ressources en eau est une évidence et passe nécessairement par une gestion intégrée des bassins versants et notamment ceux partagés entre plusieurs Etats.



Sécuriser l'accès à l'eau et donner la possibilité aux usagers de la maîtriser devient essentiel d'autant plus que les réservoirs d'eau douce sont des territoires où l'ensemble des questions liées à la gouvernance sont autant de défis que d'opportunités qu'il faudra gérer selon une approche globale et novatrice. Les mutations de paradigmes de gestion de l'eau reflètent l'échec des politiques publiques sectorielles et la prise de conscience des gouvernements dont les territoires sont soumis à des phénomènes naturels répétitifs. Ainsi, les Etats africains misent sur le partenariat, la collaboration et la participation sans lesquels le processus de la valorisation commune serait inopérant⁶. La valorisation partagée des fleuves, lacs et forêts transfrontaliers constitue pour les Etats bénéficiaires, un nouvel espoir pour rapprocher les territoires et envisager une bonne gouvernance basée sur une approche participative.

En Afrique, quatre-vingt bassins hydrographiques internationaux⁷ aux fonctions multiples sont partagés par plusieurs Etats riverains. Ces bassins couvrent 64% de la superficie du continent africain et charrient des volumes d'eau forts respectables, y compris ceux qui traversent des régions touchées par l'aridité saisonnière.

Au même moment leur inaccessibilité pourrait s'accroître dans les décennies à venir, conjointement à certains phénomènes susceptibles de les influencer, tels que le changement climatique global dont on ne sait prévoir les effets locaux et la croissance démographique importante qui pose la question de la sécurité alimentaire, énergétique et l'accès à l'eau et à l'assainissement. C'est une raison de miser sur la gouvernabilité souple qu'autorise la gouvernance comme on la définit habituellement, avec une capacité de réponse « négociée » mieux à même de s'adapter à l'incertitude du fait de l'intégration des mêmes principes par tous les acteurs en présence. Pourtant, la gestion des bassins transfrontaliers requiert d'énormes compétences, de savoir-faire scientifique et une coopération transfrontalière forte. Cependant, trois principaux facteurs complexifient la gouvernance de l'eau et nécessitent une véritable volonté des Etats pour asseoir une institution capable de concilier les intérêts généralement contradictoires des uns et des autres.

6 MERZOUG M.S., *L'eau, L'Afrique, la solidarité : une nouvelle espérance*, Paris, Présence Africaine, 2005.

7 Ils sont des zones géographiques qui traversent deux ou plusieurs pays, déterminées par les limites de l'aire d'alimentation du réseau hydrographique y compris les eaux de surface et les eaux souterraines aboutissant à un débouché commun.

- ✓ la présence des frontières administratives augmente la difficulté à définir la gouvernance sans l'obscurcir du fait qu'une unité géographique concurrente à celle du territoire étatique s'impose légitimement et même légalement si l'on se réfère à « l'organisme » qui le recouvre : l'autorité du bassin versant quel que soit le nom qu'elle porte et ses prérogatives face aux Etats. Quels que soient leur origine ou l'argumentaire qui les fonde, les frontières tracées sur les fleuves posent de nombreux problèmes parce que la nature physique de l'eau ignore les frontières nationales et administratives. C'est au point de se demander comment l'idée de nature a pu être convoquée pour appuyer celle de la séparation lorsque, par la navigation commode, les fleuves sont aussi des liens de l'amont à l'aval et d'une berge à l'autre, et bien sûr la ressource en eau commune à tous les riverains proches ou lointains.

La frontière intangible souvent expression absolue de souveraineté qui fait converger les principales discontinuités territoriales devrait perdre sa valeur lorsqu'il s'agit de la protection des ressources en eau de sources internationales. C'est d'ailleurs cette condition qui complexifie la gestion des fleuves partagés dans certaines régions du Monde telles que le Moyen Orient ou l'Afrique Centrale. Pour ces régions marquées par des conflits internes et/ou externes, la mention des notions d'intégrité territoriale, de délimitation des responsabilités et des pouvoirs est souvent délicate et complexe.

- ✓ L'inexistence d'un ensemble cohérent et transparent de règles rend difficile la tâche des organismes de bassins et fragilise la recherche d'une solution de compromis. La convention sur le droit relatif aux utilisations des cours d'eaux internationaux à des fins autres que la navigation, établie en 1997, devrait permettre de dissiper toutes les incertitudes liées au partage des eaux internationales puisque les principes de partage de l'eau mis en place offrent cette possibilité. Ces règles de coopération de base, destinées aux États partageant des cours d'eau sont de deux ordres :
 - l'utilisation et la participation équitable et raisonnable des ressources en eau et de la préservation environnementale des bassins hydrographiques ;



- l'obligation de ne pas causer des dommages significatifs.

Cependant, la convention signée par 103 États n'est toujours pas entrée en vigueur, car seuls 16 États sur 35 nécessaires l'ont ratifiée. L'abandon partiel d'une partie de souveraineté s'est avéré difficile pour la plupart des pays riverains⁸. Cet obstacle met en exergue la souveraineté d'un pays comme une entrave à la mise en place d'une politique de gestion d'un bassin versant. La création des cadres de concertation entre pays riverains, l'harmonisation des politiques et des législations en matière d'eau et les échanges d'expérience laisse entrevoir un affranchissement de cet obstacle dans l'optique d'une répartition optimale et équitable des eaux partagées. Soutenus financièrement et techniquement par les pays riverains et les institutions internationales⁹, les organismes de bassins semblent être mieux outillés¹⁰ pour atteindre leurs objectifs. Malgré ces efforts consentis à travers les organismes de bassin, il subsiste encore des difficultés quant à l'application des principes de base bien que leur création apparaît comme une solution adéquate au développement harmonieux des bassins versants.

- ✓ Enfin, le troisième facteur pose l'éternel différend entre les pays situés en amont du fleuve et ceux d'aval. L'exemple le plus éclairant est celui du bassin hydrographique du Nil. Ce dernier, partagé entre dix pays est au cœur des désaccords et des conflits entre les pays d'amont et ceux d'aval en ce qui concerne son exploitation, reflétant ainsi un handicap à la gestion concertée de cette ressource. Les traités coloniaux qui protègent l'Égypte sont remis en cause par les pays d'amont qui estiment que ces traités sont anachroniques et marqués du sceau de leur époque, et surtout qui ignorent complètement leurs intérêts¹¹.

8 Tilmant et Kinzelbach, « le partage de l'eau et des bénéfices dans les bassins hydrographiques internationaux », *Eau et Assainissement. Enjeux et partage de bonnes pratiques*, N°92 2^{ème} Trimestre 2012.

9 Le RIOB, l'OIEau, la RAOB, Ecologic, l'ACP Water Facility et le Ministère Français des Affaires Etrangères, les institutions sous régionales (CEMAC, CEDEAO...).

10 Vingt indicateurs sur la gouvernance et le fonctionnement des structures chargées de la mise en œuvre de la gestion intégrée à l'échelle des bassins transfrontaliers et 15 indicateurs sur le bassin hydrographique, descriptifs de son état, des pressions et des réponses.

11 A ce propos, se référer à l'article sur le partage des eaux du Nil : conflits et coopérations. Septembre 2009. Bougurra Larbi et Petitjean Olivier. <http://www.partagedeseaux.info/article154.html>

Au vu de la situation actuelle dans le bassin du Congo, les pays situés en amont pourront faire valoir leur droit pour remettre en cause certains traités dans l'avenir en l'absence d'un organisme pour gérer le bassin entier.

L'Afrique centrale entre ressources naturelles, pauvreté et conflits: quel avenir pour les eaux partagées

La situation géographique des pays d'Afrique centrale leur confère un avantage considérable face à leurs voisins de l'ouest et de l'est du continent africain. Ces avantages sont de plusieurs ordres: les conditions climatiques favorables au développement de certains secteurs, la présence d'importantes ressources pétrolières, minérales et minières de hautes valeurs et d'importants potentiels agricole, forestier et hydraulique¹². Les principaux produits d'exportation¹³ font également de cette région, un espace économique et d'échange privilégié pouvant attirer des investisseurs. Cependant, les Etats d'Afrique centrale se classent toujours parmi les pays les moins avancés avec une population estimée en 2013 à 44, 1 millions d'habitants et un taux de croissance à 4,6%, supérieur à la moyenne de l'Afrique.

Plusieurs facteurs, parfois complexes, expliquent la pauvreté qui mine le quotidien des populations et l'affaiblissement des Etats malgré l'abondante ressources naturelles dont ils disposent. Au nombre de ces facteurs, on retrouve au premier rang, la vulnérabilité et l'instabilité de la croissance économique qui dépend fortement de la production pétrolière et des produits miniers. En dépit du fait que ces ressources sont non renouvelables ou épuisables, elles constituent le socle du développement dont les gouvernements des Etats ne peuvent plus s'en passer. Ils s'engagent irrémédiablement dans un engrenage dont les générations futures seront les premières victimes. Malgré les efforts enregistrés ces dernières années dans le domaine de la démocratisation de la vie publique, des institutions et de l'économie, la persistance de ces conflits contribue au sous-développement des Etats d'Afrique centrale.

12 Département régionale Centre (ORCE), Département NEPAD, Intégration Régionale et Commerce (ONRI): Février 2011. Afrique Centrale, Document de stratégie d'intégration Régionale (DSRI), 2011-2015

13 Pétrole brut; Cacao; Café; Coton - fibre et dérivés; Bois - grumes, sciages et dérivés; aluminium - brut et dérivés; caoutchouc naturel; Banane; Diamants - brut et taillés; Or; Tabac; Produits pétroliers; Rondins d'eucalyptus; Sucre; Manganèse; Uranium; Méthanol et autres Gaz; Bétail



La gestion partagée des fleuves transfrontaliers constitue donc une alternative crédible, où l'intégration, la solidarité et le progrès social serviront de locomotive pour la création de nouveaux espaces de développement dans cette sous-région. Comparés à leurs voisins de l'ouest et de l'est, les pays d'Afrique centrale sont des «puissances de l'eau» et bénéficient de quatre bassins hydrographiques internationaux à savoir le Lac Tchad¹⁴, le Nil, le Congo et le Niger. Ils jouissent également de nombreux fleuves côtiers, dont les principaux sont la Sanaga, l'Ogooué et la Nyanga, le Kouilou-Niari dans le sud du Cameroun, la Guinée-Equatoriale, le Gabon et une partie de la République du Congo, la région est marquée par la faiblesse de ses infrastructures hydrauliques indispensables pour libérer ses immenses potentialités et favoriser son développement. Leurs fonctions ont toujours permis aux sociétés de développer certains secteurs tels que l'agriculture, l'assainissement, l'industrie, l'énergie électrique et bien d'autres, considérés comme des facteurs déterminants de lutte contre la pauvreté. Si dans les pays développés, on enregistre des progrès spectaculaires en matière de maîtrise de l'eau, les pays d'Afrique centrale connaissent encore des difficultés pour atteindre cet objectif et garantir l'eau pour tous. Les ressources en eau sont encore globalement peu exploitées malgré un potentiel hydrique important et des débits forts respectables.

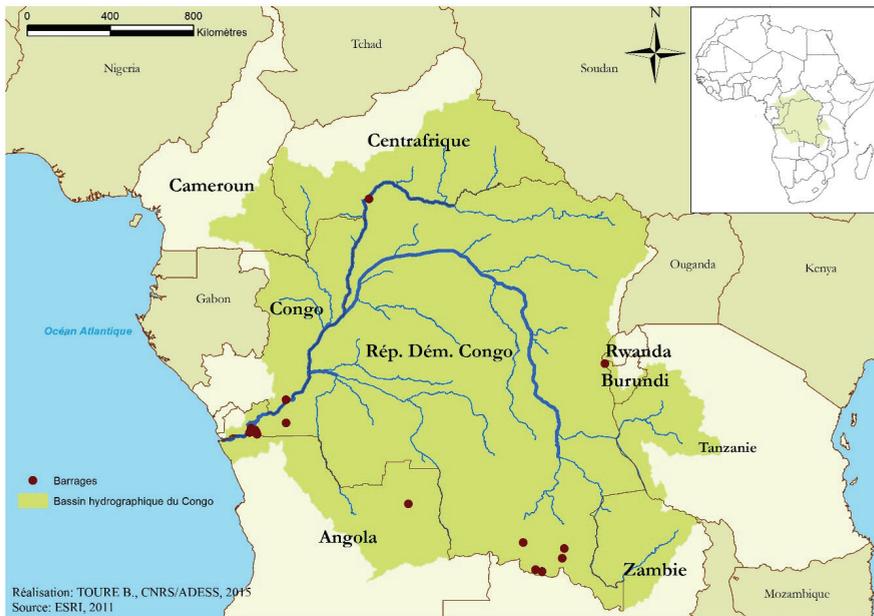
Le fleuve Congo: abondance et unicité

Long de 4 700 km, le fleuve Congo est le deuxième plus long d'Afrique après le Nil et au second rang mondial, derrière l'Amazone, pour son débit moyen de 40 000 m³/s (Figure 1). Le climat de type équatorial et subéquatorial qui règne sur son bassin, similaire à celui de l'Amazone, lui confère un rôle de premier ordre pour les Etats africains en général et les pays riverains en particulier. Il importe de souligner que 1/3 du bassin du fleuve se trouve dans l'hémisphère nord et 2/3

14 Le bassin du Lac Tchad constitue aussi une grande particularité de la région. Les pays riverains de ce Lac coordonnent leurs politiques dans le cadre de la Commission du Bassin du Lac Tchad (CBLT) pour la conservation de la biodiversité dans l'ensemble de ce bassin. Son assèchement crée un problème environnemental et de changement climatique majeur au plan régional. Il est également au cœur des préoccupations majeures des Etats riverains. Les actions de désensablement et de préservation du bassin, avec le soutien des partenaires au développement ne cessent de se multiplier pour limiter le processus d'assèchement.

dans l'hémisphère sud. Sa position médiane à l'équateur favorise la stabilité de son débit qui facilite la navigation tout au long de l'année. Cet état de fait représente un phénomène unique au monde. Le bassin du Congo compte sept affluents dont les importants sont : l'Oubangui, la Sangha et le Kwa-Kasai. Sa composante principale prend sa source dans le Shaba (Katanga), non loin de la frontière zambienne. Il suit la direction Nord-Ouest et c'est en traversant l'Angola, qu'il trouve son embouchure dans l'Océan atlantique. Avec une superficie de 3 822 000 Km², le bassin abrite la seconde réserve forestière et hydraulique mondiale et constitue un des poumons de la planète et un potentiel minier, minéral et agricole considérable mais peu exploité. Le bassin du Congo a un potentiel d'irrigation de 9,8¹⁵ millions d'hectares, ce qui représente 23% du potentiel Africain.

Figure 1 : Le bassin hydrographique du Congo



Les affluents du Nord de l'Equateur, l'Oubangui et l'Ouélé fournissent

15 Hydrodynamique du fleuve Congo. Bureau d'étude Industrielles, d'Énergies Renouvelables et Environnement 2008-2009 <http://hmf.enseiht.fr/travaux/CD0809/bei/beiere/groupe5/node/119>



les hautes eaux en mai, tandis que les affluents méridionaux (Sanaga et de l'Oogoué) soutiennent les débits de la seconde saison des pluies qui débute en novembre. Les sols environnants, très évolués grâce aux fortes températures et à l'intense activité biologique de la zone, comprennent une grande épaisseur de formations superficielles, réservoirs d'eau très importants pour la régulation des crues et le soutien d'étiage. Les nombreux marais ainsi que les lacs Tanganyika et Kivu participent également à la régulation des crues. La végétation se compose, elle, d'un grand manteau forestier riche de formations sempervirentes. Mais le cours du bassin du Congo est rompu par une importante série de chutes, dont les chutes terminales d'Inga qui séparent des biefs se perdant dans de vastes cuvettes où les tourbières recueillant les matières végétales prédominent¹⁶.

Avec 170 millions d'habitants, le bassin hydrographique du Congo s'étend sur neuf pays (RDC, Angola, Burundi, Cameroun, République centrafricaine, Congo, Rwanda, Tanzanie et Zambie). Chacun de ces pays partage avec ses voisins un ou plusieurs systèmes fluviaux. Comme l'indique le tableau ci-dessous, la portion du bassin hydrographique en RDC est la plus importante avec 62% soit une superficie de 2 307 800 Km². Les huit pays restant se partagent 38 % des portions du fleuve.

Tableau 1 : les bassins transfrontaliers et la proportion du bassin du Congo par pays

Etats	Bassins hydrographiques internationaux	Nombre de bassins/pays	Superficie du bassin du Congo/pays Km ²	Pourcentage (%)
Angola	Congo, Zambèze, Cuando, Cubango, Cuanhama, Cunene, Okavango	7	305 760	8
Burundi+ Rwanda	Nil, Congo, lac Tanganyika	3	18 728	0,49
Cameroun	Lagone, Congo, Tchad, Niger	4	85 300	2

¹⁶ Mathieu RESCAN, Préviation des ressources en eau en Afrique de l'Ouest et Centrale jusqu'en 2099 par application des sorties du modèle d'évolution du climat HadCM3 au modèle hydrologique GR2M. Université Montpellier II. DEA 2005.

Centra- frique	Congo, Tchad	2	402 000	11
Congo	Congo, Ogooué, Nyanga, Chiloango	4	248 400	7
RD Congo	Nil, Congo	2	2 307 800	62
Tanzanie	Lac Tanganyika Lac Victoria Lac Nyasa Congo	4	166 800	4
Zambie	Zambezi, Congo	2	176 600	5

UNECE, 2013/FAO, 2005

Construction d'une vision partagée autour du fleuve Congo

Avant les indépendances, le fleuve Congo a été l'objet d'un accord majeur entre les puissances coloniales : Royaume-Uni, France, Belgique, Portugal et Allemagne. Il s'agissait de délimiter leurs zones d'influences respectives tout en prônant la libre navigation sur l'ensemble des cours d'eau du bassin hydrographique. Au lendemain des indépendances, les tensions entre la RDC autrefois Zaïre et le Congo ont engendré la remise en cause de l'internationalisation¹⁷ du fleuve Zaïre. Le gouvernement zaïrois avait fondé son argumentaire sur le fait que le bassin du Congo, sur plus de 4000 kilomètres ne fait frontière avec aucun pays étranger. Il considère à partir de ces arguments que le Zaïre, rebaptisé Congo en Octobre 1971 est juridiquement un fleuve intérieur¹⁸. Mais cette idée sera très vite abandonnée afin d'éviter d'éventuels hydroconflits qui pouvaient surgir entre les Etats riverains.

Il faut souligner que depuis plusieurs années, des antagonismes dont les externalités touchent divers domaines, parmi lesquels le secteur de l'eau. Ces relations conflictuelles entre groupes d'utilisateurs à différents

17 L'expression "eaux internationales" est comprise en général comme les eaux disponibles pour l'usage par tous les pays. Certains pays sont donc réticents à l'usage de ce terme pour un hydrosystème qui traverse plusieurs pays, craignant des malentendus dans la communauté internationale. Par opposition à cette expression certains riverains préfèrent l'usage du mot transfrontalier. Un hydrosystème transfrontalier traverse au moins une frontière tout en procurant des ressources à plusieurs nations ou pays.

18 Pilarski C. la gestion partagée des ressources en eau dans le Bassin du Congo. Etat des lieux et perspectives. Mémoire. Université Laval, 2009



niveaux complexifient les approches et les méthodes de gestion rationnelle de l'eau et la viabilité économique¹⁹. Cet état de fait, ajouté à l'utilisation isolée des eaux du fleuve « chacun chez soi » engendre des conséquences irréversibles sur les ressources naturelles limitées dans le temps et dans l'espace. D'ailleurs le spectre d'une « guerre de l'eau »²⁰ imminente dans les bassins transfrontaliers s'émerge suite à des protestations des consommateurs contre les compagnies d'eau des secteurs privé et public ou contre les entreprises consommatrices d'eau dans les pays riches, les violents affrontements entre les agriculteurs et les éleveurs peulhs en Afrique, les oppositions des communautés locales faces aux projets hydrauliques d'envergure, les différends interétatiques relatifs à l'appropriation des ressources hydriques partagées²¹.

Toutefois, certains analystes ont démontré que les bassins hydrographiques sont plutôt source de coopération que de conflit. Dans le bassin du fleuve Congo, les nombreux accords entre les Etats confirment cette thèse. Malgré l'absence d'un développement coordonné à l'échelle du bassin, l'eau est davantage un motif de coopération que de conflit. Il n'existe presque pas de conflits liés au partage des eaux du fleuve Congo. Comme l'indique le tableau ci-dessous, entre les années 1970 et 1986, cinq accords bilatéraux et multilatéraux de nature politique, économique et énergétique ont vu le jour dans le cadre de la gestion et du partage du fleuve Congo. Cependant, l'absence d'une vision globale entre tous les Etats riverains empêche tout développement coordonné.

19 Wolf A. T. « International water conflict resolution: Lessons from comparative analysis » *Water Resources Development* 1997, 13, p. 333-365

Barrett T., « Conflict and cooperation on Managing International Water resources » Policy research Working Paper, Washington D. C. Banque Mondiale, 1994

Sadoff C.W., Grey D., « Cooperation on international Rivers » *Water International* 30 (4), p. 420-427, 2005

20 Wolf A.T., Kramer A. Carius A. Dabelko G.D., *Managing Water Conflict and cooperation. State of the World 2005: Redefining Global Security*, Washington D.C., Worldwatch Institute, 2005

21 Gleick P.H., « Water and conflict-Fresh Water Resources and international security » *International security* 18 (2), p. 79-112, 1993

Tableau 2 : les principaux accords et bilatéraux et multilatéraux relatifs au bassin du Congo

Année	Objet de l'accord	Pays membres
1970	Aménagement du fleuve	RCA et Congo
1976	Intégration économique	Burundi, Rwanda et Zaïre
1978	Aménagement du fleuve	Zaïre et Angola
1978	Aménagement du fleuve	RCA, Congo et Zaïre
1986	Barrage hydroélectrique	Zaïre et RCA

Source : Cécile PILARSKI, 2009

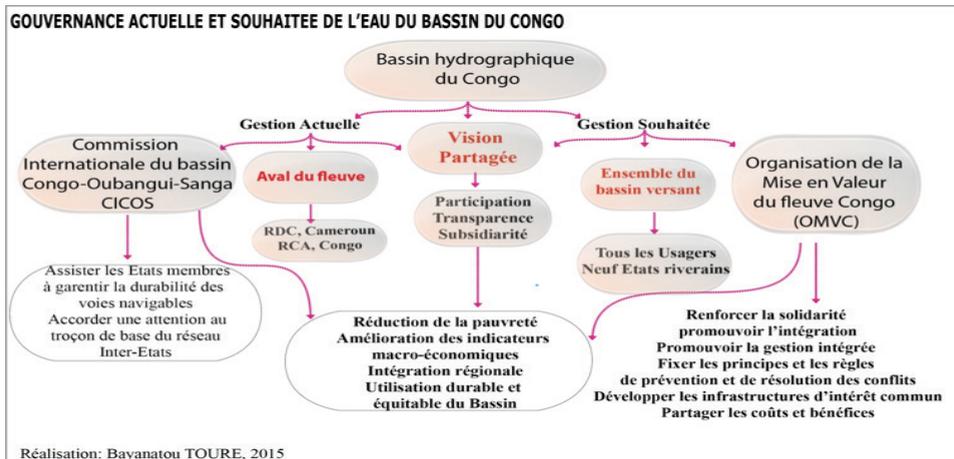
Si la gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin du Congo est perçue comme une réponse opérationnelle aux défis posés par la multiplication des acteurs ainsi que par la diversification des usages de l'eau, la notion est de plus en plus difficile à cerner quand ce nouveau paradigme est dépassé par la réalité sociale et spatiale.

