



FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG

**Sécurité et Défense :
Nouveaux Défis, Nouveaux Acteurs**

Auteur : Mialisoa Randriamampianina
Antananarivo 2009






PREFACE

Après déjà deux « guide facile » notamment sur « L'économie sociale de marché » et sur « l'intégration régionale », le bureau de la Friedrich-Ebert-Stiftung Madagascar invite de nouveau ses partenaires et le public intéressé à s'informer et à mieux comprendre les concepts d'actualité.

Cette nouvelle publication sur le secteur de la défense et de la sécurité s'intègre dans cet objectif.

De nos jours, la gouvernance concerne beaucoup de secteurs; et non seulement ceux de la politique publique, de l'économie ou encore celui des entreprises. C'est ainsi que le secteur de la défense et de la sécurité, qui, dans beaucoup de pays, est encore assez fermé, a aussi des règles à observer dans le cadre d'une gouvernance démocratique.

Dans plusieurs pays, ce secteur a eu à connaître des réformes, pour diverses raisons : géopolitiques (les réalités ne sont plus les mêmes qu'après, par exemple, la deuxième guerre mondiale), économique ou sociale etc. Les réponses d'hier ne sont souvent plus valables aujourd'hui: L'ennemi d'une nation ne vient plus nécessairement de l'extérieur – la stabilité peut aussi être ébranlée par des facteurs internes, par exemple par l'injustice sociale, des phénomènes naturels (comme le changement climatique), un manque de dialogue et de démocratie etc.



Et si auparavant le secteur de la sécurité et de la défense était assez hermétique; il observe désormais de plus en plus des principes comme la transparence, la redevabilité, une plus grande participation des civils en général, et de la société civile en particulier.

A Madagascar, on a commencé à discuter plus ouvertement sur une nouvelle politique de la sécurité et de la défense. Une discussion ouverte sur les acteurs politiques et les autres parties prenantes – qui incluent les médias – rendrait une telle politique plus acceptée.

Nous espérons que le présent livre pourra aider dans les réflexions dans ce cadre.

Un grand merci alors à Mademoiselle Mialisoa Randriamampianina pour avoir élaboré ce texte et à Monsieur Dominique Rakotomalala pour l'appui qu'il lui a fourni.

Je souhaite bonne lecture à tous.


Oliver Dalichau
Représentant Résident
Friedrich-Ebert-Stiftung
Madagascar

INTRODUCTION

La sécurité et la défense sont l'un des grands défis du 21^{ème} siècle. Dans une époque et un monde en perpétuelle évolution, marquée par une recrudescence du terrorisme, des conflits ouverts et des malaises sociaux, les priorités de la communauté internationale se tournent vers la protection des biens et des personnes, la sauvegarde et le rétablissement de la paix. Aujourd'hui et depuis l'attentat du 11 septembre 2001 particulièrement, le nouveau contexte géopolitique mondial et régional fait que le sentiment de danger est côtoyé au quotidien.

Avec un parcours politique difficile, fait de manifestations parfois violentes et tout aussi brutalement réprimées comme ce fut le cas en 1947, en 1972, en 1991, en 2002 et en 2009, Madagascar n'échappe pas à cette logique. La crise de 2009 a remis sur le tapis la nécessité de réfléchir sur le rôle des militaires et des civils dans le domaine de la sécurité et de la défense, à Madagascar. Une piste de réflexion qui ouvre le débat vers d'autres points importants comme le contrôle parlementaire de la politique de sécurité, les rôles de la société civile et des médias, les responsabilités des citoyens, mais également, les nouveaux visages de l'insécurité. La mondialisation, les nouvelles technologies, les nouveaux enjeux politiques et économiques se sont mués en de possibles foyers d'insécurité tant à l'échelle locale que régionale.

Tous les conflits ne mènent pas obligatoirement à une lutte armée ou à une situation d'insécurité. Par contre, une



mauvaise gestion militaire, une incompréhension, une incertitude voire une méconnaissance des acteurs de la sécurité et de la défense de leurs rôles et obligations peuvent être fatales. Repenser la sécurité et la défense, en saisir leur mesure et portée, c'est aussi comprendre les raisons d'une implication citoyenne, personnelle, communautaire, nationale et régionale pour la paix dans le monde.

