

Sécurité et sûreté à partir de la base: une gouvernance de la sécurité hybride

*Élaboré par Niagalé Bagayoko (ASSN) pour le
Laboratoire d'apprentissage sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité en Afrique
Dakar, Sénégal, 26 et 27 avril 2016*

Le défi

Les approches prédominantes en matière de RSS - et la littérature politique qui leur est associée - ont tendance à insister sur les notions westphaliennes de l'État caractérisées par des normes et institutions légales rationnelles. Ainsi, les processus de la RSS sont le plus souvent axés sur les décisions formelles de l'État et des institutions étatiques chargées de la sécurité et de la justice, en mettant l'accent sur des objectifs politiques concrets tels que le renforcement des mécanismes de contrôle civil, l'amélioration de la gestion budgétaire des dépenses liées à la sécurité, la formation et la professionnalisation, la réforme du secteur de la police et de la justice, les mécanismes parlementaires de reddition des comptes, ou la fourniture de moyens de subsistance alternatifs aux ex-combattants. Pourtant, de telles approches ne concordent pas réellement avec les réalités sous-jacentes du contexte africain, où de nombreuses transactions politiques et sociales (en particulier dans le secteur de la sécurité) se déroulent dans le cadre de normes et de systèmes informels, et où un large éventail d'institutions opèrent parallèlement ou au sein des institutions politiques formelles.

Implications pour la RGSS

Cela peut expliquer de nombreuses limites des initiatives de réforme du secteur de la sécurité et de ses systèmes de gouvernance. En fait, l'efficacité des politiques de la RSS menées sur le continent africain se révèle souvent limitée car elles ont tendance à se focaliser principalement sur les institutions étatiques, les parties prenantes gouvernementales, les cadres juridiques et les normes codifiées. S'il demeure indispensable de comprendre et de tenir compte de la dimension étatique de cette question, la complexité de la dynamique socio-politique et de la sécurité en Afrique requiert une compréhension profonde des réalités sociétales, souvent informelles qui sont sous-jacentes à la gouvernance de la sécurité sur le continent. De plus, les crises récentes qui ont secoué de nombreux pays africains avec l'implication des appareils sécuritaires démontrent la nécessité de mieux comprendre le contexte social et culturel dans lequel les politiques de la RSS sont mises en œuvre. Les approches de la RSS et les boîtes à outils sur l'« édification de l'État » tiennent de plus en plus compte du secteur informel de la sécurité et de la justice, même si, à l'heure actuelle, elles disposent d'une compréhension empirique encore insuffisante du mode de fonctionnement réel de ce secteur sur le marché politique et de la sécurité, ou de l'interaction complexe entre institutions formelles et informelles qui déterminent la façon dont ces politiques s'appliquent sur le terrain et leur impact (ou non) sur la vie des citoyens et des communautés. Sur le continent africain, les systèmes formels et informels ont tendance à se chevaucher, à interagir, et à s'interpénétrer à des niveaux complexes. Ainsi, les structures étatiques et les réseaux informels ne s'excluent pas mutuellement, mais doivent plutôt être considérés comme enchâssés les uns dans les autres.

Il est donc nécessaire d'identifier cette combinaison complexe de réseaux, d'acteurs et de processus aussi bien formels qu'informels qui, parallèlement aux structures prévues par la loi, influencent la prise de décisions ainsi que la mise en œuvre des politiques dans le secteur de la sécurité et qui constituent ensemble ce que l'on peut appeler des « contextes sécuritaires hybrides ». L'analyse et la pratique politique commencent à peine à prendre en compte le contexte dans lequel s'inscrivent les politiques de réforme ou à mobiliser de manière systématique les études critiques sur les contextes politiques et sécuritaires hybrides. Les perspectives ouvertes par la sociologie et l'anthropologie sur les modalités quotidiennes de prestation de services de sécurité (au niveau central et local), devraient être mobilisées dans l'analyse de la gouvernance de la sécurité hybride ; cela pourrait générer une compréhension nouvelle et novatrice des réseaux et des alliances, ainsi que de la concurrence, des tensions et des conflits au sein des services de défense et de sécurité en Afrique et contribuer ainsi à expliquer les difficultés de mise en œuvre des processus de RSS. Une telle approche est susceptible d'offrir aux décideurs des données essentielles pour comprendre le rôle des parties prenantes non étatiques, des réseaux non officiels et des normes non codifiées, dont l'influence concurrence, ou au contraire complète, le périmètre d'intervention des institutions étatiques et des cadres juridiques. Elle peut également expliquer comment les systèmes de sécurité hybrides sont vécus au niveau local par les bénéficiaires présumés

et évaluer notamment leur impact sur la vie des groupes vulnérables et la façon dont ils influent sur les attentes et les droits des citoyens en matière de sécurité. Enfin, en mettant l'accent sur des paramètres très rarement pris en compte, l'analyse des « contextes sécuritaires hybrides » peut suggérer une nouvelle approche en matière de processus de RSS, axée sur les dynamiques qui façonnent en profondeur les sociétés africaines. Cette approche ne contribue pas seulement à renforcer la recherche et les connaissances empiriques en matière de RSS ; elle a aussi des implications politiques importantes sur la façon d'appréhender la gouvernance de la sécurité en Afrique. À cet égard, le but ultime est d'aller au-delà de l'utilisation du concept d'« hybridité » comme outil d'analyse pour chercher à comprendre dans quelle mesure ce concept peut fournir les bases d'une approche visant à mettre en place des systèmes de sécurité et de gouvernance de la sécurité plus efficaces et à orienter les programmes d'action des partenaires souhaitant soutenir cet objectif.