Face à cet enjeu la création d'une autorité constituant un véritable organisme d'intégration est soutenu par plusieurs institutions sous-régionales²². C'est d'ailleurs cette volonté qui a favorisé la mise en place de la CICOS qui constitue une avancée majeure à plusieurs niveaux. Cette organisation est aujourd'hui la seule qui gouverne 90% du bassin. Cependant, contrairement aux autres organismes de bassin versant transfrontaliers dans le monde, la CICOS a fait de la navigation son domaine d'action prioritaire. Le schéma ci-dessous, présente le mécanisme de gouvernance de l'eau du fleuve Congo.

22 CEEAC, la CEPGL, le PNUD et l'UDEAC



Figure 2 : Modèle de gouvernance des ressources en eau : gestion actuelle et gestion intégrée souhaitée



Gestion actuelle : la CICOS, une institution aux pouvoirs limités

Les conséquences néfastes des crises politiques sur le développement économique et social se traduisent par une absence accrue d'infrastructures sûres notamment en matière de transports. Avec un réseau de 25000 Km, le fleuve Congo et ses affluents représentent le meilleur support des liaisons commerciales régionales. La gestion concertée de ce réseau important a constitué une solution pour les Etats afin de prévenir de nouveaux conflits qui pourraient aggraver la situation des Etats déjà affaiblis et divisés, et de favoriser le développement économique. La création de la CICOS en 1999 plus de trente ans après les indépendances était un espoir et une opportunité pour les uns et les autres de gérer conjointement le bassin du Congo. De ce fait, elle constitue un espace de solidarité pour l'usage équitable des voies d'eau du Bassin avec pour missions:

- ✓ d'assister les Etats pour la tenue et la mise à jour dans un bref délai des registres recensant les unités opérant sur les voies navigables du Bassin Congo-Oubangui-Sangha ;
- ✓ de contrôler la mise en application des dispositions du code de la navigation intérieure CEMAC/RDC sur l'immatriculation, le jaugeage, la signalisation et la délivrance des certificats de navigabilité ainsi que des permis de navigation ;

Pour atteindre ces objectifs, la CICOS s'appuie sur un arsenal juridique cohérent et une architecture institutionnelle. Cependant, les principes de gouvernance mis en place par la CICOS ne répondent pas exactement à ceux de la GIRE²³. Bien qu'elle prône une vision partagée dans la perspective de l'amélioration de la croissance économique des Etats membres et de l'intégration de ces derniers, ces actions restent limitées à une portion du bassin, plus précisément la partie aval du fleuve Congo. Plus de seize ans après sa création, seuls quatre Etats riverains (Cameroun, République Démocratique du Congo, République Centrafricaine et le Congo) sur neuf sont membres de cette organisation.

Figure 3 : les Etats membres de la CICOS



Pour asseoir sa légitimité, la CICOS multiplie et diversifie les liens avec les riverains non membres situés en amont du bassin (Rwanda, Burundi, Tanzanie et Zambie). Mais cette volonté est en partie inhibée par le climat politique tendu au sein de la sous-région, principalement entre la République Démocratique du Congo et ses voisins de l'est, le Rwanda et le Burundi. De cette situation, se dégagent deux questionnements

23 Gestion Intégrée des Ressources en eau favorise le développement et la gestion coordonnée de l'eau à travers l'équité sociale, l'efficacité économique et la durabilité environnementale



qui méritent une réflexion approfondie. Les raisons inhérentes à la non adhésion de tous les Etats riverains sont-elles liées au désir de la CICOS de garantir sa performance afin d'éviter le piège d'une organisation théoriquement pertinente mais inefficace dans la pratique du fait des tensions entre ses membres ? Ou plutôt la CICOS considère-t-elle que la portion du fleuve Congo en amont est insignifiante avec seulement 10% contre 90% du bassin sur laquelle elle a l'autorité ? Dans les deux cas, la non implication de tous les Etats riverains exposerait les Etats à de nouvelles crises environnementales, politiques et économiques. Cet état de fait constitue un véritable handicap pour la lutte contre le changement climatique qui provoquerait une variabilité accrue des disponibilités d'eau et une intensification de la fréquence et de la gravité des inondations et des sécheresses.

A cela s'ajoute la pénurie d'eau qui menace la viabilité à long terme des projets énergétiques, avec de graves conséquences pour le développement. Ces facteurs sont à prendre en considération surtout dans le cadre des hydrosystèmes transfrontaliers d'autant plus qu'il n'existe toujours pas de corpus de lois agréées internationalement qui soient dédiées à ces derniers. Les enjeux énormes et complexes s'opposent à des connaissances limitées sur les ressources en eau suscitant de nouveaux risques et incertitudes pour les porteurs de projets, les bailleurs et les gestionnaires de l'eau. Il existe également très peu d'experts bien formés et reconnus pour aider à la résolution des hydroconflits. La plupart des organismes de bassin sont composés des gouvernements des Etats riverains, et font peu de cas du principe de subsidiarité dans la gestion de l'eau. Au vu de toutes ces difficultés la CICOS se doit nécessairement d'impliquer tous les riverains afin de traiter certaines questions dont les approches de solution ou les méthodes appropriées ne sont possibles qu'à l'échelle globale.

Gestion souhaitable de l'eau à l'échelle du Bassin versant du Congo

La gouvernance de l'eau s'appuie sur un système transversal multi-sectoriel et vertical du local (rivière, ressource...) au global (bassin versant, région). Cette approche nécessite l'implication de tous les usagers de l'eau afin d'assembler différents éléments de manière pertinente en vue de former un système cohérent et fonctionnant de manière efficace. Ainsi, à l'image de nouveaux paradigmes tels que la bonne gouvernance, le développement durable, la gestion intégrée par bassin versant devient une condition de l'aide au développement. Ce

paradigme de gestion, repose sur trois grands principes : connaissance, coopération et participation.

Il implique la reconnaissance des interactions entre les différents acteurs et la nécessité de traiter les problématiques de l'eau dans un ensemble cohérent. Basée sur une approche participative, l'idée de base est de transformer un jeu à somme nulle à un jeu somme positive en élargissant la base de négociation²⁴. Cependant, l'universalité du principe de GIRE reste souvent théorique dans la plupart des bassins partagés. L'appropriation de ces principes par des acteurs s'avère complexe laissant de nombreuses failles dans le mode d'application de la gouvernance de l'eau. Cette complexité soulève la question de rôle et de responsabilité de chaque acteur de l'eau.

En effet, le caractère mobile de l'eau et les impacts négatifs et positifs de son usage en amont se fait ressentir uniquement à l'aval. Pourtant, le fleuve Congo traverse des territoires régis par des programmes de politiques publiques. Ces territoires sont marqués par de nombreuses années de conflits politiques et ethniques. La gestion intégrée comme l'indique le schéma ci-dessus est basée sur une approche globale de l'eau, en termes d'usages et d'impacts. Elle permet, à l'échelle du bassin versant, de maximiser les bénéfices et d'atténuer les impacts négatifs. Les efforts consentis par la CICOS dans le but d'aller vers cette coopération ouverte sur des problèmes plus larges, capable de promouvoir l'intégration régionale à travers une exploitation équitable et durable des ressources en eau se traduisent par ses multiples coopérations et projets dans lesquelles elle s'investit. Au nombre de ces projets, les plus importants sont :

- ✓ Le projet Gestion transfrontalière de l'eau dans le bassin du Congo (GETRACO) qui vise le renforcement des capacités de la CICOS dans le domaine de la navigation intérieure et de la gestion de l'eau ;
- ✓ Le projet de Surveillance de l'environnement et de la sécurité en Afrique centrale (MESA) avec l'appui de l'Union Européenne et l'Union Africaine ;
- ✓ Le projet Congo HYCOS, validé par tous les acteurs de l'eau, a pour

24 Amaury TILMANT and Wolfgang KINZELBACH, le partage de l'eau et des bénéfices dans les bassins hydrographiques internationaux. In Eau et Assainissement, Enjeux et partages de bonnes pratiques. Numéro 92, pages 2012



objectif la production des connaissances et de données à l'échelle du bassin hydrographique du Congo.

L'enclenchement d'une nouvelle dynamique dans le bassin du Congo, basée sur le partage des responsabilités et l'adhésion de tous les riverains constitue une solution pour un développement durable et partagé. Ce défi doit s'accompagner des instruments juridiques performants et des outils efficaces qui lui permettront de mettre en place des scénarios prospectifs et de planifier les ressources en eau. Un de ces outils est actuellement utilisé par la CICOS dans le but de modéliser et d'allouer des ressources en eau du bassin du Congo. Il s'agit d'un outil prospectif d'aide à la décision pour l'aménagement durable du bassin du Congo. Une série de principes dont la subsidiarité, la participation, la médiation est également lancée par la CICOS dans le but d'une répartition raisonnable et équitable de la ressource. Au vu des efforts consentis et de nouveaux objectifs visés par la CICOS, on peut noter la volonté de cette institution à devenir un organisme de bassin capable d'intégrer tous les usagers des ressources en eau dans la planification régionale. Avec l'eau comme objet, les mécanismes de médiation et de résolution de conflits peuvent également être efficaces à l'échelle locale.

La controverse des grandes infrastructures hydrauliques

Les ouvrages hydrauliques à l'échelle nationale dans le bassin du Congo

En Afrique, la rareté de l'eau n'est souvent pas liée à sa disponibilité. Elle est surtout le reflet d'un manque d'infrastructures nécessaires à son exploitation. La mise en place des opérations d'aménagement et de mobilisation de la ressource en eau sont des défis qui s'imposent aux gouvernements. Les avantages qu'offrent les grands réservoirs d'eau pour l'irrigation, la régulation de la navigation sur certains tronçons des cours d'eau, la fourniture d'électricité, le ravitaillement en eau des grandes villes, le développement d'un potentiel pour la pêche et parfois le développement du tourisme justifient l'attachement des gouvernements à la construction de ces édifices. Cependant, les barrages sont souvent en deçà des objectifs physiques et économiques fixés. Ils ont un large éventail d'impacts négatifs sur les cours d'eau, les bassins versants et les écosystèmes aquatiques. Ils sont également source de grands bouleversements écologiques lourds avec des conséquences que les dirigeants et les entrepreneurs préfèrent souvent ignorer volontairement.

A cela s'ajoutent les retards observés dans les programmes d'exécution et le dépassement important des coûts. Malgré les polémiques ininterrompues autour de la construction des barrages, ils occupent encore une place de choix dans la maîtrise de l'eau. La concurrence dans laquelle s'engagent les Etats riverains nécessite alors qu'une coopération capable de concilier les besoins en compétition. Jusqu'en 1990, il existait environ 19 ouvrages hydrauliques ou en cours de réalisation dans le bassin du Congo. Ces infrastructures sont concentrées en RDC et au Congo comme l'indique le tableau ci-dessous. Cette situation est sans doute liée à la quantité d'eau importante des ressources en eau du fleuve Congo dans les deux pays. Les autres pays riverains investissent également dans le bassin, mais leurs investissements restent relativement faibles. Certains d'entre eux bénéficiant de plusieurs bassins versant transfrontaliers ont le choix selon les potentialités hydriques qu'offrent ces derniers.

Tableau 3 : les infrastructures hydrauliques dans le bassin versant du Congo

Pays	Barrages	Année	Hauteur	Unité		Usage		Hydro-électricité	Bassin Secondaire	Fleuve
				Capacité	administrative	Irrigation	Domestique			
Congo	Djoue	1956	36	8,5	Pool		X	X	Congo	Dioue
RDC	Koni	1949	19	28	Katanga			X	Lulaba	Lufira
RDC	Bia	1950	19		Katanga				Lulaba	Lufira
RDC	N'Zilo I and II	1953	73	1,733	Katanga			X	Lulaba	Lualaba
RDC	N'Seke	1956	70	0,7	Katanga			X	Lulaba	Lualaba
RDC	Le Marinel	1956	70		Katanga				Lulaba	Lualaba
RDC	Ruzizi I	1959	15	1,46	Sud - Kivu			X	Tanganyika	Ruzizi
RDC	Zongo		17	0,975	Bas-congo			X	Inkisi	Inkisi
RDC	Sikila	1971	22		Bas-congo				Congo	Van Deuren
RDC	Fwamalo	1971	50		Bas-congo				Congo	Van Deuren
RDC	Digue divers	1971	12		Bas-congo				Congo	Van Deuren
RDC	Shongo	1971	59		Bas-congo				Congo	Van Deuren
RDC	Inga I	1972		20	Bas-congo			X	Congo	Van Deuren
RDC	Katobo	1973	42		Bas-congo	X		X	Congo	Kikiba
RDC	Mobaye	1990	31		Equateur			X	Oubangui	Ubangi
RDC	Zongo I and II							X		
RDC	Inga II	1977	40					X		

FAO, 2005

Les ouvrages d'intérêts communs dans le bassin du Congo

Le Grand Inga : de l'utopie à la réalité ?

Les grands barrages ont pendant longtemps échappé à un examen minutieux, transparent et impartial du processus qui a permis leur



émergence et leur valorisation. Cela est dû à l'impérieuse nécessité d'alimenter en eau et en énergie les populations et les économies en situation de croissance.

Mais quand ils sont construits dans les bassins hydrographiques qui traversent des frontières de plusieurs pays, cela soulève des inquiétudes liées à leur position géographique et aux impacts-environnementaux qu'ils pourraient engendrer sur les populations riveraines voisines²⁵. C'est le cas du grand Inga qui nourrit depuis plusieurs décennies les débats sur les avantages et les inconvénients de sa mise en œuvre. Cette controverse accentue le débat qui porte sur les choix et la destination des projets. Portés par le gouvernement Sud-africain, la banque africaine de développement et des autorités congolaises, le grand Inga représente plus de la moitié des 80 GW dont l'Afrique a besoin pour atteindre l'objectif de l'accès à l'électricité pour tous à l'horizon 2030, soit plus du double de la production du barrage chinois des Trois-Gorges (18 GW). Nul aménagement hydroélectrique dans le monde ne présente une masse critique aussi importante pour un triple objectif : contribuer à la décarbonisation de la production d'énergie en Afrique australe (i), satisfaire les besoins du Congo et de bien d'autres pays africains (ii), réduire la consommation de bois de chauffe et de charbon de bois (iii).

Le barrage Grand Inga met en exergue l'enjeu de la gouvernance de l'eau à l'échelle du bassin du Congo. L'inquiétude des uns et des autres sur la pertinence de ce projet est fondée sur des aspects éthiques, politiques et environnementaux. Elle ne cesse de s'accroître surtout en l'absence d'une organisation chargée de la gestion des ressources en eau à l'échelle du bassin. En effet, la réalisation de cette infrastructure est possible sans tenir compte de l'avis des Etats en amont. Mais qu'en serait-il des impacts des futures infrastructures hydrauliques en amont du fleuve sur ces ouvrages hydrauliques situés en aval ? Au plan éthique, certains dénoncent le scandale que représente la traversée de plusieurs régions entières laissées dans l'obscurité par les lignes de haute tension pour alimenter les industries minières ou les marchés d'exportation²⁶. Au plan environnemental, certains problèmes soulevés, sont liés à l'appropriation et la réhabilitation des infrastructures existantes. La

25 TOURE B., *Gestion des ressources partagées : L'autorité du Bassin du Niger à l'épreuve de la bonne gouvernance*. 2014
<http://asrdlf2014.org/>

26 François Misser, *La saga d'Inga. L'histoire des barrages du fleuve Congo*. Musée royal de l'Afrique centrale et L'Harmattan, Paris. 2013

résolution de ces problèmes est devenue une condition *sine qua non* pour la réussite d'une telle infrastructure dix fois plus importante que celles d'Inga I et II ainsi que les autres centrales hydroélectrique.

Au plan politique, ce projet constitue un outil de promotion et de renforcement de l'intégration dans la sous-région et du continent africain en général.

Le bassin du Congo, possible réservoir du lac Tchad

La pénurie ou la rareté de l'eau fait naître de nouveau méga-projets qui permettront de combler les déficits en eau de certaines régions. Le projet de transfert des eaux du fleuve Congo vers le Lac Tchad connaît des oppositions quant à la faisabilité de ce dernier. Cependant, il ne s'agit pas du premier projet hydraulique du genre sur le continent africain. Au Maroc, le projet de transfert des eaux nord-sud constitue une alternative pour le gouvernement marocain dans les politiques de développement agricole. Ce projet composé d'un réseau de conduites, de canaux, galeries et stations de pompage, sur un pas de 500 km, permettra de combler les déficits en eau des périmètres d'irrigation et satisfaire une demande en forte progression dans les trois bassins bénéficiaires, en déviant les eaux du Laou, du Loukkos et du Sebou²⁷. Il existe des projets similaires dont la réalisation s'avère beaucoup plus complexe que celui du Maroc.

Le cas de la Grande Rivière Artificielle libyenne (GRA) initié au milieu des années 80 par Kadhafi a largement contribué au développement du secteur agricole. La mise en place de ce projet a permis d'harmoniser l'organisation institutionnelle du secteur de l'eau et à reconfigurer les relations entre le national et local²⁸. Certains projets de transfert peuvent devenir un outil de géopolitique. Au moyen Orient, le projet arabe de détournement des eaux du Haut-Jourdain en réaction au projet israélien de transfert unilatéral des eaux du Jourdain vers l'intérieur du pays par l'Aqueduc National et celui du Liban, de la Syrie et de la Jordanie sur la construction d'un canal de transfert du Hasbani et du Baniyas

27 Transfert, des eaux nord-sud : les détails du méga-projet.

<http://www.medias24.com/ECONOMIE/ECONOMIE/7180-Transfert-des-eaux-nord-sud-les-detaills-du-mega-projet.html>

28 Palluault Sébastien, « L'achèvement de la Grande Rivière artificielle en Lybie : et maintenant, quelle gestion de l'eau ? », Méditerranée 2/2012(n°119), p.14-16 URL : www.cairn.info/revue-mediterranee-2012-2-page-9.htm.



vers le Yarmouk, affluent syro-jordanien du Jourdain,²⁹ donna lieu à des interventions militaires entre l'Israël et ses voisins³⁰. En Afrique centrale, le projet de transfert d'eau de l'Oubangui au lac Tchad s'inscrit dans la stratégie de restauration du lac Tchad. Ce projet est né suite à un certain nombre de problèmes observés dans le bassin hydrographique du lac. Il s'agit, entre autres, d'arrêter l'assèchement du lac Tchad (i), de maintenir les activités socio-économiques (ii), de construire un barrage multifonctionnel dans la région de Palambo qui servirait au soutien à l'étiage pour la régulation de la navigation sur l'Oubangui et la production d'hydroélectricité (iii). Selon les ingénieurs, ce transfert permettra de rehausser le niveau du Lac de l'ordre de 1 m dans la cuvette sud et 1 m dans la cuvette nord et engendrera une augmentation de la superficie du Lac de l'ordre de 5 500 km² qui est passée de 25 000 km² à 1 350 km² depuis 1960. La figure ci-dessous montre l'évolution du Lac Tchad entre 1972 et 2002.

Figure 3 : Evolution du lac Tchad suivant trois périodes



8 Décembre 1972

14 Décembre, 1987

18 Décembre, 2002

Source : Landsat Science (L1 MSS, TM L4, L7 ETM +)

La controverse autour de ce projet suscite les inquiétudes de part et d'autres. Des études de faisabilité préliminaires ont indiqué des risques environnementaux majeurs que le projet pourrait engendrer. Pour l'ONG américaine du développement durable, le projet Transaqua représente une menace certaine pour les aires protégées autour du Lac Tchad qui couvrent environ 2,6 millions d'hectares des zones humides. Il se pose également la question de l'universalité des eaux du fleuve

29 Jean-Louis Sasseville et Abdesslem Yezza : la rationalité des transferts massifs d'eaux douces. In *Transferts Massifs d'eau : Outils de développement ou instruments de pouvoir ?* Lasserre Edéric : 2005. Presse de l'Université du Québec.

30 Lasserre Edéric, 2005

Congo. Les pays riverains principalement la RDC qui s'est toujours identifié à cette ressource, ont l'impression de perdre leur monopole. De plus, ils s'interrogent sur les conséquences d'un projet d'envergure sur l'écosystème, la rivière Ubangi et le fleuve Congo. Pour contourner et amoindrir les impacts négatifs certains proposent plutôt de puiser l'eau du fleuve Congo à son embouchure.

Conclusion

Le fait de disposer d'eau sur un territoire ne suffit pas à alimenter les populations en eau, encore faut-il que l'Etat soit capable de maîtriser et de contrôler cette ressource et la rendre accessible au consommateur. C'est dans cette optique que de nombreux projets continuent de voir le jour dans le bassin du Congo. Cependant, en l'absence d'un organisme capable de concilier les intérêts et de gouverner l'eau à l'échelle de ce dernier, il est difficile de déterminer les bénéfices et d'atténuer les impacts négatifs. La diversité des acteurs/usagers et les interactions nécessitent un arsenal d'instrument et des outils de coopération régionale durables capables de prévenir et/ou de régler des conflits internes ou/et interétatiques, de concilier des intérêts divergents et d'atténuer la concurrence autour de l'exploitation des eaux du Congo. Le Congo, malgré son abondance et son unicité, est géré à l'échelle nationale et de manière fragmentée, ce qui compromet la préservation de ses ressources en eau et des écosystèmes à long terme. Son rôle indéniable dans le processus d'édification et de développement des pays riverains engendre des concurrences autour de son exploitation.

Bien que la CICOS apporte une lueur d'espoir, elle présente des limites tant au niveau de la mobilisation de tous les Etats membres que des objectifs qu'elle vise. Reconnu en tant qu'organismes de bassin par la communauté internationale et régionale, elle se doit d'impliquer tous les riverains à l'échelle du bassin du Congo, d'élargir les responsabilités, d'établir le dialogue afin de favoriser les valeurs profondes de solidarité et de partage basées sur une vision globale et novatrice.

Certes, en Afrique centrale, les tensions entre plusieurs pays sont fréquentes, mais ces conflits ne sont pas nécessairement liés à l'usage du fleuve qu'ils partagent. D'autre part, il est admis que dans certaines régions, les ressources en eau partagées ont servi à consolider des liens entre les Etats. Pour l'équilibre des écosystèmes et le développement des activités génératrices de revenu, les Etats riverains parviendront à un consensus basé sur le partenariat, la solidarité et la compréhension



mutuelle et la rationalisation de la gestion des ressources en eau à l'échelle du bassin versant du Congo.

Les bénéfices issus de cette solidarité pourraient être redistribués entre les pays en présence d'un développement coordonné. Or ces bénéfices sont perdus lorsque les Etats exploitent de façon unilatérale des ressources en eau.



QUATRIÈME PARTIE:

**Fragilité des Etats
et
réforme du secteur de sécurité**

Chapitre 14

La reconstruction de la défense ivoirienne depuis avril 2011 : un enjeu de paix, de stabilité nationale et sous-régionale

Banga Arthur

Introduction

L'élection présidentielle de la fin 2010 qui était censée mettre fin à la décennie de crise politico-militaire en Côte d'Ivoire a conduit à la phase la plus aiguë du conflit. Le différend né des résultats de ladite élection ne trouve pas de solution politique et l'épée finit par se substituer à la plume. Les opérations militaires qui s'ouvrent à la fin de l'année 2010 opposent en premier les FDS¹ restées fidèles à Laurent Gbagbo aux Forces Armées des Forces Nouvelles (FAFN) issues des mouvements rebelles passées dans l'escarcelle d'Alassane Ouattara. Certes, ce dernier remporte la victoire, mais il hérite d'un pays plongé dans un chaos sans précédent après quatre mois d'une guerre meurtrière². Les défis sont énormes pour les nouvelles autorités. L'ataxie atteint la société et l'économie mais l'urgence semble être de reconstruire au plus vite la défense car la sécurité est le préalable au redressement du pays et par ricochet, de toute la sous-région³. La tâche est d'autant plus ardue que les hommes devant constituer la nouvelle défense ivoirienne se sont affrontés quelques mois plus tôt. Comment le pouvoir ivoirien tente-t-il de remettre sur pied son système de défense ? Le nouveau visage de la défense ivoirienne rassure-t-il toute la nation et les pays voisins?