SOMMAIRE

✚ INTRODUCTION

✚ DEFENSE ET SECURITE

- ✓ Les concepts de défense et de sécurité.
- ✓ Rôles et responsabilités des acteurs de la sécurité et de la défense
- Le rôle des pouvoirs civils
 - a) L'Exécutif
 - b) Le Législatif
 - b.1) Le contrôle parlementaire
 - b.2) La bonne gouvernance en matière de sécurité
 - b.3) Libre accès aux informations
 - c) Le Judiciaire
- Le rôle des forces armées
 - a) La mission sur le terrain
 - a.1) La protection
 - a.2) L'intervention
 - a.3) Le maintien de la paix
- ☒ Tableau : Répartition des tâches dans la défense et la sécurité

✚ LES NOUVELLES DIMENSIONS DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE

- ✓ Les nouveaux visages de l'insécurité
 - a) Les menaces politiques
 - a.1) La nécessité de la diplomatie préventive
 - b) Les menaces économiques

c) Les menaces sociales

c.1) La santé publique

c.2) Les changements climatiques

✓ Les nouvelles approches de la politique de défense et de sécurité

a) Une politique de sécurité nationale pluridisciplinaire

b) Une coopération internationale en faveur de la paix

b.1) Défense et sécurité collectives

☒ Encadré : Principes de bon voisinage

b.2) Défense et sécurité à travers l'intégration régionale

✚ NOUVEAUX ARTISANS DE LA PAIX

✓ La société civile s'implique

✓ La contribution des médias

✚ CONCLUSION

✚ Sources

DEFENSE ET SECURITE

La Défense et la Sécurité rassemblent la politique d'un gouvernement pour obtenir, sauvegarder et maintenir la paix sur son territoire. C'est un concept qui varie selon les pays, en fonction des besoins et des réalités de la population, des moyens humains et financiers, mais aussi du contexte régional. Cette politique est tributaire des valeurs constitutionnelles du pays et respecte les traités, conventions et réglementations internationales que l'Etat a ratifiés.

Les concepts de défense et de sécurité

La politique de sécurité nationale rassemble toutes les stratégies internes d'un Etat afin d'établir ou de rétablir la paix et de la préserver dans son territoire, de garantir aux gouvernés les moyens de vivre, travailler, investir et faire des projets sereinement. Ainsi, cette politique de sécurité a des portées à la fois nationale et internationale. Nationale, car elle englobe la sureté nationale, en étant le rempart légal contre les menaces autres que les agressions militaires ou les attaques rebelles. Internationale, car elle concerne la sécurité régionale et peut être ainsi du ressort d'une instance supérieure, à l'exemple du Conseil de Sécurité des Nations Unies.

La Défense désigne les stratégies politiques et les moyens militaires d'un pays pour assurer la protection de son territoire et de ses habitants d'une agression externe, c'est-à-dire la protection de l'intégrité territoriale contre les menaces extérieures. En la matière, la collaboration entre les Etats est de plus en plus évoquée, étant donné l'ampleur

de l'avancée terroriste dans le monde, mais aussi des nouveaux visages de l'insécurité, de plus en plus difficilement gérables.

Ainsi, défense et sécurité regroupent les dispositions diplomatiques et légales, les ressources humaines et budgétaires, les équipements militaires qui permettent aux citoyens d'une nation de vivre et de cohabiter en paix dans leur territoire et dans leur région.

Rôles et responsabilités des acteurs de la sécurité et de la défense


Contrairement aux idées reçues, la sécurité et la défense ne sont pas la responsabilité des forces de l'ordre uniquement, mais obéissent à la règle de la suprématie des civils sur les militaires. Ce principe de la prééminence civile sur l'Armée est incarné par le rôle des trois pouvoirs qui délimitent la portée et les moyens de la politique de Défense et de Sécurité. Mais, cela exige la collaboration des militaires et de la société civile, non à titre de subordonnés ou d'exécutants, mais en partenaires.

• Le rôle des pouvoirs civils :

Les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire sont étroitement impliqués dans l'élaboration, le contrôle et la mise en pratique de la politique de défense et de sécurité.

a) L'Exécutif :


Dans un pays démocratique, la Défense et la Sécurité sont des attributions régaliennes de l'État. Il est seul à bénéficier du monopôle des forces armées, de façon légitime et légale.