Points d'entrée pour l'action

La prestation de services de sécurité et de justice assurés par des acteurs autres que l'État a récemment suscité un nouvel intérêt. Cela découle en partie de la perception selon laquelle les institutions de sécurité et de justice étatiques n'assurent pas leurs responsabilités de manière adéquate et sont considérées comme peu légitimes et peu soutenues par la population. Pourtant, notre compréhension du mode de fonctionnement de ces institutions non-étatiques reste lacunaire. La mise en place de secteurs de sécurité régulés de manière démocratique et efficaces doit reposer sur une connaissance approfondie de tous les acteurs impliqués, en particulier des acteurs informels dont le comportement et les activités peuvent avoir un impact décisif sur le succès de cet objectif. Certains points d'entrée peuvent donc contribuer à :

Cartographier les acteurs informels du secteur de la sécurité ainsi que leur rôle et identifier les normes, les solidarités et les réseaux informels en jeu dans les institutions de sécurité et de justice officielles : Les acteurs de ces institutions ne respectent pas nécessairement les règles bureaucratiques [légales - rationnelles] ou n'opèrent pas selon des mandats officiels. Leurs décisions ont tendance à être plutôt influencées par les relations de pouvoir en jeu, par diverses formes de clientélisme, par les réseaux sociaux dans lesquels ils sont ancrés et par les normes et les codes de conduite alternatifs définis par la « coutume », la « tradition » ou la « religion ». Il est nécessaire de comprendre les formes de réciprocité ancrées dans la société, qui informent le leadership, les modes de recrutement et de promotion et les réseaux sociaux dans le secteur de la sécurité et au-delà. Une bonne connaissance de ces dynamiques peut contribuer de manière déterminante au succès des programmes RGSS et ces éléments doivent, en particulier, être pris en compte lors des missions d'évaluation de la RSS.

S'attacher à renforcer les capacités de ces acteurs informels pour orienter leurs activités dans le secteur de la sécurité et de la justice et leur interface avec les institutions formelles de sécurité étatiques de sorte qu'ils puissent soutenir – et non entraver – les processus de RSS : Des études de cas de certains organes de sécurité et de justice non étatiques peuvent permettre d'étayer de manière empirique, par exemple, l'affirmation selon laquelle des groupes d'autodéfense, des milices, des militants religieux et des mafias criminelles, etc., assurent parfois une protection crédible et sont considérés comme légitimes par les communautés locales. Cette approche peut également permettre d'appréhender, de manière plus générale, l'impact de ces acteurs sur l'érosion du monopole étatique de la violence légitime, des principes de l'État de droit et du respect des droits humains.

Contribuer à l'élaboration de programmes et de politiques empiriquement fondés afin de traiter l'impact des contextes sécuritaires hybrides et les droits des citoyens, en particulier des personnes et des communautés vulnérables et marginalisées : Les recherches dans ce domaine devraient viser à identifier de manière empirique les processus hybrides qui favorisent l'inclusion et la reddition des comptes ou au contraire qui aggravent l'exclusion et la violence et entravent l'adoption de bonnes pratiques en matière de gouvernance de la sécurité. Le concept d'hybridité peut inciter à repenser entièrement le fondement de l'autorité légitime de l'État en matière de sécurité et de justice. L'objectif est de parvenir à mieux comprendre comment et pour qui opèrent les mécanismes de surveillance dans des situations où des canaux d'influence parallèles et des réseaux informels déterminent effectivement l'affectation des ressources et la prestation de services de sécurité. La notion d'hybridité devrait être intégrée dans la conception des programmes de RSS (par exemple, en ce qui concerne les politiques de ressources humaines ou les cadres juridiques).

Contribuer à la conception de mécanismes de surveillance et de processus de suivi et d'évaluation (en définissant des indicateurs prenant en compte les relations informelles), qui pourraient, par exemple, intégrer les acteurs non étatiques dans toutes les fonctions de contrôle, de suivi et d'évaluation démocratiques confiées au parlement et à d'autres organes de surveillance.

Questions pour discussion :

1. Comment le concept de « types hybrides de sécurité » s'intègre-t-il dans la conceptualisation de la sécurité en Afrique?
2. Comment peut-on prendre en compte les relations informelles et la base dans la RGSS ?
3. Comment les initiatives de lutte contre le terrorisme peuvent-elles prendre en compte la notion d'« hybridité » ?