A partir d'une recherche documentaire dans les principaux dépôts d'archives, les revues et périodiques d'une part et, d'autre part, plusieurs enquêtes orales auprès d'acteurs de la défense ivoirienne, nous tenterons

1 Force de défense et de sécurité

2 Le bilan officiel fait état de 3000 morts

3 L'importance de la Côte d'Ivoire pour l'espace régional ouest-africain s'explique par le fait qu'elle est le pilier de l'économie de l'UEMOA et qu'elle accueille un nombre élevé de ressortissants d'Afrique de l'ouest.



de répondre à ces questions en présentant d'abord l'état de la défense ivoirienne au lendemain de la crise post-électorale. Ensuite, nous analyserons les mesures prises pour sa reconstruction. Les résultats de cette reconstruction à l'aune de la stabilité nationale et sous-régionale constitueront la troisième partie de l'étude.

Une défense à la peine

Les images de Laurent Gbagbo vêtu d'un sous-vêtement blanc, regards interloqués cet après-midi du 11 avril 2011 enterrent les derniers espoirs de ceux qui caressaient le rêve de le voir demeurer à la tête du pays. A l'inverse, les cris de joie entendus les minutes qui suivent dans l'enceinte du Golf Hôtel d'Abidjan, siège provisoire du gouvernement Ouattara, sont synonymes de victoire finale du RHDP⁴. Mais très tôt, la présence de poches de résistance dans Abidjan, le niveau alarmant de sécurité, l'exil de plusieurs militaires et la situation très tendue dans le pays jaunissent le sourire du nouveau pouvoir et lui rappellent l'impérieuse nécessité de ramener le calme et la sécurité. Le pays doit impérativement réformer son secteur de sécurité (RSS) comme le recommande Les Nations Unies qui reconnaissent *la RSS comme priorité immédiate au lendemain de conflit*⁵.

Même si le concept de sécurité est ici entendu dans son sens holistique, l'action des autorités, dans l'urgence concerne la *sécurité traditionnelle*⁶. Il s'agit de la garantir afin de favoriser l'amélioration des autres aspects de la sécurité globale. De quels moyens disposent les nouvelles autorités pour faire face à cette situation ? Sur quelles forces militaires doivent-elles s'appuyer pour rasséréner un pays aux journées encore troubles ? Cette section s'attachera à répondre à ces questions en présentant les

4 Le Rassemblement des Houphouëtistes pour la Démocratie et la Paix est la coalition de partis politiques qui a soutenu la candidature de Ouattara au deuxième tour des élections de la fin 2010.

5 Rapport du secrétaire général des Nations Unies du 11 juin 2009, A/63/881-S/2009/304)

6 Entretien avec le Col major Lamoussa, conseiller RSS du ministre de la défense. En effet, la sécurité telle qu'entendue par les concepteurs du RSS va bien au-delà de l'action des forces militaires et paramilitaires pour tenir compte entre autres de la sécurité alimentaire, l'éducation, les infrastructures, la question de la bonne gouvernance etc...

défis sécuritaires qui attendent le nouveau pouvoir ivoirien et l'état dans lequel se trouve son système de défense et de sécurité.

Une situation sécuritaire alarmante.

Au soir du 11 avril 2011, les forces armées fidèles à Alassane Ouattara ont certes pris possession du palais présidentiel mais elles ne contrôlent pas toute la ville d'Abidjan. Des secteurs entiers restent aux mains de troupes combattant pour la cause de Laurent Gbagbo. Les Abidjanais ne sont pas encore en mesure de savoir auquel des deux camps appartiennent les hommes en arme qui meublent leurs ruelles. Joël N'Guessan, porte-parole d'Alassane Ouattara, l'a appris à ses dépens : « *Alors que je circulais avec mon garde du corps, nous avons aperçu un barrage militaire. Je suis descendu pour leur expliquer que j'étais le porte-parole du président Alassane Ouattara. Ces militaires m'ont séquestré et conduit de force dans une voiture, c'est en ce moment-là que j'ai compris qu'ils étaient à la solde de Laurent Gbagbo* »⁷.

Ce flou ne fait qu'accélérer la dégradation de la sécurité déjà largement entamée par la décennie de crise. En effet, l'instabilité dans la sous-région avec la proximité des conflits de Sierra Léone et du Libéria, la circulation massive d'armes légères et de petits calibres en découlant, le recours aux miliciens, aux groupes d'auto-défense et autres forces supplétives depuis le déclenchement de la guerre le 19 septembre 2002 contribuent à détériorer considérablement le niveau de sécurité .

La reprise des hostilités après les élections de la fin 2010 ne fait qu'aggraver le désastre. En effet, pour palier leur déficit en hommes, les deux parties reprennent, avec une intensité jamais atteinte jusque-là, le recrutement de miliciens, de supplétifs⁸ et la distribution d'armes dans les quartiers⁹.

7 Interview de Joël N'Guessan in *Le patriote* du 22 mai 2011, p.7

8 Très souvent, ces derniers recrutés et formés à la hâte n'apprennent que la bataille et sont peu formés à la déontologie du métier d'arme et aux règles humanitaires de la guerre.

9 Principalement pour des groupes d'auto-défense qui se muent très rapidement en miliciens sur les fronts ou en sorte de police politique dans les quartiers



De plus, comme le fait remarquer le lieutenant-colonel Issiaka Ouattara, l'une des figures militaires des FAFN, plus connu sous le pseudonyme de Watao : « à notre entrée dans la capitale économique, la Maison d'Arrêt et de Correction d'Abidjan a été cassée. Ce qui a permis à beaucoup de prisonniers de se retrouver en ville. »¹⁰ participant très activement au développement du grand banditisme aux premières heures du régime Ouattara. Tous ces facteurs expliquent la situation sécuritaire chaotique qui inquiète de plus en plus les Ivoiriens et leurs nouveaux dirigeants. L'inquiétude est d'autant plus grande que les commissariats de police et les brigades de gendarmerie, ces importants outils du système sécuritaire et judiciaire, sont fermés ou vidés de leurs hommes. La situation est telle que le premier conseil de gouvernement de l'ère post-conflit se consacre entièrement à la question de la sécurité en Côte d'Ivoire comme le révèle à la presse le premier ministre Guillaume Soro:

« il a été essentiellement question de la sécurité sur l'ensemble du territoire. Les ministères de la défense et de l'intérieur ont fait le point sur cette question qui demeure importante »¹¹.

Il a beau annoncer dans la foulée que la sécurité s'est « *notoirement améliorée* »¹² et de se réjouir que « *les policiers sont de retour à l'école de police, ils sont mobilisés et prêts à travailler* »¹³, le quotidien des Ivoiriens demeure consternant. D'ailleurs, moins de cinq jours plus tard, Guillaume Soro, « *par devoir de vérité* »¹⁴, ne peut nier cette réalité. En effet, décrivant la situation sécuritaire au chef de l'Etat en présence du haut commandement ivoirien, il affirme que : « *pillages de domicile, vols de voitures, braquages de banques, rackets amplifiés le*

10 Issa Yeo, « Sécurisation d'Abidjan : Watao fait le point » in *Fraternité matin* n°13921 du 20 avril 2011 p.2

11 Marc Yevou, « le conseil de gouvernement, présidé par le premier ministre Guillaume Soro, s'est tenu dans une ambiance bon enfant » *fraternité matin* n°13921 du 20 avril 2011 p.2

12 *ibidem*

13 *Ibid.*

14 Rémi Coulibaly ; « Le Président Alassane Ouattara s'est entretenu avec des généraux au Golf, il les a instruits : vous devez mettre fin à l'état de belligérance, au besoin par la force... » *Fraternité matin* n°13924 du 25 avril 2011

tout exacerbé par l'état intolérable de belligérance à Yopougon dont une bonne partie est occupée par des miliciens et mercenaires ; et à Abobo, particulièrement au PK 18, en plus la Maison d'Arrêt et de Correction occupée par des éléments d'I. B¹⁵. »¹⁶.

Le président de la République, mis solennellement au courant du désarroi des Ivoiriens, ordonne à son armée de *mettre fin à l'état de belligérance qui caractérise certains quartiers d'Abidjan*¹⁷. Dès le lendemain, le quartier général du sergent Ibrahim Coulibaly est pris pour cible. IB est tué et son *commando invisible* démantelé. De même, à Yopougon, fief des miliciens pro-Gbagbo, les manœuvres s'accroissent pour établir l'autorité du régime Ouattara. Le nouveau pouvoir allie opérations militaires sous le commandement de Chérif Ousmane – l'un des principaux chefs militaires de la rébellion ivoirienne – et négociations comme le fait remarquer le lieutenant-colonel Watao : « *Nous sommes en train de négocier avec nos frères miliciens de cette commune car nous estimons que ce n'est pas la force qui résout tout* »¹⁸. Finalement, quelques semaines plus tard, Yopougon, dernier symbole de la résistance des pro-Gbagbo est conquis. Désormais, on peut affirmer que les militaires dans la rue sont estampillés Alassane Ouattara. C'est déjà un pas vers la normalisation et la sécurisation mais le gouvernement est loin d'avoir résorbé le problème de la sécurité. Certes, les pillages – pour la plupart favorisés par le flou qui existait – les vols et agressions sont en nette baisse, mais la situation demeure préoccupante.

15 I. B. est le pseudonyme du sergent-chef Ibrahim Coulibaly. Cité par plusieurs sources comme l'un des pères de la rébellion, ses rapports se refroidissent puis deviennent conflictuels avec Guillaume Soro. Il rentre clandestinement en Côte d'Ivoire lors des élections et prend la tête d'une milice baptisée «Commando invisible». Leurs opérations depuis leur base du quartier d'Abobo affaiblissent les forces restées fidèles à Laurent Gbagbo. A la chute de ce dernier, il hésite à faire allégeance à Ouattara et continue de régner en maître sur certains secteurs d'Abobo au grand désarroi du gouvernement.

16 Rémi Coulibaly ; « Le Président Alassane Ouattara s'est entretenu avec des généraux au Golf, il les a instruits : vous devez mettre fin à l'état de belligérance, au besoin par la force... » *Fraternité matin* n°13924 du 25 avril 2011

17 Ibidem

18 Issa Yeo, « Sécurisation d'Abidjan : Watao fait le point » in *Fraternité matin* n°13921 du 20 avril 2011 p.2



Les attaques répétées contre les camps militaires et certains commissariats d'Abidjan jusqu'en août 2012 sont le signe de la fragilité des acquis en matière de sécurité. Pour preuve, des tirs entendus dans la nuit du 14 octobre 2011 dans le plus grand camp de gendarmerie d'Abidjan ont mobilisé jusque dans les rangs de l'Opération des Nations Unies en Côte d'Ivoire (ONUCI)¹⁹.

La situation à l'intérieur du pays n'est guère plus reluisante. Les populations des villes doivent elles aussi faire face à une insécurité record. Les hordes de bandits refoulées d'Abidjan et des villes abritant des détachements militaires importants trouvent ici un terrain propice à leurs basses besognes. La léthargie dans laquelle sont plongées la police et la gendarmerie leur garantit une facilité de manœuvre tout au moins dans les premières semaines de l'ère Ouattara. A cela il faut ajouter le phénomène des coupeurs de route qui transforment les axes routiers en véritable champ d'opérations et les heures de voyage en moments d'enfer ou de stress. Dans le centre du pays par exemple, la question est tellement cruciale que l'adjudant Traoré Amoudy, chargé de la sécurité dans la ville de Bouaké l'évoque avec la presse au début du mois d'août 2011 « *l'insécurité sur les axes routiers Bouaké-Katiola, Bouaké-Béoumi et Bouaké-Sakassou dans la zone Ouest ainsi que sur l'axe Bouaké-Bamoro-Katiola sur la nationale, dans la zone nord* »²⁰.

Les populations rurales n'échappent pas à la règle de l'insécurité en Côte d'Ivoire. Les braqueurs en rase campagne y sèment la terreur. Certains hommes en armes occupent les plantations voire les greniers des pauvres paysans qui ne savent à quel saint se vouer.

Au total, le premier souci des Ivoiriens au lendemain de la crise est la sécurité. Comment peut-il en être autrement au regard du tableau que nous venons de dépeindre ? Certains ne trouvent d'autres solutions que

19 Soro ; « Agban : des tirs entendus dans la nuit de vendredi affolent les populations » *fraternité matin* n° 14067 du 17 octobre 2011

20 Youssouf Sylla ; « Stratégies payantes des FRCI » in *Fraternité matin* N°14006 du mardi 2 août 2011 p.17

de s'exiler dans des pays voisins exportant de fait la question ivoirienne dans toute la sous-région. Ceci d'autant plus que le contingent d'exilés ivoiriens compte en son sein de nombreux partisans de l'ancien régime qui caressent le rêve de faire chuter Ouattara. La porosité des frontières, la présence de mercenaires bon marché au Libéria voisin sont autant de facteurs qui rendent la menace de déstabilisation sérieuse et qui poussent à une analyse plus profonde de cet aspect.

Des frontières à rasséréner

La Côte d'Ivoire a une longue frontière terrestre qu'elle partage avec cinq pays. Au Nord le Burkina Faso et le Mali, au Nord-Ouest la Guinée, à l'Est le Ghana et à l'Ouest le Libéria. Si les frontières Nord et Nord-ouest sont relativement épargnées par les soubresauts de la crise post-électorale ce n'est pas le cas à l'Est et à l'Ouest.

La frontière ivoiro-libérienne est depuis le début des années 1990 au cœur des préoccupations des responsables ivoiriens. Les différentes crises libériennes avec leur corollaire de réfugiés et de chefs exilés en Côte d'Ivoire d'une part, et la guerre de septembre 2002 caractérisée dans cette zone par le recours aux mercenaires libériens et l'apparenté qui lie les ethnies de part et d'autre du Cavally²¹ d'autre part expliquent l'attention particulière accordée par la Côte d'Ivoire à sa frontière Ouest. Le nouveau pouvoir doit redoubler la surveillance dans cette zone devenue très conflictogène au lendemain de la prise de pouvoir d'Alassane Ouattara.

En effet, la conquête de l'Ouest ivoirien, bastion de Laurent Gbagbo, par les hommes de Ouattara à la fin du mois de mars 2011 ne s'est pas faite sans heurts. L'atrocité des combats se matérialise par le lourd bilan humain allant de 300 à 800 morts selon les sources²² ; mais aussi par le nombre important de réfugiés qui s'établissent au Libéria dont bon nombre, miliciens acquis à la cause de Laurent Gbagbo, ont combattu

21 Ce fleuve de plus de 600 km sert de frontière naturelle entre la Côte d'Ivoire et le Libéria.

22 « Duékoué : fosse commune découverte », *Le Figaro* du 5 avril 2011



aux côtés de mercenaires libériens qu'ils retrouvent dans leur exil. Ruminant leurs défaites et espérant le retour au pouvoir de leur mentor, ils n'hésitent pas, appuyés très souvent par des mercenaires libériens, à mener des raids dévastateurs en territoire ivoirien depuis leurs bases libériennes. La question est tellement brûlante qu'elle est au centre d'un mini-sommet de la CEDEAO le 12 septembre 2011 dont Alassane Ouattara évoque le bilan :

« nous avons eu un excellent mini-sommet, sous la présidence du président Goodluck Jonathan, qui nous a permis de faire le point de la situation sécuritaire à la frontière ivoiro-libérienne. Nos préoccupations ont porté sur les voies et moyens à développer pour rassurer que cette frontière serait bien sécurisée et que les bandes armées, mercenaires qui sévissent dans ces régions puissent être retirés »²³.

Quelques jours plus tard, précisément, *dans la nuit du jeudi 15 au vendredi 16 septembre 2011, des mercenaires libériens, appuyés par des miliciens, ont attaqué à une heure le poste FRCI de Zriglo dans la Sous-préfecture de Taï situé à 26 km de Taï sur l'axe Tabou²⁴. L'attaque fait au total 23 morts et rappelle qu'au-delà des discours et des sommets internationaux, il est impératif pour les autorités ivoiriennes de prendre les mesures idoines pour sécuriser leurs frontières ceci d'autant plus que, la frontière Est connaît les mêmes problèmes.*

Aux premières heures de la bataille d'Abidjan, les populations du Sud de la Côte d'Ivoire commencent leurs exils vers le Ghana. Ce mouvement s'accélère au lendemain du 11 avril. Plusieurs partisans de Laurent Gbagbo, plusieurs caciques de son régime et leurs proches mais surtout de nombreux militaires et autres combattants acquis à sa cause ne trouvent d'autres solutions que l'exil ghanéen. Le Ghana voisin est pour eux l'endroit le plus proche et le plus sûr pour échapper

23 Adama Koné « la CEDEAO déclare la chasse à la mercenaire » *Fraternité matin* n°14037 du 12 septembre 2011 p.7

24 Saint-Tra Bi « une attaque transfrontalière fait 15 morts dont un élément des FRCI et de nombreux blessés » in *Fraternité matin* n°14042 du 18 septembre 2011 p.5

à la furia militaire et juridique du nouveau pouvoir abidjanais. Même si progressivement, certains d'entre eux, au nombre desquels le colonel-major Konan Boniface, commandant du théâtre des opérations pour le compte des militaires restés fidèles à Gbagbo, rentrent au pays²⁵ ; le contingent d'exilés ivoiriens au Ghana est important. Les partisans de Gbagbo au Ghana, à l'instar de ceux du Libéria qui n'ont pas enterré leur rêve de retour triomphal en Côte d'Ivoire deviennent de fait, une menace pour Abidjan. La menace est d'autant plus sérieuse que, contrairement aux réfugiés du Libéria, ceux du Ghana comptent dans leurs rangs d'importantes personnalités civiles et militaires proches de Gbagbo qui organisent «la résistance» pour certains et la déstabilisation du régime Ouattara pour d'autres. Des attaques et escarmouches répétées terrorisent les populations frontalières. Les attaques du 21 septembre 2012 marquent les esprits. Cette nuit-là, durant plusieurs heures, d'intenses combats ont opposé les militaires ivoiriens du poste frontalier de Noé à des combattants non identifiés. Au même moment, deux commissariats de police et une brigade de la Gendarmerie de Port-Bouet, commune située sur l'axe Abidjan-Noé sont pris pour cible²⁶.

Il apparait clairement que les autorités ivoiriennes doivent sécuriser leurs frontières. Encore faut-il que leurs forces militaires soient aptes à remplir ces missions ?

Un outil de défense mal en point

Conscients de l'importance d'avoir une armée forte dans cet environnement délicat, les autorités ivoiriennes entreprennent de faire l'état des lieux de leur outil de défense. Elles ont recours à l'expertise française à travers un audit qui relève des problèmes au niveau des effectifs, de la formation et du matériel²⁷.

25 Bamba Drissa ; « sept mois après son retour d'exil, ce que devient le colonel major Konan Boniface » in *Soir Info* du février 2012

26 Claude Millé, « Frontière ivoiro-ghanéenne : Noé attaqué par le commando invisible. Des armes emportées » publié le 21 septembre 2012 et accessible sur le site ivoirebusiness.net

27 Entretien avec le colonel major Lamoussa, conseiller technique du ministre de la défense. Entretien réalisé le 21 janvier 2015



Au sujet des hommes, le rapport pointe du doigt le sureffectif au sein des forces ivoiriennes²⁸. En effet, conformément aux accords de paix signés à Ouagadougou en 2007, la nouvelle armée ivoirienne devait incorporer plus de 5000 combattants issus des mouvements rebelles. Seulement, les opérations militaires liées à la crise post-électorale ont amené les forces nouvelles à recruter massivement de nouveaux soldats qui accroissent considérablement les effectifs. Mais le problème le plus important, quand on évoque les hommes de cette nouvelle armée ivoirienne, est celui de la cohésion, des rapports des militaires entre eux et avec la nation.

Dans l'optique de ratisser au-delà des forces nouvelles, Alassane Ouattara crée par ordonnance le 17 mars 2011, les Forces Républicaines de Côte d'Ivoire (FRCI). Mais cette appellation qui demeure au-delà du 11 avril 2011, a du mal à fédérer tous les militaires ivoiriens. C'est le lieu de rappeler que s'étant affrontés, souvent violemment, il y a juste quelques semaines, espérer une franche collaboration et une réconciliation au premier claquement de doigts est purement chimérique. La multiplication des attaques contre les postes frontaliers et les camps militaires fait resurgir les tensions entre ex FAFN et FDS. Ces derniers sont soupçonnés de connivences avec les assaillants.

Les rapports entre les FRCI et la nation sont aussi délicats. Pour la majeure partie des partisans de Laurent Gbagbo, ces militaires ne sont que des miliciens d'Alassane Ouattara. Les bavures, les rackets et les excès commis par ces soldats ne font qu'apporter de l'eau au moulin de leurs détracteurs. D'ailleurs, l'essentiel des unes de la presse proche de l'opposition comporte une bavure des FRCI. Le problème est tel que les chefs de guerre issus des Forces Nouvelles sont obligés de multiplier les démentis comme le fait Watao dans les colonnes de *Fraternité Matin* « *les gens utilisent mon nom pour faire du n'importe quoi. Je tiens à rassurer la population qu'aucun des chefs n'est mêlé aux pillages. Ceci dit, nous travaillons à mettre la main sur les éléments afin de les radier*

28 *ibidem*

de nos rangs »²⁹ toutes les brebis galeuses. L'épuration est d'autant plus urgente que l'attitude malveillante des soldats FRCI menace la cohésion d'une nation déjà très éprouvée. Pour preuve, le 21 octobre 2011, la banlieue abidjanaise de Bingerville est paralysée suite à une altercation meurtrière impliquant des soldats FRCI³⁰.

L'équipement des militaires ivoiriens laissent aussi à désirer. Les infrastructures militaires notamment les casernes, les magasins d'armes et les camps, cibles de bombardements massifs durant la crise post-électorale sont dans un piteux état. Une partie des armes et des véhicules a été emportée. On ne trouve presque plus de véhicules tactiques au lendemain de la crise³¹. Cette faiblesse de l'équipement peut s'avérer grave de conséquences dans un environnement aussi tendu. Le récit d'un soldat engagé dans l'attaque de Zriglo en dit long sur ce danger : « *Nous sommes démunis, sans moyens de communication adéquats pour prévenir nos collègues en cas d'attaque. Nos moyens de mobilité non viables et le mauvais état de la route ont fait que les assaillants ont pris tout leur temps, de 1 heure à 4 heures du matin, pour commettre des crimes, viols avant de disparaître dans la jungle* »³².

En somme, au lendemain de l'accession d'Alassane Ouattara, la situation sécuritaire de la Côte d'Ivoire est délicate et son outil sécuritaire plus que défaillant. Quelles solutions sont envisagées pour répondre le plus rapidement au défi sécuritaire ? Quelle forme prend la RSS en Côte d'Ivoire ?