Le système de Défense et de Sécurité est intimement lié à l'organisation de l'État et du gouvernement. Généralement, le chef de l'État est aussi le chef suprême de l'Armée tandis que le chef du gouvernement est le premier responsable de l'emploi affecté à l'Armée. Dans un gouvernement, la charge d'établir la politique de défense et de sécurité nationale revient en principe au ministère de la Défense. Il définit les moyens humains, matériels et financiers pour assurer les projets et missions militaires ainsi que certains services vitaux comme les renseignements.

Le gouvernement dresse l'orientation générale de la politique de défense et de sécurité, en tenant compte des réalités à l'échelle locale et nationale. Il propose des moyens humains et techniques, ainsi que le budget correspondant. Par exemple, pour le cas de Madagascar, certaines localités sont insécurisées par le phénomène des « dahalo », situation d'autant plus compliquée que la protection de la population est compromise par l'absence de ligne ou de voie communication directe et l'éloignement des postes de gendarmerie. C'est un contexte très particulier qui nécessite une structure particulière, capable de répondre dans le temps et dans l'espace aux besoins en matière de sécurité. Une variation qui nécessite parfois des réformes dans le domaine de la sécurité.

Ces cas particuliers exigent des réflexions approfondies dans l'élaboration d'un plan national de défense et de sécurité. Le gouvernement doit avoir les moyens nécessaires pour répondre à certaines questions cruciales mais basiques : Quelles sont les réalités en matière de sécurité et d'insécurité dans le territoire et hors-les-murs ?




Quelles situations et à quels niveaux d'insécurité peut-on déclarer que le pays et la population sont en danger ? Compte tenu de cela, par quels moyens le pays peut-il alors assurer sa propre sécurité et qui peuvent contribuer à cela ? Ces questions ne sont pas exhaustives, mais leurs réponses permettent de jeter les bases de l'architecture de la politique nationale de sécurité et de défense. Ces réponses varient selon les pays, le contexte régional, dans le temps et dans l'espace.

Un comité interministériel ou une cellule interinstitutionnelle peut apporter une contribution. Cette démarche est même vivement conseillée, étant donné que l'insécurité peut aujourd'hui n'être plus un cas essentiellement ou uniquement militaire, mais toucher la vie quotidienne de la population, ou ralentir l'économie.

Par ailleurs, il est possible d'avoir recours à un conseil indépendant chargé de contrôler ou/et de prendre certaines décisions liées à la sécurité mais indépendantes des cas exclusivement militaires. Cette structure, qui ne remplace ni ne substitue pas au contrôle parlementaire, peut aussi effectuer le suivi de l'application des décisions ou la coordination des administrations concernées par les décisions liées à la sécurité.

b) Le Législatif :

La Constitution garantit au Parlement le pouvoir et le droit de demander des comptes à l'Exécutif. Ainsi, le Parlement doit s'assurer que les textes reflètent les besoins de leurs électeurs et répondent efficacement à leurs attentes et à leurs réalités ; le domaine de la défense et de la sécurité ne déroge pas à ce principe. Les projets de lois en matière de




sécurité proposés par le gouvernement sont donc vérifiés, amendés, validés par les députés et sénateurs. Cela s'appelle « contrôle parlementaire ».

b.1) Le contrôle parlementaire :

Le pouvoir législatif adopte les lois qui définissent, organisent, règlementent et délimitent les champs d'action des forces de sécurité et valident ou amendent le budget qui leur est accordé. Normalement, les parlementaires doivent être présents et intervenir à la préparation de la stratégie de sécurité et de défense et la détermination du budget, à l'approbation, à l'exécution et enfin au moment de l'évaluation. À Madagascar, la Constitution prévoit que l'Assemblée Nationale se réunisse en deux sessions ordinaires annuelles d'une durée de soixante jours chacune. La seconde session est consacrée à l'adoption de la loi des finances, incluant le budget dédié à la sécurité et à la défense.

b.2) La bonne gouvernance en matière de sécurité :