Mettre en place une nouvelle défense

Face à l'urgence, les nouvelles autorités ivoiriennes tentent de trouver des solutions capables de ramener au plus vite la sécurité dans le pays et de renouer la confiance entre la nation et son armée. La poursuite

29 Issia Yeo, Op. Cit.

30 Marc Yevou, « une descente musclée des FRCI dans un club de jeu de cartes tourne au drame » in *fraternité matin* n°14063 du mercredi 12 octobre 2011

31 Entretien avec le colonel major Lamoussa

32 Saint Tra-bi, Op. Cit.



du programme du DDR³³, l'identification et la formation des hommes puis le rééquipement des forces militaires et paramilitaires, sont les principaux axes de leur action.

La reprise du processus de DDR

La circulation intense d'armes légères et de petits calibres fait comprendre aux responsables ivoiriens la nécessité de relancer le processus de DDR en l'élargissant aux combattants qui se sont engagés à partir de la crise post-électorale. En effet, les différents accords signés durant la décennie de crise intègrent tous la question du retour à la vie civile des soldats démobilisés, quid des derniers engagés qui ne sont théoriquement pas concernés par les précédents accords. Vu que ces appelés de la dernière heure, par leur connaissance des armes et leurs formations aux techniques de combats, peuvent devenir une sérieuse menace sur la sécurité et la stabilité du pays. Ce sont, au total, environ 70000 anciens combattants³⁴ qu'il faut prendre en charge au risque de les voir basculer, si ce n'est demeurer dans le grand banditisme.

Pour y arriver, l'Etat en appelle à la mobilisation de tous. Des partenaires privés aux collectivités décentralisées en passant par les sociétés d'Etat, tout le monde est sensibilisé à faciliter l'insertion des ex-combattants à travers des formations et de l'offre d'emplois. Le message est très vite entendu, puisque dès le mois de septembre 2011, les communes ivoiriennes offrent environ 3000 emplois dans l'entretien des voiries³⁵. Au séminaire de janvier 2015 consacrée à la question, des entreprises comme Bolloré proposent aux anciens combattants des formations dans la conduite des poids lourds³⁶.

33 Désarmement Démobilisation et Réinsertion. Ce programme concerne tous les anciens combattants qui n'intègrent pas l'Armée.

34 Interview de M Sarassoro, directeur du programme DDR à RFI à l'émission *Afrique matin* du 23 janvier 2015.

35 Emmanuel Kouassi ; « Darret cherche 3000 ex-combattants pour des emplois à la voirie » in *fraternité matin* n°14042 du 18 septembre 2011 p.5

36 Interview de M Sarassoro, directeur du programme DDR à RFI à l'émission *Afrique matin* du 23 janvier 2015

Même si de nombreuses insuffisances sont à relever dans la mise en œuvre du programme de réinsertion³⁷, il permet tout de même à pas moins de 40000 ex combattants de bénéficier de formations et d'emplois³⁸. Toute chose qui contribue à lutter contre l'insécurité en Côte d'Ivoire. Mais les bavures engageant des soldats estampillés FRCI, obligent le gouvernement à assainir ses forces armées.

Agir sur les hommes de la défense ivoirienne

Assurer la sécurité et la défense des ivoiriens dépend en grande partie de la qualité et du dévouement des hommes qui servent au sein des forces militaires et paramilitaires. Conscients de ce fait, les nouvelles autorités entendent faire du soldat ivoirien, un homme exemplaire et discipliné qui agit en faveur de la protection des institutions et de la réconciliation nationale³⁹. Pour y parvenir, elles décident dans un premier temps de lancer un processus d'identification des hommes. C'est une étape importante car trop de confusions persistent. D'abord, plusieurs ex-combattants appelés à être démobilisés refusent de l'être.

Encore en possession de leurs armes, tenues et munitions, chacun des forfaits qu'ils commettent est attribué aux FRCI. Toute chose qui contribue à ternir davantage l'image de l'armée ivoirienne. Ensuite, profitant de l'aisance avec laquelle on se procure les tenues des forces ivoiriennes aux marchés noirs, plusieurs bandes de malfrats opèrent sous la tunique des FRCI. Enfin, il est important pour le nouveau pouvoir ivoirien d'avoir une idée précise des effectifs de l'armée d'une part, et d'autre part, des soldats en exil ou en désertion car ceux-ci peuvent constituer une véritable menace pour la stabilité du régime et pour la sécurité dans le pays. Leur connaissance de l'environnement ajoutée au fait qu'ils sont capables eux-aussi de se camoufler en soldats

37 On pourrait évoquer entre autres le fait que certains bénéficiaires des emplois et des formations ne sont pas des ex combattants et la faible rémunération des emplois proposés n'incite pas toujours à la démobilisation.

38 Interview de M Sarassoro, directeur du programme DDR à RFI à l'émission Afrique matin du 23 janvier 2015

39 Enquête avec le Gal Mathias Doué, entretien réalisé le 9 août 2012.



FRCI poussent les responsables ivoiriens à prendre très au sérieux cette question.

Le processus d'identification démarre par le recensement de tous les militaires et paramilitaires. Ceux issus des FAFN sont d'abord encasernés. L'opération débute au mois de septembre 2011 à Yopougon où un centre dédié à l'encasernement des combattants ouvre ses portes avec une capacité d'accueil d'environ 240 soldats à son inauguration⁴⁰. Les soldats sont priés de se faire enregistrer auprès des principaux chefs de guerre du mouvement. Après vérification⁴¹, on leur attribue un numéro matricule. Cette phase, aux dires du ministre de la défense Paul Koffi Koffi s'achève le 31 août 2011⁴².

Quant aux soldats provenant des FANCI⁴³, de la gendarmerie et des autres forces paramilitaires, ils doivent non seulement se présenter devant leurs chefs d'unités pour signifier leur présence dans les jours qui suivent le 11 avril 2011, mais percevoir obligatoirement leurs soldes des mois de mai et juin 2011 dans leurs unités respectives. Une fois cette étape achevée, l'exécutif décide du renouvellement des tenues et de limiter les licences pour leur fabrication. Obligation est faite aux hommes d'arborer sur leurs tenues une plaque patronymique permettant de les identifier systématiquement.

Même si des faiblesses sont encore décelées⁴⁴, le dispositif mis en place permet aux autorités de voir plus clair dans les effectifs et de s'orienter plus activement vers l'amélioration de l'image de l'armée. Cela passe par deux actions principales : la sensibilisation et la répression.

40 Germain Boni « Encasernement des FRCI : l'opération débute à Yopougon avec plus de 240 soldats » in *Fraternité matin* n°14045. P.6

41 Il s'agit dans un premier temps de s'assurer que le soldat en question fait bel et bien partie d'une unité des FAFN. Cette tâche incombe aux chefs militaires de la rébellion. Ensuite, vérifier qu'il n'est pas concerné par le processus de DDR

42 Pascal Soro « Paul Koffi Koffi annonce une unité spéciale de lutte contre le racket » in *Fraternité matin* n°14029 du 2 septembre 2011 p.7

43 Nom donné à l'armée ivoirienne jusqu'à l'avènement au pouvoir d'Alassane Ouattara

44 Certains soldats issus des FAFN se sont inscrits sur plusieurs listes alors que d'autres n'ont pas pu se faire inscrire. Pire encore, des gens qui n'ont jamais combattu ont pu s'inscrire.

En effet, face aux nombreux écarts des FRCI, la hiérarchie entreprend de leur rappeler leurs missions et leurs obligations. Guillaume Soro qui, aux premières heures du régime Ouattara, cumulait les fonctions de premier ministre et de ministre de la défense, s'adressant ce 5 mai 2011 aux militaires au camp d'Akouédo insiste sur leur devoir envers la population. Dans la même veine, le général Kouassi Gervais, commandant supérieur de la gendarmerie ivoirienne, lors d'une passation de commandement au camp d'Agban parle à ses hommes en ces termes : « *Bannissez les exactions de toutes sortes.*

*Participez par vos actes quotidiens à la consolidation de l'Etat (...) Vous devez travailler en synergie (avec les autres forces) pour faire front commun à d'éventuelles velléités de déstabilisation »*⁴⁵.

La sensibilisation entamée au sommet de la hiérarchie militaire se poursuit à tous les étages de l'édifice. Constatant que certaines brebis galeuses continuaient leurs basses besognes, le gouvernement ivoirien décide de réprimer autant que possible les bavures militaires et policières. Ainsi, au début du mois d'août 2011, Paul Koffi Koffi annonce solennellement la création d'une unité spécialisée contre le racket⁴⁶. L'unité annoncée est installée le 7 octobre 2011 à l'école de police d'Abidjan. Constituée *de 86 gendarmes, 79 policiers, 91 militaires, 47 douaniers et 47 agents des eaux et forêts (...), elle est placée sous l'autorité du commandant Tuo Fozié*⁴⁷, autre figure militaire importante des forces nouvelles. S'adressant à ces 350 hommes, le ministre de l'intérieur Hamed Bakayoko leur dévoile les attentes du gouvernement en ces termes : « *allez partout, démantenez tous les barrages illicites pour permettre aux opérateurs économiques et aux populations de*

45 Emmanuel Kouadio : « Le commandant supérieur de la Gendarmerie nationale a lancé un appel à ses collaborateurs au cours d'une cérémonie de passation de commandement » in *Fraternité matin* n°14011 du 9 Août 2011

46 Pascal Soro « Paul Koffi Koffi annonce une unité spéciale de lutte contre le racket » in *Fraternité matin* n°14029 du 2 septembre 2011 p.7

47 Landry Kohon ; « 350 hommes aux troussees des agents racketteurs » in *Fraternité matin* n°14060 du 8 octobre 2011



vaquer tranquillement et dans la sérénité à leurs occupations. »⁴⁸. Au mois de juillet 2012, il est aussi créé une police militaire placée sous le commandement du commandant Chérif Ousmane.

En alliant sensibilisation et répression, les autorités ivoiriennes espèrent avoir des hommes conscients de leur rôle dans la société. Elles entendent aussi, pour les rendre plus efficaces dans l'accomplissement de leurs missions, renforcer leurs équipements et créer de nouvelles unités pour répondre aux besoins sécuritaires.

Le renforcement du dispositif sécuritaire ivoirien

La dégradation de la sécurité et les menaces de plus en plus pernicieuses aux frontières imposent une rapide remise en marche de l'outil de défense et de sécurité ivoirien. Pour ce faire, les nouvelles autorités favorisent le retour des policiers et des gendarmes qui ont déserté commissariats et brigades au plus fort de la crise. C'est bien pour cela que Guillaume Soro se réjouit que « *Les policiers sont de retour à l'école de police, ils sont mobilisés et prêts à travailler.* »⁴⁹. Cela dit, tous les policiers n'ont pas cette chance parce que la plupart des commissariats sont occupés par des éléments FRCI provenant des FAFN.

Il faut attendre le début du mois de septembre pour entendre le ministre Paul Koffi Koffi annoncer « *l'encasernement des FRCI encore dans les commissariats pour la semaine prochaine* »⁵⁰. Suivant ce processus, la police et la gendarmerie, à la fin de l'année 2011 ne sont plus très loin de leur fonctionnement d'avant la crise post-électorale. En outre, les infrastructures militaires endommagées durant les rudes affrontements de la crise sont remises en état. Malgré cela, les défis sécuritaires inhérents à une situation de sortie de crise ne sont pas toujours relevés. Il faut pour cela un réaménagement du dispositif sécuritaire ivoirien

48 Ibidem

49 Marc Yevou, « le conseil de gouvernement, présidé par le premier ministre Guillaume Soro, s'est tenu dans une ambiance bon enfant » *Fraternité matin* n°13921 du 20 avril 2011 p.2

50 Pascal Soro « Paul Koffi Koffi annonce une unité spéciale de lutte contre le racket » in *Fraternité matin* n°14029 du 2 septembre 2011 p.7

pour le rendre plus apte à répondre aux nouvelles menaces. En effet, la RSS essaie d'améliorer la situation sécuritaire à travers des réformes institutionnelles⁵¹. Dans cet esprit, on assiste à la création de nouvelles unités. À Abidjan, deux unités majeures voient ainsi le jour. D'abord, la Brigade de Sécurité⁵² d'Abidjan. Unité de la Gendarmerie qui a pour principale mission de patrouiller en permanence dans le district d'Abidjan d'abord comme force dissuasive mais aussi comme force d'intervention capable de se projeter rapidement dès lors qu'une opération est nécessaire. Ensuite, le CCDO⁵³, une unité de 750 hommes composée d'éléments des FRCI, de la police et de la gendarmerie, chargée elle aussi de patrouiller dans Abidjan puis à Bouaké et Yamoussoukro afin de dissuader et de neutraliser ces bandits qui hantent les Ivoiriens. Son quartier général situé au siège du ministère de l'intérieur a été inauguré le 11 mars 2012 par le chef de l'Etat en personne. Watao en assure le commandement opérationnel à sa création.

Au sein de l'armée, il est mis sur pied le 5 août 2011 des forces spéciales. Ce corps d'élite se constitue à sa création de 200 hommes issus de plusieurs corps militaires. Ils sont spécialement formés, instruits et entraînés pour mener des missions particulières, allant des opérations spéciales dans le cadre d'un conflit classique à celles relevant de la guerre non conventionnelle. A sa création, l'unité est commandée par le lieutenant-colonel Lassina Doumbia secondé, entre autres, par les commandants Morou Ouattara – frère de Watao – Fofana Losseni et Kone Jah, tous des chefs militaires issus des FAFN⁵⁴. La défense aux frontières Est et Ouest entraîne la création de deux principaux bataillons de sécurisation.

51 Herbert Wulf, « Réforme du secteur de sécurité dans les pays en développement et les pays en transition » accessible sur www.berghof-handbook.net

52 Baudelaire Mieu « Côte d'Ivoire : avec le CCDO, la sécurité d'Abidjan se militarise » accessible sur jeuneafrique.com

53 Ibidem

54 Entretien avec le colonel Lamoussa



Le Bataillon de Sécurisation de l'Ouest⁵⁵ et le Bataillon de Sécurisation de l'Est. Ces deux bataillons ont pour mission d'assurer la défense aux frontières et d'aider les forces de gendarmerie à assurer la sécurité dans les zones frontalières.

Ces unités et, plus généralement, la défense ivoirienne pour être plus efficaces ont nécessairement besoin de renforcer leurs équipements. Le gouvernement ivoirien en est conscient. Après avoir pu bénéficier dans l'urgence de l'aide militaire française à travers des dons de véhicules, il prépare un plan pour renforcer ses capacités militaires. Le colonel Lamoussa nous en parle en ces termes : « *en 2013, nous avons surtout équipé l'armée de terre et la gendarmerie, en 2014 c'était le tour de la marine et en 2015 ce sera l'armée de l'air* »⁵⁶.

Les propos du conseiller du ministre de la défense confirme l'article de la Lettre du continent de mai 2013 qui révèle que : « *Plusieurs véhicules blindés destinés aux forces d'intervention de la police et de la gendarmerie, ainsi qu'à la sécurité présidentielle seront livrés d'ici le mois de juillet à la Côte d'Ivoire par la société française ACMAT (Atelier de Construction Mécanique de l'Atlantique) (...) principal fournisseur de l'Etat ivoirien basé à St Nazaire, a déjà livré plus de 300 véhicules dans le cadre d'un contrat d'équipement de 35 milliards de FCFA signé en 2012, et devant prendre fin en décembre. Cet accord prévoit au total la livraison de 519 véhicules (pick up blindés, camions de transport de troupes, vtt)* »⁵⁷. En outre, la Marine ivoirienne acquiert durant l'année 2014 3 patrouilleurs chez le constructeur français Radico Marine. Le premier baptisé *l'Emergence* arrive à Abidjan le 23 juin 2014⁵⁸. Le patrouilleur long de 33 mètres et large de 6.5 mètres est mis en service le 5 août 2014 en présence de la première dame⁵⁹.

55 Bernard Kra, « le Bataillon de sécurisation de l'Ouest » in *L'expression* du 16 janvier 2012 accessible sur abidjan.net

56 Entretien avec le colonel major Lamoussa, Op. Cit.

57 *La lettre du continent* n°659 du 22 mai 2013 p.4

58 Vincent Groizeleau, « Raidco Marine livre à la Côte d'Ivoire son premier RPB 33 »

59 Memouri Diomandé, « le patrouilleur «Emergence» mis en service ce mardi 5 août 2011, accessible sur fratmat.info

L'ouverture du centre militaire de formation des pilotes et des mécaniciens d'avions⁶⁰ augure de nouveaux équipements de l'armée de l'air. Tous ces efforts témoignent de la volonté des autorités ivoiriennes de se doter d'un outil sécuritaire capable de répondre efficacement à ses missions. Mais l'objectif est-il atteint ?

Le nouvel outil militaire ivoirien : un maillon essentiel de la stabilité nationale et sous-régionale

Après avoir montré un visage ensanglanté par une décennie de crise, la Côte d'Ivoire semble renaître de ses cendres et retrouver son statut de locomotive économique et diplomatique de l'Afrique occidentale. La RSS ne pouvant en aucun cas être mise en place en tant que programme unique mais intégrée dans un programme de paix et de développement, il serait intéressant de vérifier que l'exemple ivoirien répond à ce critère⁶¹. Voilà pourquoi cette section s'attachera à montrer comment les actions engagées pour renforcer la défense nationale ont contribué au nouveau rayonnement ivoirien.

Les forces armées acteurs de la sécurité, de la relance économique.

La sécurité à l'intérieur du territoire et aux frontières est de loin le premier résultat concret des réformes du gouvernement ivoirien en matière de sécurité. Les pillages des premières heures du régime Ouattara et les agressions des premiers mois ne sont plus que de lointains et amers souvenirs. La sécurité est revenue au niveau qu'elle avait avant la crise⁶². De même, les bruits de bottes entendus aux frontières sont de moins en moins audibles. La Côte d'Ivoire, qui pendant un bon moment avait le statut de destination déconseillée dans bien d'ambassades, est aujourd'hui une destination recommandée. C'est avec beaucoup de fierté qu'Alassane Ouattara s'adressant à la nation le 31 décembre 2012 que *la Côte d'Ivoire est désormais fréquentable* avant d'annoncer

60 Entretien avec le colonel Lamoussa

61 Herbert Wulf, « Réforme du secteur de sécurité dans les pays en développement et les pays en transition » accessible sur www.berghof-handbook.net

62 *Le nouveau réveil* du 6 juin 2014, p.6



deux ans plus tard que *le niveau de sécurité d'Abidjan est équivalent à celui de Genève* et qu'en plus *l'aéroport d'Abidjan venait de battre en 2014 son record d'affluence*. Nul doute, l'action des forces militaires et paramilitaires ivoiriennes a contribué à ramener la sécurité.

Fort de cette sécurité retrouvée, le pays peut se lancer dans son combat pour l'émergence et attirer les investisseurs et les investissements. Sa forte croissance économique depuis 2012⁶³ est la preuve que la bataille est bien engagée avec entre autres atouts, la sécurité et la stabilité.

Des forces ivoiriennes performantes : un atout pour toute la sous-région

L'action et l'efficacité de la défense ivoirienne ont une influence sur l'ensemble de la sous-région ouest-africaine. D'abord parce que la stabilité et la sécurité du pays rejaillit sur la plupart de ses voisins vu qu'elle accueille près de 5 millions de ressortissants ouest-africains⁶⁴ et contribue à 40% du PIB de l'UEMOA⁶⁵. Ensuite, des forces ivoiriennes capables de surveiller et de défendre chaque cm² de leur territoire évitent d'en faire une base arrière pour déstabiliser les voisins ou pour faciliter des trafics internationaux illicites voire la diffusion de maladies qui profitent de la porosité des frontières. L'exemple du virus Ebola montre l'importance du contrôle aux frontières. Enfin, des forces ivoiriennes compétentes peuvent aider à apporter une réponse sécuritaire aux dangers qui menacent l'ensemble de la sous-région⁶⁶ ou contribuer aux opérations de maintien de la paix qui engagent la CEDEAO comme c'est le cas avec le contingent ivoirien de la MINUSMA au Mali. De même, les patrouilleurs de la marine ivoirienne peuvent être engagés dans une action internationale contre le piratage qui menace les côtes du golfe de Guinée.

63 Rapports annuels du FMI sur la Côte d'Ivoire

64 Chiffre émanant du recensement général de la population ivoirienne de 1998

65 Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine.

66 Notamment la menace terroriste au Sahel et la menace Boko Haram dans le bassin du lac Tchad.

Des efforts à poursuivre

Certes, l'armée, la gendarmerie et la police ont réalisé beaucoup de progrès depuis avril 2011 ; certes la sécurité s'est largement améliorée et les bavures des FRCI sont devenues plus rares mais beaucoup d'insuffisances demeurent qui obligent les décideurs ivoiriens à poursuivre la réforme de leur outil sécuritaire. La persistance des incursions ennemies dans le sud-ouest et principalement dans la région de Grabo non loin de la frontière libérienne montre qu'elle n'est pas encore débarrassée des hordes de mercenaires. De même, la mutinerie de la fin de l'année 2014 peut être perçue comme le signe d'un malaise au sein des FRCI particulièrement ceux issus des FAFN.

Des questions aussi importantes que le sureffectif des FRCI⁶⁷ ou la formation des soldats notamment ceux qui ont été recrutés au moment où débutait la crise post-électorale sont remises aux calendes grecques alors que leurs conséquences sont visibles. Par exemple, le sureffectif limite la part d'investissement du budget de la défense au profit du fonctionnement. De même, les jeunes gens non formés à la déontologie du métier de l'arme sont plus enclins à commettre des excès et des bavures de toutes sortes.

En somme, Alassane Ouattara hérite d'un pays déchiré par une sanglante crise post-électorale et angoissé par une situation sécuritaire désespérante. Car, au lendemain du 11 avril 2011, les rues d'Abidjan, et de tout le pays sont le théâtre de pillages, d'agressions et de règlements de compte. La police et la gendarmerie, censées garantir la sécurité des Ivoiriens sont aux abonnés absents. Progressivement, le régime parvient tant bien que mal à remettre en marche son outil sécuritaire puis à faire les réformes indispensables à sa perfection. La création de nouvelles unités et l'investissement dans les équipements militaires donnent des résultats probants. La sécurité est de retour, de 3.8 en 2011, l'indice de sécurité est passé 1.2 en 2014⁶⁸.

67 Entretien avec le Gal Doué

68 Alain Donwahi, « le mot du secrétaire » in bulletin d'informations de la Réforme du Secteur



Les frontières sont plus sûres même si quelques soubresauts persistent encore sur les bords du Cavally. La Côte d'Ivoire retrouve sa place dans le concert des nations. L'armée ivoirienne se paie même le luxe de participer à la force internationale au Mali. Les problèmes qui subsistent concernant les effectifs, la cohésion des forces et leur image dans l'opinion prouvent que les autorités doivent poursuivre les réformes afin de faire de la défense ivoirienne un véritable atout pour développement et la stabilité du pays et, de l'Afrique de l'Ouest.

Chapitre 15

Conflits armés et sécurité au Sahel : analyse comparée des politiques sécuritaires du Niger et du Mali face aux rébellions touarègues

Abdoul Karim Saidou

Introduction

La question touarègue continue d'alimenter la réflexion scientifique sur le Sahel¹. Depuis les rébellions armées des années 1990, le Mali et le Niger, les deux principaux Etats touchés par la question touarègue, ont initié des processus de gestion post conflit en vue de la consolidation de la paix et de la démocratie. Si les deux Etats ont emprunté des voies relativement identiques dans leurs stratégies de gestion et de prévention des conflits armés, force est de reconnaître que les résultats divergent en termes de politiques sécuritaires. En effet, pendant qu'en 2012 suite à la crise libyenne, le Mali perdait son autorité dans les grandes villes du Nord suite aux attaques de rebelles touaregs et d'islamistes, le Niger ne fut pas ébranlé outre mesure. Pourtant, nombreux étaient les anciens rebelles touaregs nigériens à avoir combattu aux côtés des forces fidèles à Kadhafi pendant la crise libyenne. Si les deux Etats connaissent de façon sporadique des résurgences des rébellions armées depuis les accords de paix des années 1990, le Mali affiche une vulnérabilité plus forte par rapport au Niger. Qu'est-ce qui peut expliquer cette relative résilience du Niger face aux conflits armés?

L'objectif de cet article de contribuer à élucider cette question à travers l'analyse des politiques sécuritaires mises en œuvre en réponses aux rébellions touarègues. L'analyse a abordé les questions suivantes: dans quelle mesure les accords de paix affectent-ils la souveraineté militaire des deux Etats ? Quelles sont les effets des politiques sécuritaires mises

1 Frédéric Deycard, *Les rébellions touarègues au Niger : combattants, mobilisations et culture politique*, Thèse de doctorat en science politique, CAEN, 2011, Saidou Abdoul Karim, *Conflit armé et démocratisation en Afrique : cas du Niger*, Thèse de doctorat en science politique, Université Ouaga II, 2014, Vincent Bonnacase et Julien Brachet, « Les crises sahéliennes : entre perceptions locales et gestions internationales », *Politique africaine*, n°130, juin 2013, p. 5-20



en œuvre après les accords de paix dans les deux Etats ? Comment l'application des accords de paix a-t-elle affecté l'appareil sécuritaire ? Nous avons l'hypothèse que la consolidation de la sécurité dans les deux Etats est tributaire de la qualité des réformes du secteur de la sécurité. L'article montre que les sources de résilience face aux conflits armés résident dans la transformation de la structure d'opportunité politique² de l'Etat, c'est-à-dire dans sa capacité à élever le coût militaire des rébellions.

Les accords de paix comme déterminant de la résilience militaire

La fonction pacificatrice des accords de paix signés par le Niger et le Mali avec les rebelles touaregs est discutable. Censés contribuer à la promotion de la paix, ces accords ont eu pour effets dans certains cas d'accentuer la vulnérabilité de l'Etat. La différence entre les deux pays en termes de résilience aux rébellions réside dans le mode de régulation de l'appareil sécuritaire. Tandis qu'au Niger, les accords de paix n'ont jamais remis en cause la souveraineté militaire de l'Etat, au Mali, les accords de paix signés depuis 1992 ont sonné le glas du principe wébérien du monopole de la violence par la puissance publique. Dans la même veine, la réinsertion des anciens chefs rebelles au Niger s'est faite principalement au sein des partis politiques, alors qu'au Mali, certains anciens chefs rebelles sont restés dans le métier des armes et font carrière dans les forces armées.

Les accords de paix, entre stabilisation et destruction

La sécurité est au cœur de tous les accords de paix signés au Niger et au Mali. Les accords de paix au Niger n'ont jamais remis en cause la souveraineté de l'Etat sur les questions de défense et de sécurité. Le premier accord signé était celui du 9 octobre 1994. Dans cet accord, la Coordination de la résistance armée (CRA) dirigée par Mano Dayak renonçait au « fédéralisme » en faveur de la décentralisation consacrée dans la Constitution du 26 décembre 1992. L'accord définitif fut signé à Ouagadougou le 15 avril 1995, mais cette fois-ci avec l'Organisation de la résistance armée (ORA) présidée par Rhissa Ag Boula.

2 Charles Tilly et Sidney Tarrow, *Politique du conflit : de la grève à la révolution*, Paris, Presses de sciences po, 2008, p. 268-269

Deux protocoles d'accord seront signés par la suite. Celui du 28 novembre 1997 signé Alger entre le gouvernement et l'Union des forces de la résistance (UFRA) présidée par Mohamed Anacko et les Forces armées révolutionnaires du Sahara (FARS), rébellion toubou opérant dans le Kawar animée par Barka Wardougou et Chahaï Barkaï. Ensuite, celui du 21 août 1998 signé à Ndjamenà avec la rébellion toubou du Front démocratique pour le renouveau (FRD) d'Issa Lamine. Quant à la rébellion du Mouvement des nigériens pour la justice (MNJ) née en 2007, sa gestion n'a pas abouti à la signature d'un accord de paix formel.

Ce qui fait la singularité de la gestion post conflit au Niger, c'est le refus de l'Etat de transiger sur son monopole militaire. En effet, les accords signés n'ont jamais prévu, comme ce fut le cas au Mali, ni un désengagement de l'armée des régions du Nord, ni une intégration systématique des rebelles dans l'armée. Dès mars 1995, l'armée refusa l'attribution des grades aux ex-rebelles démobilisés, « *cela du fait même du caractère républicain d'une armée, condition fondamentale de la viabilité de l'État* »³. Selon l'armée, l'égalité d'accès pour tous les citoyens aux emplois militaires est « *incompatible avec la prise en compte de facteur ethnique* »⁴.

L'armée accepta, sous l'impulsion du général Baré, arrivé au pouvoir en janvier 1996, le principe de l'intégration des ex-rebelles dans ses rangs. Mais dans la pratique, elle a su trouver des stratégies subtiles pour écarter les rebelles des postes clés dans l'appareil sécuritaire. Dans le secteur de la sécurité, la seule innovation fut la création des Unités sahariennes de sécurité (USS) composées de ressortissants des zones touchées par le conflit. Ce corps fut incorporé au sein des Forces nationales d'intervention et de sécurité (FNIS). L'installation du commandement des FNIS dans la capitale et non au Nord témoigne de la vision jacobine de l'Etat. Jusqu'en 2010, les FNIS n'avaient pas d'autonomie et étaient commandées par des officiers de l'armée. Après le coup d'Etat du 18 février 2010, la junte militaire supprima les FNIS et les intégra dans le corps unique de la Garde nationale.

3 HCRP, *Note sur la question de la Rébellion Armée*, mars 1995, p. 18

4 Ibid.



Pour les militaires, l'objectif était d'éviter que les FNIS n'apparaissent comme une unité à caractère ethnique et qu'elles constituent une menace sécuritaire pour l'Etat. Le contraste est évident avec le Mali où dans le cadre des accords de paix, l'Etat a consenti des sacrifices énormes en matière de souveraineté militaire. L'analyse du principal accord de paix, le pacte national signé le 11 avril 1992 entre le gouvernement et les Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) le démontre. Le titre II du pacte national prévoit

« l'intégration totale, sur une base individuelle et volontaire et selon les critères de compétence, des combattants des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad (MFUA) dans les différents corps en uniformes de l'État », et la création « des unités spéciales des forces armées composées majoritairement des combattants intégrés des Mouvements et Fronts Unifiés de l'Azawad ». Le même titre prévoit « un allègement substantiel, graduel et approprié des forces armées actuelles dans le Nord, de sorte à aboutir à leur retrait majoritaire ».

Dans cet accord, il est question que l'armée se limite à la défense nationale, ce qui devrait entraîner *« un programme étalé de redéploiement des installations et implantations militaires hors des centres urbains et des zones de pâturage et de pacage, ainsi que la transformation de certaines installations de l'Armée en centres et écoles de formation militaire ou paramilitaire, et l'utilisation de certaines des casernes désaffectées en centre de formation professionnelle »*. Dans l'accord d'Alger du 4 juillet 2006, l'Etat malien a accepté le principe de la *« poursuite du processus de délocalisation des casernes militaires dans les zones urbaines conformément aux dispositions du Pacte National »*. L'armée s'est en effet retirée de certaines zones du Nord et s'est concentrée sur les villes de Gao, Ménaka, Tessalit, Ansongo, Bourem et Tombouctou, laissant ainsi des régions telles que Kidal entre les mains des anciens rebelles⁵.

En, plus, le degré d'autonomie administrative accordée aux régions du Nord varie entre les deux pays. Le pacte national de 1992 accorde un statut particulier aux régions du Nord Mali.

⁵ Baz Lecoq, *Disputed desert: Decolonization, competing nationalisms and Tuareg rebellions in northern Mali*, Leiden, BRILL NV, 2010, p. 323

Ce statut leur conférait certains avantages, tels que le régime fiscal préférentiel qui a été institué pour une période de dix ans en vue d'encourager les investissements. En 2006, l'accord d'Alger a reconduit ce régime préférentiel pour une nouvelle période de dix ans. C'est là une différence de taille avec le Niger où l'Etat n'a concédé aucun statut particulier pour les régions du Nord⁶. Le contraste entre le processus malien et nigérien est perceptible aussi dans le mode de réinsertion des anciens chefs rebelles. Tandis que l'armée malienne leur ouvrait grandement ses portes, l'élite rebelle au Niger avait été cooptée par les partis politiques.

Les trajectoires de réinsertion de l'élite rebelle : l'effet socialisant du système partisan

L'analyse des trajectoires de réinsertion des chefs rebelles dans les deux Etats montre que le Niger s'est illustré par le relatif succès de sa politique de réinsertion de l'élite rebelle. Ce succès s'explique par le choix de l'élite dirigeante d'intégrer les ex-chefs rebelles au sein des partis politiques. Cette expérience montre que le système partisan contribue à la « curialisation »⁷ des ex-rebelles. Depuis 1996, les principaux rebelles touaregs et toubous ont occupé des postes politiques, certains en tant que ministres (Mohamed Anacko, Rhissa Ag Boula, Issa Lamine, etc.), d'autres en tant que conseillers (Goumour Ibrahim, Ali Sidi Adam, etc.). Les ex-rebelles qui ont repris les armes en 2007 en créant le MNJ étaient en majorité issus des forces de sécurité. Par contre, ceux qui avaient opté pour la carrière politique étaient restés légalistes. Il se laisse voir ainsi une corrélation entre type de carrières et ruptures avec l'habitus de guerre. Le vice-président du MNJ Mohamed Asharif était un officier de l'armée, de même que le capitaine Mohamed Adjidar, « chef d'état-major » du MNJ qui était officier des FNIS. Parmi les nouveaux chefs rebelles, seul Rhissa Ag Boula, le chef historique de la rébellion des années 1990, était engagé dans un parti politique.

6 Dans les deux pays, la décentralisation a connu un retard dans son opérationnalisation. Au Niger, les élections locales de 1999 seront annulées suite au coup d'Etat qui coûta la vie au président Baré. Il faudra attendre 2004 pour que les collectivités locales soient installées. Au Mali, les premières élections locales seront organisées en 1996, mais pour Kidal et Gao, il fallut attendre, respectivement 1999 et 1998.

7 Nous empruntons ce concept à Norbert Elias, *La dynamique de l'Occident*, Paris, Calmann-Lévy, 1975, p. 220-225



En fait, en prenant le maquis, ce dernier voulait échapper à la justice⁸. Quant à Aghali Alambo, le chef du MNJ, qui fut sous-préfet d'Arlit dans la région d'Agadez et chef d'une agence de voyage, il n'avait pas d'engagement partisan public. Il en est de même pour Mohamed Ikiji de l'ex-Front de libération du Temoust (FLT) qui avait rejoint le MNJ⁹. Avec le recul, on constate que la plupart des ex-chefs rebelles qui ont intégré les partis après leurs démobilisations sont restés attachés à la procédure démocratique.

Par contre, au Mali, les cas de réinsertion politique n'ont pas été aussi concluants qu'au Niger, comme le montre le cas du chef rebelle touareg Iyad Ag Ghali du Mali, qui, nommé à un poste diplomatique en Arabie Saoudite, s'y est radicalisé au contact des islamistes. Il est évident que des Touaregs ont été nommés à des postes de responsabilité politique. C'est le cas de Mohamed Ag Eghlaf et Zakiatou Wellet Haltanine, ou encore de Mohamed Ag Hamani nommé au poste de Premier ministre en 2002¹⁰. Cependant, de nombreux chefs rebelles maliens ont choisi la réinsertion au sein des forces armées. Ce mode de réinsertion a eu comme effet de faciliter les résurgences des crises sécuritaires en réduisant le coût des rébellions. Si les résurgences des rébellions ont été plus déstabilisatrices au Mali qu'au Niger, c'est principalement à cause de l'intégration des anciens rebelles au sein des forces armées. Ces nouvelles rébellions étaient le fait de ces « intégrés », qui, contrairement au cas du Niger, ont pu gravir facilement les échelons de la hiérarchie militaire.

Ainsi, en 2006, Hassan Fagaga, Lieutenant-colonel de la Garde nationale, dénonçant la non application du pacte national de 1992, accuse le gouvernement de favoritisme dans les promotions au sein des forces armées. Il déserte et déclenche avec d'autres ex-rebelles intégrés dans les forces de sécurité une nouvelle rébellion, l'Alliance démocratique du 23 mai pour le Changement, ADC). Anne Saint Giron

8 Ministre depuis 1997, Rhissa Ag Boula sera limogé en 2004 pour une affaire de meurtre pour lequel il sera condamné en 2008 par contumace. En s'engageant dans la rébellion, il espérait échapper à la justice.

9 Sur le MNJ, lire Frédéric Deycard, « Le Niger entre deux feux. La nouvelle rébellion du MNJ face à Niamey », *Politique africaine*, n°108, décembre 2007, p. 127-144

10 Baz Lecoq, *Disputed desert*, op cit, p. 379.

relate ainsi les faits : « *Le 23 mai 2006, les postes de l'armée, de la gendarmerie et de la police de Kidal et de Menaka sont attaqués à l'aube. Le bilan le plus fiable fait état de trois morts : un militaire, un mutin et un civil. Les mutins tiennent leurs positions pendant vingt quatre heures, puis quittent Kidal avec tout l'arsenal qu'ils peuvent charger sur les véhicules enlevés aux forces armées* »¹¹. Selon l'auteur, le succès de cet officier touareg tient à sa position stratégique dans le dispositif sécuritaire : « *L'attaque a été coordonnée : Hassan Fagaga possède des moyens de communication performants (téléphones, satellites) et des complicités dans les casernes. Si le bilan est faible, c'est que les membres des garnisons ont été maîtrisés de l'intérieur. Le chef de poste de Menaka était un Touareg et l'a livré aux mutins avant de les rejoindre* »¹².

Ainsi que le montre Baz Lecoq, la puissance militaire de cette nouvelle rébellion est liée aux positions qu'occupaient ses chefs dans l'appareil sécuritaire malien : « *A major difference with the rebellion of the 1990s was the position and armament of the insurgents. While at the moment of their attack in June 1990, the movement no longer possessed any means of warfare, the ADC possessed a large amount of heavy arms taken from the army bases they previously occupied as officers and soldiers themselves. Thus, from the start, the ADC was just as well as equipped as the Malian Army, from whence it more or less sprang* »¹³.

Le lien entre mode de réinsertion des anciens rebelles et la vulnérabilité de l'Etat est à cet égard très évident, car au Niger, jamais les anciens rebelles n'ont eu un tel niveau d'influence au sein des forces armées. Avec la crise consécutive à la chute de Kadhafi, d'autres anciens rebelles intégrés dans les forces armées ont participé aux attaques contre l'Etat malien avec le Mouvement national de libération de l'Azawad (MNLA)¹⁴.

11 Anne Saint Girons, *Les rébellions touarègues*, Paris, Editions Ibis Press, 2008, p. 60

12 Ibid

13 Baz Lecoq, *Disputed desert*, op cit. 394

14 Abdoul Karim Saidou, « Le projet indépendantiste touareg : quête de reconnaissance ou quête de pouvoir ? », *Cahier spécial : La crise malienne. Recueil de contributions*, Société malienne des sciences appliquées, décembre 2012, p. 34-42



C'est le cas d'Ousmane Haidara, intégré dans l'armée avec le grade de capitaine et formé à l'école interarmes de Koulikoro. Alors à la tête du commandement militaire à Diabali, le capitaine Haidara était soupçonné de complicité avec les rebelles. Il sera malgré tout promu au grade de commandant, puis de colonel au sein de l'armée. En 2013, c'est lui qui commande les troupes d'Ansar Eddine d'Iyad Ag Ghali qui ont attaqué la localité de Diabali¹⁵. L'officier touareg, le colonel-major Ahadji Ag Gamou, lui-même ancien rebelle, (aujourd'hui général), malgré son dévouement pour défendre l'Etat malien contre le MNLA n'est pas à l'abri de soupçon. En 2012, par simple ruse, il fit allégeance au MNLA avant de reprendre sa posture loyaliste. Ce qui n'a pas manqué de susciter des doutes quant à sa loyauté envers l'armée.

Par ailleurs, les causes de ces résurgences des rébellions au Mali et au Niger tiennent à deux autres facteurs. C'est d'abord le sentiment que les accords de paix n'ont pas été appliqués intégralement par les Etats. Les rebelles déplorent les discriminations dans les promotions au sein des forces armées. C'est ensuite les conflits au sein des mouvements rebelles. Au Niger, les cerveaux du MNJ, les frères Alambo (Aghali et Boubacar) étaient issus du FLAA de Rhissa Ag Boula. Un conflit de leadership les opposait à leur chef qu'ils accusaient de gestion personnelle des rentes de la gestion post conflit. Les frères Alambo ont tenté sans succès l'arbitrage du HCRP entre 2005 et 2006, à l'époque dirigé par le Colonel Hamidou Maigari. La rébellion était pour eux un moyen de s'affranchir de la tutelle de Rhissa Ag Boula. Au Mali également les conflits internes aux mouvements touaregs ont joué dans la reprise des hostilités. A Kidal, la perspective de la succession du chef local Intalla Ag Attaher a accentué les rivalités entre les *Ifoghas* et les *Ifergoumessen* de Tin Essako qui nourrissaient des velléités de coup de force pour prendre la chefferie dans l'Adagh. Ce conflit n'est pas sans lien avec les rivalités entre le Mouvement populaire de l'Azawad (MPA) et le l'Armée révolutionnaire de libération de l'Azawad (ARLA)¹⁶.

15 Eros Sana, « L'armée malienne, entre instabilité, inégalités et luttes de places » in Michel Galy (dir.), *La guerre au Mali. Comprendre la crise au Sahel et au Sahara. Enjeux et zones d'ombre*, Paris, La découverte, 2013, p. 113

16 Ibrahim Bahanga et le lieutenant-colonel Hassan Fagaga sont issus de la fraction de Tin Essako. Anne Saint Girons, *Les rébellions touarègues*, op cit, p. 61

Le Colonel-major Alhaji Ag Gamou qui était chef de la région militaire de Kidal est issu de la tribu des *Imghads* que les *Ifoghas* considèrent comme leurs vassaux, d'où ses rivalités avec Iyad Ag Ghali issu de l'aristocratie *Ifoghas*. La résurgence de la rébellion en 2006 sous la direction d'Iyad Ag Ghali et Ibrahim Ag Bahanga en était une manifestation concrète¹⁷.

En clair, sur l'intégration des ex-rebelles dans les forces armées, les expériences des deux pays divergent. Si le Niger a intégré des anciens rebelles dans les forces armées, contrairement au cas du Mali, aucun chef rebelle n'a gravi les échelons dans l'armée. Tandis que les chefs rebelles nigériens s'intégraient dans le jeu démocratique au Niger, au Mali, ils ont construit leur influence au sein de l'appareil sécuritaire¹⁸.

Les politiques sécuritaires : au-delà des contraintes structurelles, la volatilité des stratégies politiques

Ce qui caractérise les politiques sécuritaires des deux pays, en relation avec la question touarègue, c'est d'une part l'ambiguïté autour de la qualification des rébellions, tantôt perçues comme des problèmes politiques, tantôt considérées sous l'angle sécuritaire. Du coup, les deux Etats n'ont construit ni des réponses militaires solides, ni des stratégies préventives durables. C'est de l'autre, la crise qui traverse les armées nationales, incapables de faire face aux menaces sécuritaires.

Un référentiel ambivalent : les rébellions, problème politique ou sécuritaire?

Ce que le Mali et le Niger ont en commun quant à leurs stratégies face aux rébellions, c'est leur rapport ambivalent aux conflits armés. Les rébellions sont perçues le plus souvent comme des problèmes sécuritaires, occultant ainsi leur soubassement politique. Pourtant,

17 Aida Laurence Ammour, Ould Najim Shindouk, Jean-Luc Peduzzi, *Je reviendrai à Tombouctou. Un chef touareg témoigne*, Paris, Ixelles Editions, 2013, p.133-134

18 Depuis l'arrivée au pouvoir de Mahamadou Issoufou au pouvoir en 2011, on note une nette évolution, avec la nomination du général Ahmed Mohamed, un Touareg, comme chef d'Etat-major général adjoint. Bien que l'intéressé n'ait jamais été rebelle, le fait qu'un touareg atteigne ce niveau de la hiérarchie militaire est inédit. Issoufou a aussi nommé un Touareg comme Premier ministre, en la personne de Brigi Rafini. Si lui aussi n'a jamais été rebelle, le fait qu'il soit originaire d'Iférouane, un des foyers de la rébellion touarègue, est un symbole remarquable.



ces deux pays ont utilisé à certaines périodes des stratégies novatrices pour réguler le pluralisme identitaire dans l'espace public. En matière de régulation du problème touareg, leurs stratégies ont fluctué selon les régimes politiques et les contextes historiques. L'invariant qui se dégage ainsi, c'est la volatilité qui caractérise leur « doctrine » face aux conflits armés.

Le Niger des années 1960 a choisi l'approche préventive en intégrant le particularisme identitaire dans l'espace public. La stratégie du président Diori Hamani est ainsi décrite par André Salifou: « le Chef de l'Etat est si conscient du problème que, durant toute sa présidence, de 1958 à 1974, il maintiendra dans son gouvernement un aristocrate touareg bon teint, Mouddour Zakara. Celui-ci détiendra durant quatorze ans, outre divers grands portefeuilles, celui des Affaires sahariennes et nomades »¹⁹. En outre, « *pragmatique, Diori laisse se perpétuer le corps des méharistes ou « corps des goumiers » constitués de ressortissants de la zone nord, principalement de Touareg, rattaché à la garde républicaine et chargé du maintien de l'ordre et de la surveillance du territoire* »²⁰. Cette politique de reconnaissance identitaire a permis au pays de faire l'économie d'une rébellion dans les années 1960.

Après l'arrivée au pouvoir du lieutenant-colonel (plus tard général) Seyni Kountché le 15 avril 1974, on assiste à une hybridation de la stratégie face aux Touaregs, le régime alliant subtilement répression et conciliation. Avec la tentative avortée de coup d'Etat du 16 mars 1976, dans laquelle étaient impliqués des Touaregs, les relations entre le régime Kountché et les Touaregs se sont amenuisées. Ce coup avorté a suscité une violente répression²¹ qui s'explique, selon Claude Raynaud et Souleymane Abba, par la connotation ethnique de l'affaire, notamment la volonté des mutins « *de s'attaquer à la suprématie Zarma-Sonrhai* ». ²²

19 André Salifou, *Le Niger*, Paris, L'Harmattan, 2002, p. 191

20 Lawel Chekou Koré, *La rébellion touareg au Niger*, Paris, L'Harmattan, 2010, p.95

21 Le 10 avril 1976, la Cour de sureté de l'Etat prononce neuf condamnations à mort et sept sont exécutées. Ainsi, le 21 avril, le commandant Moussa Bayéré, le capitaine Sidi Mohamed, Ahmed Mouddour, Issaka Dankoussou, Idrissa Boubé, Yaou Ibra et Aboubakar Guy Tirolyen sont passés par les armes. Cf. André Salifou, *Le Niger*, op cit, p. 228

22 Claude Raynaud et Souleymane Abba, « Trente ans d'indépendance : repères et tendances », *Politique africaine*, n°38, juin 1990, p. 14. Sanoussi Jackou, un Touareg originaire de

Parmi les sept personnes exécutées figuraient des Touaregs dont Ahmed Mouddour²³ et le capitaine Sidi Mohamed. Ce régime militaire supprima le ministère des affaires sahariennes et nomades. Pour Kountché, cette tentative de déstabilisation était commanditée par la Libye de Kaddafi. En effet, Limam Chafi, d'origine mauritanienne, considéré comme un des cerveaux de la tentative de putsch, s'est enfui en Libye. Depuis lors, le Niger a opté pour la réponse militaire face aux rébellions armées, jusqu'aux négociations de paix des années 1990.

Cependant, à côté de cette stratégie militaire se percevait une approche conciliante qui a consisté à coopter les Touaregs dans l'appareil d'Etat. C'est dans ce sens qu'il convient d'interpréter la nomination du Dr Hamid Algabit au poste de ministre des finances, puis de Premier ministre dans les années 1980, ainsi que la promotion de nombreux Touaregs dans l'administration civile et militaire. Selon André Salifou, les Touaregs constituaient 22% du gouvernement formé le 14 décembre 1983, alors qu'ils représentaient 8 à 9% de la population²⁴. Le successeur de Kountché, le général Ali Saidou va lancer en fin 1987 la décrispation politique en appelant les Touaregs exilés en Libye à rentrer au pays en vue de la réconciliation. C'est pourtant sous la décrispation que sera commis le massacre des Touaregs à Tchintabaraden en mai 1990. Depuis lors, qu'il s'agisse de la rébellion des années 1990 ou de celle de 2007-2009, le discours de l'Etat est marqué par une certaine volatilité dictée par le rapport de force. Les assaillants sont traités tantôt de « bandits », tantôt de « rebelles » selon la conjoncture militaire.

Au Mali, les années qui ont suivi l'indépendance ont été marquées par l'approche militaire, avec la liquidation des insurgés touaregs dans l'Adagh en 1963. Cette approche sera durcie par le général Moussa Traoré dont la vocation guerrière n'a pas épargné le Burkina Faso, avec lequel le Mali s'affrontera à deux reprises, en 1974 et en 1985. Après la chute du général Moussa Traoré en 1991 suite à une insurrection populaire, les nouvelles autorités, avec à leur tête, le Lieutenant-colonel

Maradi, a été accusé d'avoir ourdi un plan d'extermination des Zarmas dénommé « Plan Mukuzu » ou « Plan de Toukounous ».

23 Ahmed Mouddour était le fils de Mouddour Zakara, ministre des affaires sahariennes et nomades sous le régime Diouri.

24 André Salifou, *La question touarègue au Niger*, Paris, Karthala, p. 85



Amadou Toumani Touré, vont inaugurer une approche conciliante avec l'institutionnalisation progressive du dialogue avec les mouvements armés. Cette stratégie sera poursuivie par son successeur, Alpha Oumar Konaré. Ainsi, contrairement au Niger qui a expérimenté une politique multi culturaliste dans les années 1960, c'est pendant la transition démocratique que le Mali a engagé un processus de réformes institutionnelles en réponse à la question touarègue. En effet, lorsqu'on analyse les réponses institutionnelles que les deux pays ont apportées au conflit dans le cadre des accords de paix des années 1990, le Mali a été plus « généreux » sur le registre identitaire, alors que le Niger est resté largement fidèle au paradigme universaliste.

Dans le processus de gestion post conflit, alors le Mali institue un Haut commissariat au Nord pour superviser la mise en œuvre des accords de paix, le Niger met en place en 1994 un Haut commissariat à la restauration de la paix (HCRP) dont les missions sont définies selon un registre foncièrement universaliste. Dans les textes instituant le HCRP, aucune référence au Nord ou aux Touaregs n'est visible. Depuis la création, le HCRP a été dirigé principalement par des officiers de l'armée. D'ailleurs, depuis 2010, avec l'arrivée au pouvoir du Chef d'escadron (Plus tard Général) Salou Djibo au pouvoir, l'Etat a supprimé le HCRP et l'a remplacé par la Haute Autorité à la Réconciliation nationale et consolidation de la démocratie (HARN/CD), qui sera à son tour transformée en Haute autorité à la consolidation de la paix (HACP) à l'avènement de la 7^{ème} République.

Ces réformes institutionnelles traduisent le refus de l'approche multi culturaliste par l'Etat nigérien. Le Mali a accordé plus d'autonomie au Nord Mali, y compris sur le plan militaire, avec notamment le désengagement de l'armée dans certaines régions du Nord. Ainsi, au Mali, les rébellions semblent plus considérées dans leur dimension politique que sous l'angle sécuritaire. La stratégie adoptée par le président Amadou Toumani Touré reposait sur la cooptation des élites rebelles que sur la recherche d'un renforcement de l'appareil sécuritaire. Au Niger, sous le régime Tandja, l'Etat a certes utilisé la même stratégie, mais à la différence du Mali, il a fait preuve de plus de fermeté dans la gestion des crises sécuritaires.

Ce qui différencie les stratégies des deux pays, c'est le degré de dissuasion militaire face aux rébellions, le Niger étant plus ferme que le Mali en la matière. Deux illustrations pour étayer cette assertion. Lorsqu'en 2006, les ex-rebelles touaregs avaient repris les armes, le Mali a dû accepter sous la médiation algérienne de signer un nouvel accord de paix, d'ailleurs fortement décrié par l'opinion publique²⁵. Cette approche n'est pas toujours payante, car l'accord d'Alger du 4 juillet 2006 n'a pas mis fin au conflit²⁶. Par contre, l'année suivante, lorsque le Niger a fait face au MNJ, le président Tandja avait refusé tout dialogue et contraint les rebelles à déposer les armes sans signer d'accord en contrepartie. Selon Lawel Chékou Koré, « *L'armée a déployé quelque 6000 hommes dans le nord d'Agadez, fait l'acquisition de plusieurs hélicoptères de combat russes. Elle a fait preuve de son efficacité en détruisant les bases les plus importantes des rebelles* »²⁷. Le cas des anciens rebelles rentrés de Libye en 2011 est également illustratif de cette différence d'approche entre les deux Etats.

Pourquoi la crise libyenne n'a pas déstabilisé le Niger? C'est d'abord parce que les combattants touaregs ont été désarmés à la frontière, et ensuite parce que les chefs de guerre touaregs ont été réintégrés dès leur retour de Libye. C'est ainsi par exemple que Rhissa Ag Boula et Aghali Alambo ont été nommés au poste de conseiller spécial, le premier auprès du président de la République, et le second auprès du président de l'Assemblée nationale. Cette politique diverge de l'approche malienne où les combattants sont rentrés lourdement armés et où l'Etat n'a pas anticipé pour leur offrir des opportunités de réinsertion. Si le Niger a pu minimiser les effets sécuritaires de la destruction de l'Etat libyen, les deux pays restent des Etats fragiles²⁸, au regard de la faiblesse de leurs appareils sécuritaires.

25 Cf. journal *Construire l'Afrique*, « Mieux vaut la guerre que l'Accord d'Alger ! », n°170 du 1^{er} au 15 août 2006

26 Lawel Chékou Koré, *La rébellion touareg au Niger*, Paris, L'Harmattan, 2019, p. 93

27 Ibid, p.88

28 Le 23 février 2011, au cœur de la capitale nigérienne, AQMI a réussi à enlever deux jeunes Français, Vincent Delory et Antoine de Lécours, lesquels ont perdu la vie lorsque l'armée française et les forces de sécurité nigériennes ont tenté de les « libérer » par la force. Cf. Serge Daniel, *AQMI. L'industrie de l'enlèvement*, Paris, Fayard, 2012, p. 17-25



Le déficit de capacité régulatrice des Etats

L'une des caractéristiques des armées africaines, c'est la faiblesse de leurs capacités opérationnelles, qui rend illusoire le principe wébérien du monopole de la violence par l'Etat²⁹. Les cas du Niger et du Mali montrent que l'une des variables explicatives est à rechercher dans leurs trajectoires historiques des armées. Depuis les indépendances, les armées ont toujours suscité de la méfiance au niveau des dirigeants, qui n'étaient pas enthousiasmés par l'idée de créer des armées puissantes susceptibles de menacer leur pouvoir. La vague de coups d'Etat qui s'est abattue sur le continent a accentué cette crise de confiance entre l'armée et le pouvoir civil.

Au Niger, Aliou Mahamane constate : « (...) dès décembre 1963, une crise éclate entre l'armée et le pouvoir politique, dans un contexte lié aux activités du Sawaba, parti politique d'opposition. Cette crise, qui s'est manifestée sous la forme d'une minuterie, conduit le pouvoir à prendre des précautions : constitution d'une milice privée, armée et structurée à l'image de l'armée nationale »³⁰. La milice du parti unique, le PPN/RDA servira de contrepoids à l'armée et d'instrument de répression contre l'opposition politique. Cette milice disposait de la même structuration que l'armée, avec une hiérarchie et des grades. La formation des miliciens sera confiée d'abord à des militaires, puis à des experts israéliens. Même après la transition démocratique des années 1990, l'armée continue de susciter la méfiance du pouvoir civil à cause des velléités putschistes. L'armée a interrompu le processus démocratique trois fois depuis la Conférence nationale de 1991, le 27 janvier 1996, le 9 avril 1999 et le 18 février 2010³¹, sans compter les nombreuses minuterie dans les casernes dans la même période.

29 ISS, *Dans l'œil du cyclone ? Le Niger face à l'extrémisme religieux et au terrorisme, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO*, Numéro 7, 2013 ; ISS, *Economie politique des conflits au Nord Mali, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO*, Numéro 2, 2013

30 Aliou Mahamane, « La naissance de l'armée nationale au Niger : 1961-1974 » in Kimba Idrissa (dir.), *Armée et politique au Niger*, Dakar, CODESRIA, 2008, p. 46, Tidjani Alou Mahamane, « Les militaires politiciens » in Kimba Idrissa (dir.), *Armée et politique au Niger*, Dakar, CODESRIA, 2008, p. 93-124

31 Mahamane Tidjani Alou, « Les militaires politiciens » in Kimba Idrissa (dir.), *Armée et politique au Niger*, Dakar, CODESRIA, 2008, p. 93-124

Au Mali, après la chute de Modibo Keita en 1968, le général Moussa Traoré, pour contrecarrer l'influence de l'armée, va créer une unité d'élite, les bérets rouges, forte de plus de 1000 hommes. C'est ce que souligne Eros Sana : « *Lui-même béret vert, il a renversé en 1968 le président Modibo Keita, au pouvoir depuis l'indépendance (1960). Mais trois autres fortes figures de la jeune armée malienne l'ont accompagné lors de ce putsch : Karim Dembélé, Kissima Doukoura et Tiécoro Bagayoko, lesquels jouissaient d'une grande aura au sein de l'armée. Tiécoro Bagayoko à la tête de services de sécurité, inspirait à la fois terreur et admiration. L'influence de ces trois hommes était telle que Moussa Traoré fut rapidement convaincu qu'il ne pouvait plus faire totalement confiance à l'armée régulière. Il engagea donc une stratégie de reconquête, passant entre autres par la création à la fin des années 1970 d'une unité spéciale ne répondant qu'au seul président de la République, dont elle assurait la sécurité directe : les bérets rouges* »³².

La création des bérets rouges, unité « choyée » par le régime du général Moussa Traoré et ses successeurs, va exaspérer les tensions, d'une part entre l'armée et le pouvoir civil, et de l'autre entre bérets rouges et bérets verts. Ce dernier conflit a contribué à affaiblir les capacités responsives de l'armée malienne pendant l'invasion des groupes rebelles et terroristes en 2012, et entraîné le coup d'Etat du 22 mars qui mettra fin au régime d'Amadou Toumani Touré. Ainsi, ces armées, mal équipées, et soupçonnées à tort ou à raison, de nourrir des velléités putschistes, n'étaient pas en mesure de faire face aux rébellions touarègues.

Contrairement au Mali, le Niger de Diori Hamani a su contenir le problème touareg dans les années 1960³³. La principale menace pour le pouvoir de Modibo Keita viendra des Touaregs, alors qu'au Niger, c'est surtout la lutte armée du Sawaba déclenchée par Djibo Bakary qui va menacer la stabilité du régime de Diori Hamani. Ainsi, face à la question touarègue, c'est le Mali qui, le premier opta pour la réponse militaire, alors que le Niger s'appuyait sur une stratégie préventive.

32 Eros Sana, « L'armée malienne, entre instabilité, inégalités et luttes de places » in Michel Galy (dir.), *La guerre au Mali. Comprendre la crise au Sahel et au Sahara. Enjeux et zones d'ombre*, Paris, La découverte, 2013, p. 114

33 Lawel Chékou Koré, *La rébellion touareg au Niger*, op cit, p.94



Si le Mali a su mater avec succès la rébellion de 1963, c'était en partie grâce au soutien de l'Algérie et à la modicité des moyens des rebelles. Avec les rébellions des années 1990, mieux organisées et dotées en ressources, les deux États ont été contraints au dialogue. Ces rébellions sont survenues dans des contextes de crise au sein des armées, secouées par des mutineries. Selon Niandou Souley, l'armée nigérienne a organisé en dix ans six mutineries : du 25 au 26 février 1992, 25 août 1992, novembre 1993, octobre 1998, septembre 1999, 30 juillet au 8 août 2002³⁴. L'auteur distingue les mutineries visant la remise en cause de l'ordre républicain, les mutineries à caractère social ou « mutineries du ventre », les mutineries dirigées contre la hiérarchie militaire et les mutineries « suis-generis », spontanées et difficiles à qualifier³⁵. Les articulations entre rébellion et mutineries peuvent être illustrées par les événements du 2 juin 1997 à Agadez où, face à l'offensive rebelle, l'armée s'en était prise aux autorités administratives et militaires soupçonnées de complaisance envers les rebelles³⁶.

Le Mali et le Niger sont certes des pays parmi les plus pauvres de la planète, malgré leur potentiel économique. Cette contrainte structurelle ne peut cependant pas justifier l'état de délabrement dans lequel se trouvent leurs armées. La faillite du système sécuritaire est avant tout le reflet de la crise de gouvernance. Dans ces pays, les transitions démocratiques n'ont pas entraîné une amélioration qualitative de la gouvernance³⁷. Le néopatrimonialisme a survécu à l'ouverture démocratique³⁸. La faiblesse du contrôle démocratique du secteur de la sécurité accentue la crise sécuritaire. Analysant la question au Niger, un auteur souligne que « *les questions de défense et de sécurité sont des sujets délicats entourés d'un tel degré de secret et de confidentialité qu'il est communément admis qu'ils ne sauraient faire l'objet de débats publics autrement que dans le but de nuire à la cohésion et à la*

34 Abdoulaye Niandou Souley, « Mutineries militaires en période de démocratisation » in Kimba Idrissa (dir.), *Armée et politique au Niger*, Dakar, CODESRIA, 2008, p. 236

35 Ibid, p. 233-254

36 Ibid, p. 243.

37 Augustin Loada et Jonathan Weathly (dir.), *Les transitions démocratiques en Afrique de l'Ouest*, Paris, L'Harmattan, 2014

38 Daniel C. Bach et Mamoudou Gazibo (dir.), *L'Etat néopatrimonial. Genèse et trajectoires contemporaines*, Ottawa, Les Presses de l'Université d'Ottawa, 2011

sécurité nationale »³⁹. Au Mali, le président Amadou Toumani Touré, qui a hérité d'une armée faible et démoralisée, va aggraver la crise en créant une classe d'officiers privilégiés, au moment où les hommes de rang croupissaient dans la misère. Il va nommer de 2002 à 2006 plus quarante-cinq généraux : « *ce faisant, ATT a renforcé le déséquilibre qui caractérise l'armée malienne, avec d'un côté pléthore de généraux et d'officiers, bardés d'honneurs et qui s'enrichissent et avec une grande opulence et, de l'autre, une troupe qui évolue dans un cycle de pauvreté ou de précarité que l'appartenance à l'armée ne rompt pas* »⁴⁰.

Du reste, si l'armée malienne a massivement recruté sous son régime, la plupart des candidats se faisaient enrôler par nécessité économique et non par ferveur patriotique. Rien qu'en 2007, plus de 3000 jeunes étaient recrutés dans l'armée à un moment où le secteur public a cessé d'embaucher en masse. Tout comme au Niger, les puissances étrangères, en l'occurrence la France et les Etats-Unis ont investi des ressources substantielles pour renforcer les capacités opérationnelles des armées, mais le déficit de bonne gouvernance n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés⁴¹. De même, malgré les hausses des budgets alloués à la défense, le Niger et le Mali, gangrénés par la corruption, peinent encore à ériger des armées nationales solides, capables d'accomplir leurs missions.

Outre les déterminants liés à la gouvernance, la faiblesse sécuritaire de ces pays résulte des ingérences de puissances régionales, en l'occurrence, l'Algérie et la Libye, qui ont toujours été concurrentes sur la question touarègue, et qui ont été des soutiens aux rebelles. Les tentatives d'alliance entre les Etats nigérien et malien avec Tripoli et Alger, comme instrument de prévention des rébellions armées ont

39 Auteur anonyme, « Niger », Bryden Alan, Boubacar N'Diaye (dir.), *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'ouest francophone : bilan et perspectives*, Zurich, DCAF, LIT, 2011, p. 195

40 Eros Sana, « L'armée malienne, entre instabilité, inégalités et luttes de places », op cit, p. 111

41 La France a mis en place depuis 2008 le programme Recamp (Renforcement des capacités africaines de maintien de la paix) dans lequel sont impliqués le Mali et le Niger. Les Etats-Unis ont depuis l'attaque du 11 septembre 2001, mis en place le Pan-Sahel Initiative, devenu en 2005 le Trans-Saharan Counter-Terrorism Initiative financé à coup de plusieurs centaines de dollars américains. Cf. Eros Sana, « L'armée malienne, entre instabilité, inégalités et luttes de places » in Michel Galy (dir.), *La guerre au Mali*, op cit, p. 111



échoué. En effet, les stratégies de mutualisation des efforts en matière de régulation des crises sécuritaires sont restées très faibles. Les relations entre ces pays et ces puissances régionales n'ont pas évolué dans le sens de la prévention des conflits armés. A tort ou à raison, l'Algérie et la Libye continuent à percevoir le Mali et le Niger comme des instruments de la France. Cette crise de confiance n'a pas permis une coopération sincère. C'est pourquoi, les accords de paix signés sous la médiation de ces pays ont toujours fait prévaloir leurs intérêts stratégiques.

Face à l'échec de la solution régionale, le Mali et le Niger ont tenté d'endiguer les rébellions par le soutien aux milices d'autodéfense constituées de populations locales. Au Niger, la rébellion a engendré une prolifération des milices d'autodéfense chez les Peulhs et les Arabes. C'est ainsi que dans les années 1990 naîtront dans le Manga, la milice Peulh de Diffa et la milice arabe de N'Guigmi. Dans l'Azawak, deux milices arabes opéraient dans la zone de Tassara, le Comité d'Autodéfense (CAD) et le Comité de Vigilance de Tassara (CVT).

Il en sera de même au Mali avec la naissance dans les années 1990 du mouvement Ganda Koy animé par les populations sédentaires du Nord (Sonraï, Peulhs, etc.) et fortement armé par l'armée malienne. Le chef du mouvement Ganda Koy dans les années 1990 était le capitaine Mahamahada Maiga, un béré rouge d'origine sonraï qui a déserté l'armée le 9 mai 1994 avec d'autres militaires. Si la question de savoir si ces milices ont été créées par les armées elles-mêmes reste discutable, il ne fait pas de doute qu'elles ont reçu des soutiens matériels substantiels de la part des Etats⁴². Cette stratégie de lutte antiguérilla n'a pas permis de mettre fin aux rébellions armées qui restent une menace permanente pour ces pays. Du reste, cette analyse soulève la question de la viabilité sécuritaire des Etats du Sahel face à la montée du terrorisme dans la région.

Conclusion

En définitive, analysée sous l'angle des politiques sécuritaires, la réflexion sur la gestion post conflit au Mali et au Niger pose la problématique de la gouvernance du secteur de la sécurité. En effet, ce

42 Auteur anonyme, « Niger », op cit, p. 189

que cette analyse comparée suggère, c'est que la structure d'opportunité politique est le principal déterminant de la sécurité et de la paix. C'est de la capacité de l'Etat à sauvegarder sa souveraineté stratégique dans la définition des accords de paix et dans la réinsertion des ex-rebelles que dépend sa résilience militaire face aux rébellions. Ainsi, le relâchement du contrôle militaire dans le Nord Mali et l'intégration disproportionnée des ex-rebelles dans l'armée suite au Pacte national de 1992 ont été les principales causes de la déliquescence et de la vulnérabilité de l'Etat malien. Par contre, le relatif succès du Niger dans le maintien de la sécurité peut être lié à son refus de transiger sur ses prérogatives militaires aussi bien dans les accords de paix que dans la réinsertion de l'élite rebelle. Dans cette perspective, il convient de reconnaître que la résilience face aux rébellions armées résulte de la capacité de l'Etat à élever le coût de la lutte armée comme mode de participation politique. La théorie de la reconnaissance identitaire n'est donc pas la seule recette en matière de régulation des conflits identitaires. Au fond, Paul Collier n'a-t-il pas raison d'affirmer que « *violent conflict cannot be prevented by addressing the problems that are likely to motivate it; it can only be prevented by making it more difficult* »⁴³?

43 Paul Collier, *Wars, Guns and votes. Democracy in dangerous places*, London, Vintage Books, 2009, p. 39

Chapitre 16

La réforme du système de sécurité en RDC : *Nécessité d'une prise en compte du secteur de sécurité privée*

Patrice Bénis Mukulu Nduku

Introduction

L'évolution du contexte politique, économique et de sécurité a contraint la quasi-totalité des gouvernements d'Afrique à envisager certaines réformes en vue de modifier le mode de fonctionnement, de gouvernance ou de financement des institutions chargées de la sécurité ¹. Au lendemain de la signature de l'accord de paix de 2002 en Afrique du Sud, le gouvernement de la République démocratique du Congo a décidé avec l'appui des partenaires extérieurs, de procéder à la réforme de l'armée, de la police, de la justice et des services de renseignement ; en clair il a été question de réformer principalement les acteurs institutionnels de la sécurité.

La sécurité des personnes et des biens dans ce pays relève aussi bien des acteurs institutionnels (la police en tête), que des acteurs non institutionnels au rang desquels on compte les sociétés de gardiennage, qui partagent certaines prérogatives de la police nationale congolaise. Mais si cette police nationale a pour mission de sécuriser tous les citoyens, sans distinction du statut social, les agents (gardes) des sociétés de gardiennage ne s'intéressent qu'aux personnes capables de payer leurs services. Dans ce contexte, c'est l'élite politique et économique qui recourt le plus souvent à cette police privée.

En l'absence d'une loi, le secteur de la sécurité privée en RDC est régi par l'arrêté ministériel n°98/008 du 31 mars 1998², qui fixe les conditions de l'obtention de permis d'exploitation des sociétés de

1 OCDE(2005), *réforme des systèmes de sécurité et gouvernance principes et bonnes pratiques*, éd. OCDE, p. 85.

2 Arrêté ministériel n° 98/008 du 31 mars 1998, fixant les conditions de l'obtention de permis d'exploitation des sociétés de gardiennage.



gardiennage, sans déterminer les limites de leurs compétences. La conséquence majeure, les activités de ces sociétés de sécurité privée échappent souvent au contrôle du pouvoir public.

Le secteur privé de sécurité n'intéresse pas la réforme en cours. Cette dernière prévoit par contre l'unification de la police nationale congolaise en fusionnant toutes les polices (police de parquet, police d'entreprise, police judiciaire,...). Elle propose aussi la suppression de la brigade de la protection civile, à tel enseigne que la transformation de cette police en un service public civil devra désormais avoir comme mission principale de sécuriser des personnes et des biens de manière globale, exception faite pour les hautes autorités politiques et des citoyens ordinaires en cas d'un danger avéré³.

La réforme du système de sécurité, à travers l'unification de la police nationale congolaise et la suppression de la brigade de garde civile⁴ élargie le champ opérationnel des sociétés de gardiennage. Cependant, si la sécurité fait l'objet de recherches approfondies, le débat sur la question de la sécurité privée est récent dans ce pays⁵. Il en est de même pour les sociétés de gardiennages dont on sait peu de choses sur leur évolution et leur croissance et surtout leur impact sur la gouvernance sécuritaire. Le manque d'études sur ce secteur limite la compréhension de la nature actuelle de ces sociétés de sécurité privée ainsi que le changement qu'elles impriment sur le pouvoir de l'Etat.

Ce chapitre poursuit deux objectifs, il présente un état de lieu sur la réforme de la police nationale congolaise, actrice principale de la production et de la distribution de la sécurité intérieure en RDC dans un premier moment et, dans un deuxième moment, il démontre à partir

3 Entretien avec le Secrétaire Exécutif du comité de suivi de la réforme de la police, en date du 10 janvier 2014.

4 La brigade de la garde civile est une unité de la police nationale congolaise qui a pour mission de détacher certains éléments de la police, commis à la protection des personnes physiques ou morales qui en forment la demande.

5 MUKULU NDUKU P. (2014), *Privatisation de la sécurité à Kinshasa : un dessaisissement des prérogatives régaliennes de l'Etat à la lecture des sociétés de gardiennage*, mémoire d'études supérieures en science politique, Université de Kinshasa.

des activités de la société de gardiennage *New Escokin Security*, la nécessité d'une prise en compte du secteur de la sécurité privée dans la réforme du système de sécurité en cours. La société choisie est la première à être créée en RDC et, elle a en outre dirigé la présidence de la structure regroupant les sociétés de gardiennage au sein de la fédération des entreprises au Congo FEC. S'inspirant des résultats des enquêtes menées dans le cadre de notre mémoire de master sur la privatisation de la sécurité à Kinshasa, cette étude a comme principales sources d'information (par ordre d'importance) :

- les documents officiels qui traitent du processus de la réforme. Avec Gilbert Rist⁶, nous savons que les documents officiels comme les rapports, sont semblables à bien des égards au discours politique, c'est-à-dire un discours dans lequel le langage est souvent normatif. Conscient de ces insuffisances, nous avons redoublé de prudence chaque fois qu'il s'est agi de faire appel à ces documents ;
- Les entretiens semi-directifs avec le Directeur en charge de la protection civile du ministère de l'intérieur et de sécurité, organe qui délivre les permis d'exploitation aux sociétés de gardiennage ;
- le chef d'état-major chargé de liaison entre la police nationale congolaise et les sociétés de gardiennage ;
- le secrétaire exécutif du comité de suivi de la réforme de la police ;
- le Directeur du département administratif de la société de gardiennage *New Escokin Security* ; et
- les clients bénéficiaires (personnes physique et morale retenues sur base de leur ancienneté), des services offerts par cette société de sécurité privée.

6 RIST G. (2002) (sous la dir. de), *Les mots du pouvoir, sens et non-sens de la rhétorique internationale*, Genève, nouveaux cahiers, p.10.



Etat de lieu sur la réforme de la police nationale congolaise

La réforme du système de sécurité(RSS) vise généralement à créer un environnement de sécurité favorable au développement et à la démocratie. Pour ce faire, deux conditions à remplir sont nécessaires : premièrement, « l'Etat doit créer, à travers sa politique et ses programmes de développement, une situation qui atténue l'impact des facteurs de vulnérabilité auxquels la population est exposée ; deuxièmement il devra être capable d'employer les instruments d'action à sa disposition pour prévenir les phénomènes qui menacent la sécurité et qui sont préjudiciables au bien-être de la collectivité. Dans cette optique, l'action à engager dans le domaine de la réforme du système de sécurité répond à trois défis auxquels tous les Etats sont confrontés : (1) définir un cadre institutionnel clair qui permet d'intégrer la politique de sécurité et celle du développement en faisant appel à tous les acteurs concernés, *ce qui ne pas le cas en RDC où les acteurs non institutionnels de la sécurité ne sont pas concernés par la réforme* ; (2) renforcer la gestion des institutions chargées de la sécurité et; (3) constituer des forces de sécurité compétentes et professionnalisées qui soient responsables devant les instances civiles »⁷.

C'est depuis août 2004, à l'occasion du séminaire sur la modernisation de la police, que fut lancé le processus de la réforme de la police nationale congolaise. Il a effectivement démarré avec la mise sur pied du groupe mixte de réflexion sur la réforme et la réorganisation de police en novembre 2005. La police nationale Congolaise issue du Décret-loi n°002/2002 du 26 janvier 2002⁸, a trois principales missions : les missions ordinaires, les missions extraordinaires et les missions spéciales. Toutes ces missions correspondent aux unités spécialisées, selon qu'il s'agit de la police de circulation routière, de la protection civile, des frontières, de parquet ou des renseignements généraux.

7 OCDE(2005), *op.cit.*, pp.20 et 85.

8 Décret-loi n°002/2002 du 26 janvier 2002

Elle est constituée des agents retraités issus de la force publique, des polices urbaines coloniales, de l'ancienne police nationale (créée en 1966), des ex-gendarmeries nationales, de la garde civile, des milices et forces combattantes des ex-factions belligérantes des conflits armés.

La création du groupe d'évaluation composé d'experts nationaux et internationaux avait pour mission principale de procéder à l'état des lieux de la police nationale congolaise. Il a mis en évidence les faiblesses institutionnelles de cette police, à savoir : son caractère militaire ; son organisation inadaptée ; la dévolution de ses missions à des multiples structures non-policieres ; l'insuffisance de moyens matériels et d'infrastructures ; l'absence d'un cadre légal et réglementaire particulier ; l'absence d'une formation professionnelle homogène en raison des origines diverses de ces éléments de la police⁹.

Le tout se résume au constat d'une police atypique, non professionnelle, somme toute, une police porteuse dès sa naissance des limites quant à son efficacité et, ne pouvant par conséquent assurer correctement la sécurité des personnes et des biens. La mentalité et la culture des hommes qui la composent font d'elle une police militarisée, oppressive, ne servant que certains dirigeants politiques au détriment de la population. La répression violente de la police nationale congolaise contre les manifestants de la loi électorale les 19, 20 et 21 janvier 2015, corrobore notre propos.

L'image que cette police nationale présente, en tant qu'institution est celle d'une institution misérable de par la précarité matérielle et immatérielle des policiers. Renforcée par leur recherche des bénéfices indûs, laquelle prend la forme de ce que la population congolaise a pris l'habitude de nommer sous le vocable de tracasserie policière. Cette précarité des conditions de vie des policiers chargés du maintien et du rétablissement de l'ordre public est sujet à caution. L'espace policier est fait de tant de misère : table rouillée à la chaise instable, qui ne tient debout que selon l'utilisateur habituel, l'exigüité des locaux de la

9 Comité de suivi de la réforme de la police, document de travail : cadre stratégique à long terme de la réforme de la police.



police, dépourvus parfois de fenêtres, un salaire dérisoire, nommé SIDA (salaire insignifiant difficilement acquis), 45.000 francs congolais, soit cinquante dollars américains au taux de change actuel. Le problème des moyens ne renvoie pas uniquement aux aspects matériels, il est aussi immatériel. Celui-ci se rapporte à la carence de formation professionnelle des policiers. En voici quelques unes des conduites professionnelles relevant du défaut de bienséance : recrutement dans la police sur base des connaissances ; manque de connaissance de la loi qui régit le corps de la police ; délinquance liée à la provenance de certains policiers (les *schegués* : enfants de la rue) ; le trafic de la drogue et autres stupéfiants par certains policiers ; les propos discourtois et injurieux entre policiers sur le lieu de service ; l'ivresse notoire (les policiers qui consomment du chanvre entretiennent souvent des relations amicales avec les vendeurs de ce chanvre, au point que les opérations de ratissage (arrestation) de ces derniers, préparées au niveau de la hiérarchie de la police s'avèrent inefficaces, dans la mesure où, avisées des descentes imminentes de la police, ces vendeurs prennent leurs dispositions et échappent ainsi au filet de la police)¹⁰.

La réforme de la police nationale congolaise s'inscrit pour une durée de quinze ans, de 2005 à 2020. Elle a un objectif qui se décompose en douze orientations stratégiques prenant en compte les missions de la future police nationale congolaise qui se veut moderne, républicaine et professionnelle. Il s'agit entre autres de la réorganisation des organes de direction, par la redéfinition de leurs missions et le renforcement des capacités de leur personnel ; le recensement et le recrutement de nouveaux éléments de la police ; par la formation professionnelle, par l'acquisition d'une logistique, par la gestion financière autonome, transparente, fiable et responsable ; par le rapprochement entre la police et la population et ; par le contrôle de la détention des armes¹¹.

10 KIENGE-KIENGE R.(2011), *Le contrôle policier de la Délinquance des jeunes à Kinshasa une approche ethnographique en criminologie*, éditions Bruylant-Academia (Belgique) et Kazi(Kinshasa). pp. 178, 179,188.

11 Ministère de l'intérieur, Sécurité, Décentralisation et affaires coutumières, comité de suivi

A ce jour, le bilan de la réforme de la police congolaise se résume à la mise en place d'un cadre légal et réglementaire ; à l'expérimentation de la police de proximité dans certaines provinces, notamment à Kinshasa (dans la commune de Barumbu), au Bas Congo et au Kasai oriental ; à l'acquisition d'un logiciel pour la banque de données et la gestion des ressources humaines de la police nationale congolaise ; à l'acquisition d'un système de production, de personnalisation et de distribution des cartes infalsifiables ; à la maîtrise des effectifs (discutable) de la PNC à travers les collectes des données des policiers et ; de la dotation par le gouvernement d'un terrain en vue d'assurer la formation des officiers¹². Le bilan de cette réforme est jusqu'ici mitigé ou mieux négatif.

Société de gardiennage *New Escokin Security* : Logique marchande et stratégies de l'acteur non institutionnel.

Depuis les années 80, la demande de sécurité n'a fait que croître en RDC. La crise de la gouvernance sécuritaire observée durant cette période s'est remarquée par la privatisation de la puissance publique avec l'émergence des bandes armées¹³. Cette crise a eu des implications sur la vie de la population congolaise, elle a contribué à l'institutionnalisation du désordre et à la redéfinition de l'approche selon laquelle les Etats africains sont inéluctablement faibles, corrompus, criminels, patrimoniaux, prédateurs et en faillite¹⁴.

de la réforme de la police, cadre stratégique à long terme de la réforme de la police.

12 Ministère de l'intérieur, Sécurité, Décentralisation et affaires coutumières, 9eme réunion (10 septembre 2014), du comité de suivi de la réforme de la police.

13 . *Dans son ouvrage sur l'Etat au monopole éclaté, AUNDU démontre que l'exercice du monopole de la contrainte légitime est de plus en plus éclaté entre plusieurs acteurs (privés et institutionnels) qui agissent en son nom même si parfois, en fait, c'est pour leur propre compte. Cela provient notamment de la « désinstitutionnalisation » des structures, qui bouleverse le fonctionnement de l'Etat et ouvre la porte aux immixtions supra-étatiques et privées dans ses compétences. A travers le cas de la RDC, l'auteur décrit ces bouleversements en démontrant l'emprise des individus et des réseaux (internes et externes) sur les institutions. L'effectivité de l'Etat ne relève plus seulement de ses institutions mais aussi de tous ceux qui contribuent à sa visibilité. C'est au travers des actions des individus et des réseaux ayant infiltré ou incarné les institutions publiques que l'auteur explique aussi la prolifération de la violence dans cet Etat.*

14 TREFON T. (2004) (sous la dir.de), *Ordre et désordre à Kinshasa Réponses populaires à la faillite de l'Etat*, Paris, éd. De l'Harmattan, pp. 15 et 16.



En outre, on observe une démarcation peu claire entre l'Etat et la société (allusion faite à ses démembrements), ce qui confirme la thèse de Bayart selon laquelle les acteurs non étatiques pénètrent l'Etat.

C'est en cette décennie 80, précisément le 27 août 1987 qu'*Escokin Sprl* devenue aujourd'hui *New Escokin Security* a été créée. Cette création n'a rien à voir avec le balbutiement du processus démocratique à en croire son initiateur, qui pense que la société a été créée à la suite d'un arrangement avec l'entreprise SEP ZAIRE/ CONGO. Car déjà vers les années 1970 on parlait des sociétés de gardiennage malgré l'absence d'une disposition législative en la matière. Les maisons de gardiennage fonctionnaient comme des unités de surveillance au sein des entreprises publiques et privées.

Le secteur de la sécurité privée a pris de l'ampleur vers les années 90 et 2000. On a assisté à une émergence des sociétés de gardiennage dont certaines de leurs fonctions font concurrence à celles de la police nationale. Alors que cette dernière est appelée à assurer la protection des personnes et des biens sur toute l'étendue du territoire, ces sociétés de sécurité privées ont généralement des compétences localisées et vendent leurs services aux personnes autant physiques que morales qui en font la demande moyennant rémunération. Contrairement à la tradition « de la science politique qui considérait la sécurité comme un bien public gratuit à destination de tous sous contrôle exclusif de l'administration, aujourd'hui cette conception contient intrinsèquement une opposition entre la logique publique et la logique du marché »¹⁵.

Selon South ¹⁶ les sociétés de sécurité privée ne se lancent pas en affaires pour servir le bien commun, mais pour promouvoir les intérêts de leurs clients. Même si elles réussissent à prévenir le crime sur un site, elles contribuent assez peu à la sécurité collective car une part importante des

15 MAUDE ANGOT, *La sécurité à l'épreuve du marché le cas des compagnies « Armed Reponse » en Afrique du Sud*, mémoire de recherche présenté à l'institut d'Etudes Politiques de Toulouse, année universitaire 2005-2006, pp. 33.

16 SOUTH, N. (1988), *Policing for Profit*, London, Sage.

délits prévenus ne sont que déplacés. « Il est dès lors possible d'émettre l'hypothèse que les sociétés privées ne produisent pas de la sécurité au sens où on l'on entend quand on évoque l'objectif de sécurité des activités policières. Au contraire, il faut appréhender cette sécurité à travers le prisme de l'économie. Sous cet angle, la sécurité est devenue un bien marchand »¹⁷.

La sécurité n'a pas de prix. Avec les agents de la société de gardiennage *New Escokin Security*, je me sens du moins en sécurité car, dire plus en sécurité serait exagéré de ma part. La présence de ces agents à ma résidence est justifiée par le fait que j'ai reçu de bons témoignages sur leur prestation, contrairement à la police nationale qui a un taux de corruption assez élevé. Et c'est depuis sept ans que je travaille avec cette entreprise et, je n'ai pas encore enregistré de dérapages¹⁸.

La prestation dont bénéficie ce partenaire/ client de la part de la société de gardiennage *New Escokin Security* est payable. Le montant varie de 800 à 1500 dollars américains par mois, selon qu'il s'agit d'une personne physique ou morale. Le répondant bénéficiaire du service de la société de gardiennage *New Escokin Security* fait une sorte de comparaison entre la police nationale (Etat) et cette société de sécurité privée. Pour lui, l'Etat égal corruption, inefficacité alors que chez le privé, c'est l'efficacité, la transparence.

La société de gardiennage *New Escokin Security* est une entreprise commerciale. Elle poursuit essentiellement la réalisation des bénéfices, avec comme marchandise à commercer, la sécurité. Cette sécurité soumise à la logique du marché, entendue comme un espace symbolique où sont confrontées toutes les offres et demandes d'un bien ou service, nous fait croire qu'il n'y a pas des partenaires/ clients définitivement acquis.

¹⁷ MAUDE ANGOT, *op.cit.*, pp. 34 et 35.

¹⁸ Propos recueillis en date du 15 janvier 2014, auprès d'un partenaire-client (personne physique) de *New Escokin Security*, qui a opté pour l'anonymat.



On peut lire dans le mur du site web de cette société et à travers ses différents panneaux publicitaires: « la société de gardiennage *New Escokin Security* a une grande audience auprès des différentes institutions du pays, à savoir : le gouvernement, la police, l'armée et la fédération des entreprises du Congo. Il a un service professionnel et de qualité»¹⁹.

Ce discours de légitimation contribue à positionner cette société de gardiennage comme acteur incontournable de la sécurité, à la quête permanente des partenaires/ clients. Les références institutionnelles (le gouvernement, la police, et l'armée), semblent porter du crédit à ses activités. La qualité et le professionnalisme du service rendu auxquels elle fait allusion, la place dans une situation de concurrence avec les services nationaux de l'Etat.

Le marketing sur le professionnalisme est perçu aussi dans l'imaginaire collectif comme un argument que la société de gardiennage *New Escokin Security* est plus efficace que la police nationale congolaise. Au sens de CROZIER M.²⁰, cette société cherche à exercer dans le cas d'espèce un pouvoir de nature instrumentale dans ce rapport avec l'Etat congolais, celui qui ne se conçoit que dans la perspective d'un but de l'acquisition de marché de la sécurité. La plupart des activités (pétrolières, sociales et commerciales), de cette société se concentrent que dans les espaces économiques lucratives. La commune de la Gombe étant considérée comme un milieu chic de Kinshasa, où vivent dans leur grande majorité les expatriés, la haute bourgeoisie congolaise et les élites politiques.

Ce sont les personnes qui ont beaucoup d'argent qui font appel aux sociétés de gardiennage. Nous les pauvres, sommes abandonnés à nous-mêmes²¹.

Cet interviewé lie d'un côté, le recours à la sécurité privée au moyen

19 www.new-escokin.doomby.com

20 CROZIER M. et FRIEBERG (1997) *l'Acteur et le Système*, Paris, éd. Seuil ;

21 . Entretien avec METELO le 23 novembre 2013, habitant du quartier petro Congo.

dont dispose quiconque en a besoin et de l'autre côté, il présente le caractère défaillant et limitatif de la police nationale congolaise, dans la sécurisation de la population. L'argument selon lequel la sécurité privée est un luxe auquel les pauvres n'ont pas accès peut donc se justifier. Dans cette perspective, la société de gardiennage *New Escokin Security* joue la carte de la proximité vis-à-vis de leurs partenaires. Elle opère sur des échelles spatiales réduites, rentables, à Kinshasa dans les quartiers huppés de la Gombe, celui de ma campagne et de manière marginale dans des quartiers moins nantis où sont localisés quelques intérêts économiques. En dehors de Kinshasa, cette société est installée à Boma, à Matadi (villes portuaires), à Lukala (cité industrielle avec la cimenterie), à Inkisi, à Lufu, à Kisangani et à Haru.

Parlant de la géographie économique, MAUDE ANGOT²² montre que pour toute offre de bien ou service, l'espace est une variable de décision stratégique qui crée des forces d'agglomération et de dispersion. Pour la société de gardiennage *New Escokin Security*, la distribution de la sécurité répond à une logique simple, elle s'adresse à une clientèle solvable qui considère que la police traditionnelle ne peut lui assurer une sécurité optimale. Partant de cela, cette société se considère comme un outil qui contribue à pallier aux faiblesses du système sécuritaire congolais dans le cadre du maintien de l'ordre public.

Avec la société de gardiennage *New Escokin Security*, on assiste donc à une logique d'une sécurité à double vitesse, c'est-à-dire qu'il y a d'un côté ceux qui peuvent payer les services rendus par celle-ci pour pallier à l'inefficience du système de sécurité publique en place, alors que de l'autre côté, les plus démunis se contentent du minimum existant, assuré par la police nationale congolaise. La leçon majeure à retenir, c'est celle de savoir que les conditions de la production et de la distribution de la sécurité intérieure par la société de gardiennage *New Escokin Security* ne peuvent pas répondre aux besoins collectifs de sécurisation. Une telle lecture est ambiguë cependant, dans la mesure

22 MAUDE ANGOT, *op.cit*, p.60.



où aucun système de sécurité, même public ne répond entièrement à la satisfaction des besoins de sécurisation d'une société. L'objectif de ce point de vue est simplement de montrer les insuffisances de cette société de gardiennage en insistant sur le fait que le service rendu par celle-ci (avec 700 agents parmi lesquels on compte 400 pour le service de gardiennage), correspond à l'acceptation commune du pacte social entre partenaires/ clients.

Coproduction non institutionnelle de la sécurité entre la Police nationale congolaise et la Société de gardiennage *New Escokin Security*

La question que d'aucuns se posent est de savoir si le rapport entre la police nationale et la société de gardiennage *New Escokin Security* relève d'un arrangement institutionnel ? Pour comprendre la place qu'occupent les producteurs de la sécurité dans la gouvernance d'un Etat, il faut faire référence aux textes de lois qui régissent ce secteur. Dans la pratique ces dispositions légales de la gouvernance de la sécurité se manifestent par le biais des configurations institutionnelles caractérisées par leur diversité et leur capacité d'adaptation.

Trois grandes structures institutionnelles (l'Etat, le Marché et les Réseaux) sont généralement associées à des formes distinctes de gouvernance. Dans le modèle étatique, la gouvernance de la sécurité prend ainsi la forme d'un mode d'organisation vertical où l'autorité législative et administrative de l'acteur public dominant (la police) s'exerce sur les autres acteurs de la sécurité, qu'ils soient parapublics, communautaires ou privés. Dans le modèle de marché, qui a connu une forte expansion depuis le début des années 1970 dans le monde occidental, la gouvernance de la sécurité est structurée par la loi de l'offre et de la demande. Les réseaux constituent enfin la troisième structure institutionnelle de gouvernance. Ils reposent sur des relations horizontales de réciprocité entre les acteurs de la sécurité et, permettent la mise en place de mécanismes de gouvernance qui incluent aussi bien des acteurs publics que privés, au niveau local, national et international.

On remarque cependant que, dans les États fortement centralisés où les acteurs publics occupent une position dominante, le rôle du marché dans la gouvernance de la sécurité est souvent moins prononcé que dans les systèmes décentralisés, où il constitue une alternative attractive à des acteurs publics fragmentés et faibles. De la même manière, la capacité des réseaux à gouverner la sécurité, ainsi que leur composition et leurs modes de fonctionnement sont influencés par la place respective qu'occupent l'État et le marché »²³. « Des États forts favorisent l'émergence de réseaux publics tissant des liens entre les acteurs locaux et nationaux²⁴ », « alors que des États faibles se prêtent mieux à la constitution de réseaux mixtes ou majoritairement privés qui ont vocation à renforcer ou même à se substituer à une offre publique insuffisante ²⁵ ».

Tableau 1. : Principales structures de la gouvernance de la sécurité

	L'État	Le marché	Les réseaux
Fondement des Relations	La loi	Le contrat	L'échange de ressources
Degré de Dépendance	La Dépendance	L'indépendance	L'interdépendance
Monnaie d'échange	L'autorité	L'argent	La confiance
Mécanismes de résolution des conflits et de coordination	Les règlements et directives	Les négociations et arbitrages	La diplomatie et ajustements mutuels
Rapports	La subordination	La compétition	La réciprocité non commerciale (don et échange)

Source : Rhodes(2006)

23 DUPONT B. (n.d), *La sécurité intérieure au XXème : l'émergence des réseaux* in www.benoit.net; p.40.

24 OCQUETEAU F. (2004), *Polices entre Etat et marché*, Paris, les presses des sciences Po ; p.43.

25 DUPONT B. et Ali(2007), *La gouvernance de la sécurité dans les Etats faibles et défaillants* in champ pénal, vol.4 (2007), p.18.



En RDC, il n'y a aucune loi en matière de gouvernance de la sécurité privée. Le secteur est régi par l'arrêté ministériel 98/008 du 31 mars 1998²⁶, qui fixe les conditions d'exploitation de la sécurité par les sociétés de gardiennage. L'absence d'une loi comme indiqué, crée des zones d'incertitudes²⁷ et obéit à la gouvernance réelle d'Olivier de SARDAN²⁸ ; à telle enseigne que l'arrêté en vigueur est en déphasage avec la réalité quotidienne dans la production et la distribution de la sécurité intérieure. En son article 3, il est stipulé que l'exploitation de la sécurité est autorisée sur base d'un permis d'exploitation obligatoire, délivré par le ministère de l'Intérieur à 10.000 dollars américains. Si l'on se réfère au rapport de la commission²⁹ de contrôle et de suivi des activités des sociétés de gardiennage, sur 100 sociétés de gardiennages identifiés dans ce rapport, dix sont en ordre avec l'Etat, disposent des permis d'exploitation et payent les redevances annuelles.

Ce rapport dégage trois catégories des sociétés de gardiennage : la première catégorie, est celle qui compte les sociétés de gardiennage en ordre de paiement et disposant de permis d'exploitation ; la deuxième catégorie, renferme les sociétés de gardiennage qui ont les permis d'exploitation mais, ne payent pas les redevances annuelles ; la troisième catégorie, compte les sociétés de gardiennage qui n'ont ni permis d'exploitation et, ne s'acquittent pas des redevances annuelles. L'article 4 du même arrêté prévoit que le personnel des sociétés de gardiennage ne peut faire partie des éléments actifs des forces armées,

26 Arrêté ministériel 98/008 du 31 mars 1998, relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage.

27 *Par zones d'incertitude, Michel Crozier et Erhard Friedberg expliquent les jeux imprévisibles développés par les acteurs dans une organisation, pour s'écarter du rôle qu'ils doivent jouer. Ces zones correspondent aux failles dans les règles.*

28 *Parlant d'écarts entre normes et pratiques, Olivier de SARDAN dans son ouvrage sur les normes pratiques, pense que s'il y'a un point commun à l'abondante littérature portant sur l'Etat, les administrations et les services publics en Afrique, c'est le constat d'écarts importants entre les normes officielles qui régissent ces institutions et les comportements réels de leurs agents (acteurs).*

29 Arrêté ministériel n°25/cab/Mininterdesc/0842/2007 portant création de la commission de contrôle et de suivi des activités des sociétés de gardiennage.

de la police nationale ou des services de sécurité du pays. Dans les faits cette disposition n'est pas observée. La société de gardiennage *New Escokin Security* a un personnel composé d'anciens militaires et policiers.

Le fait pour cette société de ne pas respecter la réglementation en matière de recrutement, est une pratique courante en Afrique, comme le font remarquer Chauveau et Ali³⁰. Ces auteurs analysent le degré du respect des normes dans le pilotage de politiques publiques en Afrique. C'est la problématique de l'écart entre le droit et les pratiques usuelles que soulèvent ces auteurs, écart dont on sait l'importance en RDC. L'article 7, interdit de procéder au détachement des agents des forces armées et de la police nationale auprès des sociétés de gardiennage. Actuellement, les sociétés de gardiennage usent de service de cette police (avec les éléments de la brigade de la protection civile), moyennant paiement d'une redevance deux cent dollars par mois. A ce propos la société *New Escokin Security*, renouvelle de manière permanente cette collaboration.

Malgré leur prolifération, les sociétés de gardiennage sont nécessaires. Elles parachèvent la mission de la police nationale congolaise. La société de gardiennage *New Escokin Security* compte parmi les sociétés de sécurité professionnelles. Dans le cadre de la coopération/ partenariat entre la police nationale et ces sociétés, il arrive que certaines missions soient menées de manière conjointe. C'est le cas de la surveillance des stations d'essence, des antennes des sociétés de communication, des bâtiments et édifices publics, de transport des fonds³¹.

Pour cet interviewé, les sociétés de gardiennage jouent un rôle de suppléance/ complémentarité à côté de la police nationale congolaise. Ce genre de collaboration traduit dans une certaine mesure le caractère limitatif de la police nationale congolaise dans la réalisation de ses

30 CHAVEAU J.P et Ali (n.d), *La pluralité des normes et leurs dynamiques en Afrique implications pour les politiques publiques*, consulté le 2 septembre 2013 à l'adresse : horison.documentation.ird.fr/exl-doc/pleins.

31 Entretien avec le chef d'état major en charge de liaison entre la police nationale et les sociétés de gardiennage en RDC, en date du 20 novembre 2013.



missions. Sur ce point, CHALOM M. et Ali ³² pensent que c'est vers les années 60 que l'efficacité du modèle professionnel de la police a fait l'objet d'une redéfinition de ses missions. Après l'échec des stratégies répressives classiques, combattre le crime et maintenir l'ordre public, l'institution policière s'est affaiblie par manque de motivation et par incapacité générale. Dans de telles circonstances, CUSSON M.³³ pense qu'il se développe une division du travail *de facto* entre la répression publique et la sécurité privée. La première se réserve les délits commis sur la voie publique, la criminalité de violence, les vols graves, le crime organisé et les affaires de drogue ; la seconde prend en charge les incivilités et la délinquance mineure ou modérément grave commise sur les sites des entreprises ou autres organisations.

Le partenariat entre la police nationale et la société de gardiennage *New Escokin Security* produit un enjeu du pouvoir central dans le raisonnement stratégique. Le pouvoir entendu par Michel Crozier et Erhard Freiberg, comme une relation comportant échange, médiation, transaction ou négociation entre intérêts ou projets non convergents des acteurs. Dans ce partenariat, la police nationale congolaise a pour objectif la vente de services, moyennant redevance, tandis que la société de gardiennage *New Escokin Security* en usant des services de la police nationale améliore son image vis-à-vis de ses clients. L'exemple de ce partenariat public-privé se vit aussi entre la police nationale et la société de gardiennage *New Escokin Security* au sein de certains services publics de l'Etat. C'est notamment le cas de l'institut de la sécurité sociale INSS.

Ça va de soi pour l'Institut national de sécurité sociale INSS en tant qu'un service public de l'Etat de faire appel à la fois à la police nationale et à la société de gardiennage *New Escokin Security*. Cette société compte parmi les sociétés de gardiennage habiles et professionnelles en

32 CHALOM M. et Ali (n.d), *Sécurité urbaine et bonne gouvernance : le rôle de la police*, consulté le 6 septembre à l'adresse : www.unhabitat.org/programmes, pp.17 et 18.

33 CUSSON M. (1998) "la sécurité privée : le phénomène, la controverse, l'avenir" in *criminologie*, vol 31, n°2 *op.cit.*, pp.31-46.

RDC ; même si nous estimons être en sécurité sociale au regard de notre mission, la sécurité physique relève des spécialistes en la matière³⁴.

Tableau 2. Les missions Ordinaires de la PNC et de la société de gardiennage *New Escokin Security*.

Missions Ordinaires de la PNC	Missions de la société de gardiennage <i>New Escokin Security</i>
<ul style="list-style-type: none"> • prévenir des troubles à l'ordre public. • Constater les infractions, rassembler les preuves, rechercher et identifier les acteurs et, les déférer devant l'autorité judiciaire compétente. • lutter contre la criminalité, le terrorisme ; les violences liées au genre, la surveillance et la protection de l'enfant ; la sécurité routière, des voies de communication et de transport ; la surveillance physique des frontières, la participation au secours de la population en cas de catastrophe et de sinistre ; la sauvegarde de l'hygiène et de la salubrité 	<ul style="list-style-type: none"> • protéger des installations ; • prévenir les dangers évidents; • assainir l'environnement sécuritaire et du personnel ; • lutter contre l'incendie ; • garder des personnes physiques ou morales, et des biens ; • informer les partenaires (clients) de tout mouvement suspect dans la ville (émeutes, pillages, etc....) ; • Transport des fonds

Source : ce tableau a été conçu par nous.

Les missions ordinaires de la PNC et de la société *New Escokin Security*, reprises dans ce tableau ont en commun la sécurisation des personnes et des biens, des entreprises publiques et des institutions publiques. Chacune d'elles use des moyens différents. En utilisant les armes de marque Kalachnikov (AK), N.Z., Thomson et des M16 et autres matériels, la police a trois rôles : la dissuasion, la prévention (renseignement) et la répression. La police privée de la société de gardiennage *New Escokin Security* n'est pas armée (ce qui justifie sa collaboration avec la police nationale dans le transfert des fonds, pour plus d'efficacité). Elle utilise la matraque et autres techniques

³⁴ Entretien avec le Directeur des ressources humaines de l'INSS en date du 15 décembre 2013.



modernes qui motivent le coût de ses services. Il s'agit des systèmes d'alarme et de détection (détecteurs de métaux, détecteurs électroniques, étiquettes électroniques, centrales d'alarmes); de télésurveillance (caméras de surveillance, vidéosurveillance, téléphone, Motorola) ; de contrôle d'accès. Cette intégration poussée d'équipements variés grâce aux technologies de la communication, de l'électronique et de l'informatique de la société de gardiennage *New Escokin Security*, dans la gestion de la sécurité concurrence la police nationale congolaise, qui ne dispose que des moyens précaires pour assurer ses missions. Dans le mode opératoire, la police nationale et la société de gardiennage *New Escokin Security* collaborent souvent dans la dissuasion et la prévention.

Les agents de la société de gardiennage *New Escokin Security* ne sont pas des officiers de police judiciaire; en cas d'infraction ils sont appelés à transférer le dossier auprès de la police nationale congolaise. Tout au plus ils peuvent dresser un procès-verbal de constat qui n'a pas de valeur de droit. Mais les sanctions disciplinaires d'ordre administratif sont réglées à l'interne pour les agents de la société. Il convient par ailleurs de noter que, la société de gardiennage *New Escokin Security* compte parmi les acteurs privilégiés dans la production et la distribution de la sécurité en RDC.

Conclusion et perspectives de la recherche

Nous avons démontré tout au long de ce chapitre la nécessité pour le gouvernement de la RDC, de prendre en compte le secteur de la sécurité privée (dominé par les sociétés de gardiennage), dans la réforme de système de sécurité en cours. Au premier point, il a été question de faire un état de lieu et bilan de la réforme de la police nationale congolaise ; au deuxième point nous avons présenté les stratégies et les logiques de la société de gardiennage *New Escokin Security*, dans la réalisation de ces activités et ; le troisième et dernier point a consisté à mettre en exergue certaines illustrations dans le partenariat non institutionnel entre la police nationale congolaise et la société sous étude.

La principale évidence qui a conduit cette recherche, est celle qui considère la sécurité comme un patrimoine commun, un bien collectif dont la définition, la production et la distribution en appelle à la responsabilité des acteurs à la fois étatiques et non étatiques. Cette perception, couplée à la vision néolibérale de la sécurité, légitime l'intrusion des acteurs privés dans la distribution de la sécurité des Etats.

Grace aux enquêtes de terrain, notamment aux questions posées aussi bien aux acteurs institutionnels qu'aux bénéficiaires de la sécurité privée, il ressort clairement que les services offerts par la société de gardiennage *New Escokin Security* sont dès le départ sélectif, ciblés à des personnes physiques ou morales, capables de payer. Le déficit d'un cadre juridique clair, dans ce secteur occulte le rapport de pouvoir (les limites de compétence), entre la police nationale et la société *New Escokin Security*. L'analyse faite de l'arrêté ministériel 98/008 du 31 mars 1998, relatif aux conditions d'exploitation des sociétés de gardiennage dans ce pays, confirme cette assertion.

Toutes ces affirmations, nous amènent à dire qu'il n'existe aucune loi en matière de sécurité privée en RDC, qui concède certaines prérogatives aux sociétés privées et encore moins à la société de gardiennage *New Escokin Security* d'un côté et de l'autre qui puisse indiquer un modèle de gouvernance de la sécurité. En effet, suite à la montée drastique de l'insécurité dans les milieux urbains, et à la demande de plus en plus croissante et pressante de la population en matière de sécurité, d'une part ; aux moyens limités de l'Etat d'autre part, le législateur congolais doit prendre une option claire du rôle des acteurs non institutionnels dans la réforme du système de sécurité. La loi organique sur les polices privées que nous souhaitons, devra définir le champ d'action de ces acteurs privés, leur mode opératoire, par exemple le droit ou non de détenir les armes létales ou non létales.



Toutefois, la réforme de la police étant en cours, il serait de notre part, à la fois prématuré et imprudent de proposer des larges responsabilités aux acteurs non institutionnels ; si l'on s'en tient du fait que, le pouvoir central n'est pas encore en mesure d'exercer pleinement ses prérogatives en matière de sécurité.

Notes biographiques des contributeurs

1- Coordination

Ibrahim MOUCHE, de nationalité camerounaise, est politologue, titulaire d'un Ph.D. obtenu à l'Université de Leiden aux Pays-Bas. Professeur titulaire au Département de Science Politique de l'Université de Yaoundé II au Cameroun, et lauréat de très prestigieuses organisations de recherche (Fondation Alexander von Humboldt, AfrikaStudie Centrum, Leiden Institute of Areas Studies, Massachusetts Five College African Scholars Programme, Codesria, Netherlands Institute for Advanced Study, NordicAfrica Institute, etc.), il est l'auteur de trois ouvrages et de nombreux articles publiés dans des revues de renommée internationale.

Samuel Kale Ewusi est docteur en paix et relations internationale de l'université du Nord Ouest (Afrique du Sud) et Directeur de l'université des Nations Unies pour la Paix Programme Afrique. Il est l'auteur de 5 ouvrages et de nombreux articles publiés dans des revue de renommée internationale.

2- Les auteurs par ordre de contribution

Justine Hirschy, politologue, travaille actuellement à l'Institut des sciences sociales de l'Université de Lausanne en Suisse. Sa thèse de doctorat (en cours) porte sur l'élaboration et la mise en œuvre des politiques en matière de bonne gouvernance au Burundi. Auparavant chargée de projet, puis analyste politique auprès de différentes organisations internationales en Suisse et au Burundi, elle jouit d'une expérience professionnelle diversifiée dans le domaine de la coopération internationale.

Gérard Birantamije, Docteur en sciences politiques et sociales de l'Université Libre de Bruxelles, est spécialisé sur les questions de sécurité et de réforme du secteur de la sécurité. Ses recherches portent sur la Réforme des Systèmes de Sécurité, les interventions internationales de maintien de la paix et les politiques publiques internationales, surtout celles relatives aux questions de paix et de reconstruction de l'Etat dans la Région des Grands Lacs.

Joseph Benjamin CHAMTCHEU DJOMKAM .Docteur/Ph.D. en Science politique, il est enseignant associé à la Faculté de Sciences Juridiques et Politiques de l'Université de Yaoundé II-Soa.

Alexis Maïna-Ababa, Assistant au Département de Géographie à l'Université de Bangui en République Centrafricaine, est doctorant à l'Université Gaston-



Berger de Saint-Louis au Sénégal avec l'appui de laboratoire PRODIG de Paris1(France). Ses travaux de recherche portent sur la migration et la gestion de l'espace : cas de la commune de Boali à environ 90 Km de la capitale Bangui.

Lawson Denis est Docteur en Science Politique, Centre Montesquieu de Recherche Politique, Université de Bordeaux en France, et diplômé en sociologie-anthropologie de l'Université d'Abomey-Calavi au Bénin. Il est assistant en théorie des organisations internationales et en Droit international public, sur la plate-forme de cours à distance de l'Agence universitaire de la francophonie/Université Ouaga2 au Burkina Faso. Il est également chercheur en sociologie politique et relations internationales. Ses travaux portent sur l'identité, les conflits, la paix, la gouvernance, les organisations et les relations internationales.

Michelle Elise ANKOUSSOU est doctorante en fin de cycle à l'Université Omar Bongo. Son travail de thèse dirigé par le Pr fidèle-pierre NZE-NGUEMA porte sur "La Reproduction du pouvoir politique au Gabon de 1967 à 2015". Elle a effectué son stage doctoral au Centre de Recherche Les Afrique dans le Monde (LAM) de Science po Bordeaux.

Angéline Chartier: Après un Master professionnel en géographie sur la gestion territoriale du développement (2008/2009), a travaillé en Haïti comme chargée de mission/d'études, pour le compte du Conseil Régional Aquitaine dans le cadre de sa coopération décentralisée avec le département Nord de ce pays (plusieurs missions entre 2009 et 2011). A l'issue de cette expérience professionnelle, elle a entamé un travail de doctorat en géographie sur « Transfert et appropriations des modèles de développement dans les pays du Sud. Pour une analyse du (dys)fonctionnement de l'aide. L'exemple de la décentralisation à Madagascar et Haïti » (soutenance prévue automne 2015).

Koffi Nutefé TSIGBE est docteur en histoire contemporaine et maître-assistant des Universités du CAMES. Titulaire d'une thèse de doctorat unique en histoire contemporaine, il enseigne des cours d'histoire économique, d'histoire politique et d'histoire sociale à l'Université de Lomé et dans plusieurs établissements d'enseignement supérieur privés à Lomé. Il est auteur et co-auteur de plusieurs articles scientifiques et ouvrages collectifs dont le plus récent est « Au cœur d'une relecture des sources orales en Afrique. Etude sur l'histoire africaine en hommage au Professeur Théodore Nicoué Lodjou Gayibor », paru sur les Presses de l'Université de Lomé et chez Karthala, en janvier 2015, coédité par Eshoham Assima-Kpatcha, Hugues Mouckaga et

Koffi NuteféTsigbé.

Halourou MAMAN est doctorant en histoire contemporaine à l'Université de Lomé. Après un mémoire de maîtrise d'histoire sur l'autosuffisance alimentaire au Togo, il a rédigé un mémoire de master sur la question de la sécurité alimentaire au Togo. Nanti du diplôme de master 2 option histoire contemporaine, il s'est inscrit en thèse pour se spécialiser en histoire rurale au Togo. Il est membre du ROCARE et est associé à plusieurs activités de recherche en histoire et en sociohistoire. Son laboratoire d'attache à l'Université de Lomé est l'Equipe de Recherche sur le Développement et les Enjeux Identitaires en Afrique (E-DEIA), que dirige le Professeur Michel Goeh-Akué.

Patrick Juvet LOWÉ GNINTEDEM est Docteur/Ph.D. en Droit et Chargé de Cours à l'Université de Dschang au Cameroun. Ses travaux actuels portent essentiellement sur les sources du droit, l'analyse économique et sociologique du droit, le droit de la propriété intellectuelle et les droits de l'homme. Dans ces domaines, il est Formateur dans des institutions internationales. Il est en outre rattaché à plusieurs institutions scientifiques notoires. M. Lowé est l'auteur de trois ouvrages scientifiques et de plus d'une dizaine d'articles.

Elisabeth Ndew DIOUF est doctorante en Droit Public en cotutelle à l'Université Gaston Berger de Saint Louis (Sénégal) et à l'Université de Nantes (France). Membre du Laboratoire d'Etudes et de Recherches en Décentralisation et Développement Local (LERDDL), ses travaux portent sur les relations entre le foncier et l'alimentation, plus précisément sur les questions liées au droit à l'alimentation et à la sécurité foncière.

NGOUYAMSA MEFIRE Bruce est Diplômé en Science Politique des Universités de Buea (Bachelor of Science Degree) et Yaoundé II-Soa au Cameroun (DEA, Doctorat/Ph. D), il enseigne les Relations internationales à l'Université de Ngaoundéré au Cameroun. Ses recherches portent sur l'intégration et la sécurité régionale, et les dynamiques de construction communautaire, avec un accent particulier sur l'importance et le rôle des populations et autres acteurs non-étatique.

MFONKA Abdoulaye est Docteur Ph.D en Science politique, il est Assistant au Département de Science politique de l'Université de Yaoundé II- Cameroun

Bayanatou TOURE est Doctorante en Géographie à l'Université Bordeaux



Montaigne. Sa thèse porte sur les modes de gouvernance des bassins versants transfrontaliers. Titulaire d'une maîtrise en Géographie et Aménagement du territoire à l'Université d'Abomey Calavi au Bénin et d'un Master of Science, à l'Institut Agronomique méditerranéen de Montpellier (IAMM) en France, sa formation pluridisciplinaire et sa maîtrise du Système d'Information Géographique sont des atouts qui lui permettent aujourd'hui d'étudier les institutions de concertation et leurs compétences spatiales, techniques et juridiques.

Arthur Banga est Diplômé de l'École Pratique des Hautes Études de Paris et de l'Université Houphouët BOIGNY d'Abidjan, il est enseignant-chercheur au Département d'Histoire de ladite université. Ayant soutenu une thèse sur l'aide militaire française dans la politique de défense de la Côte d'Ivoire de 1960 à 2002, il poursuit ses recherches sur l'armée ivoirienne et les relations entre la France et l'Afrique. Il est par ailleurs expert du think tank ThinkingAfrica.

Abdoul Karim Saidou est titulaire d'un Bachelor of Science en Science politique (2005) d'Ahmadu Bello University du Nigeria, d'un DEA (2009) et d'un doctorat en Science Politique (2014) de l'Université Ouaga II du Burkina Faso. Sa thèse de doctorat, publiée sous le titre « Conflit armé et démocratisation en Afrique : cas du Niger » (Deutschland, Editions universitaires européennes, 2015) porte sur le processus de reconversion des anciens chefs rebelles touaregs et toubous au sein des partis politiques au Niger. Depuis 2015, il est assistant en Science politique de l'Institut universitaire de formation initiale et continue (IUFIC) de l'Université Ouaga II. Depuis 2014, il est directeur exécutif par intérim du Centre pour la gouvernance démocratique (CGD), un organisme de recherche indépendant basé au Burkina Faso. Il est depuis 2009 chargé de programme à l'Institut Général Tiémoko Marc Garango pour la gouvernance et le développement (IGD) où il travaille sur des programmes de renforcement des capacités des partis politiques dans les pays d'Afrique de l'Ouest francophone.

Mukulu Nduku Patrice est doctorant au département de Science politique à l'Université de Kinshasa.

La gouvernance constitue un élément fondamental du développement durable et affiche son importance dans les interventions sectorielles - gouvernance politique, économique, urbaine, foncière, etc. La réforme des systèmes de sécurité quant à elle, est plutôt une composante essentielle de l'action à engager à l'appui de la « sécurité humaine » au sens large, notion inventée par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) dont les objectifs poursuivis renvoient entre autres, à des questions en rapport avec les moyens d'existence et l'organisation sociale des pauvres comme la sécurité alimentaire, routière, transfrontalière, la protection de la faune et de l'environnement, etc. et non seulement la conception classique qui renvoyait à la sécurité de l'Etat avec ses moyens de police et de forces armées. C'est sous l'angle de la gouvernance multisectorielle et de la sécurité humaine que s'inscrit cette étude sur l'Afrique francophone subsaharienne. L'ouvrage rompt ainsi avec la plupart des travaux devenus « classiques » qui ont traité la sécurité et la gouvernance, respectivement, sous les seuls angles de la sécurité de l'Etat et de la gouvernance politique et socio-économique pour épouser une approche transversale et sectorielle. Les analyses se situent dans une perspective pluridisciplinaire et les cas abordés font chevaucher corruption politique et défis sécuritaires.

ISBN 978-99944-959-2-4



9 789994 495924 >