Le budget n'est pas seulement une présentation des recettes et des dépenses de l'Etat mais est aussi un puissant outil, essentiel à la bonne gouvernance, qui permet aux parlementaires de contrôler la manière de dépenser l'argent. La bonne gouvernance en matière de sécurité dépend de plusieurs critères : un cadre constitutionnel solide qui octroie aux élus un droit de regard, des informations exactes et des réponses précises, un délai de réflexion conséquent et la possibilité d'avoir recours aux conseils d'experts issus de la société civile; un rapport entre le coût et l'efficacité des opérations; une discipline



budgétaire rigoureuse. Comme toute politique commune, la gestion du budget accordé à la sécurité doit être claire, rationnelle, transparente et contrôlé. Les parlementaires, la société civile, les contribuables ont le droit d'avoir des réponses claires sur les conséquences financières et économiques des exigences de la sécurité nationale.

Ces principes énoncés ne sont pas exhaustifs, mais sont des points importants à tenir en compte en matière de bonne gouvernance. L'obligation de rendre compte touche aussi les ministères chargés de mettre en œuvre la politique de sécurité et de défense. Les ministères de la Défense, de l'Intérieur sont les premiers concernés. Mais en concentrant l'idée de sécurité nationale sur la sécurité humaine, d'autres secteurs sont aussi concernés par cette obligation de rendre compte. Ce peut être le cas des ministères du Commerce, de l'Industrie, des Finances et des Communications. Plusieurs actions parlementaires peuvent être utilisées pour une vérification pointilleuse des dépenses : Rapports annuels ou périodiques, contrôles des commissions parlementaires et des comptes de chaque ministère etc.

Quelques principes, en matière de contrôle budgétaire


- **Permission préalable** : Le Parlement doit consentir au Gouvernement le droit d'effectuer la dépense.
- **Unité** : Toutes les dépenses et recettes doivent être présentées au Parlement en un seul document budgétaire.
- **Périodicité** : L'Exécutif est soumis à un calendrier régulier pour la présentation du budget devant l'Assemblée ainsi que pour l'utilisation des fonds.
- **Spécificité** : Chaque poste budgétaire est exposé de manière précise, les fonds alloués doivent être clairement déterminés. Ainsi, le nombre et la description des postes budgétaires donnent un aperçu exact des dépenses.
- **Légalité** : Les dépenses et les activités sont limitées par la loi.
- **Lisibilité et publicité** : La projection des dépenses proposées par l'Exécutif doit être compréhensible, autant pour les experts que pour le grand public. Cela signifie donc que les documents budgétaires doivent être accessibles à tous et rédigés de manière lisible.
- **Logique** : Le rapport entre la politique de sécurité, les stratégies de sécurité, les dépenses est logique, clarifié et justifié.

b.3) La Cour des comptes

Le contrôle parlementaire doit aussi être une évaluation des performances, en fonction de la politique définie et des moyens du bord. Pour cela, l'Assemblée est assistée par une cellule indépendante des trois pouvoirs, dont l'existence, le mandat et la fonction sont clairement rapportés par la Constitution ou son équivalent. Dans certains pays, cette cellule est appelée bureau d'audit national ou bien bureau du budget. Dans d'autres pays comme à Madagascar, cette cellule est la Cour des comptes. Cette cellule présente des rapports annuels ou périodiques sur l'affectation des deniers publics au cours d'un exercice budgétaire, une méthode qui permet aux députés et sénateurs d'avoir une idée claire de la façon dont l'Exécutif a utilisé les fonds mis à sa disposition. En principe, les fonctions essentielles de la Cour des comptes se résument en trois points : le contrôle financier, le contrôle de légalité et enfin, l'assurance du juste emploi des deniers publics. Des points qui concernent également le secteur de la sécurité et de la défense.

À l'issue de l'audit, le Parlement doit avoir les preuves que l'exécution de la politique de la défense est légale, les dépenses ont été rationnelles et justifiées, et la mise en œuvre des objectifs, efficace. Le cas échéant, le Parlement doit aussi être en mesure de connaître les lacunes et les responsables.

Mais la sécurité et la défense sont un secteur généralement tenu confidentiel en raison de leur dimension stratégique. Il n'est donc pas rare que le gouvernement exerce une emprise sur l'affectation de certaines dépenses. Cette donne tacite plus ou moins traditionnelle limite la marge de




manœuvre des parlementaires et laisse les mains libres à l'armée et à l'Exécutif. Résultats : certaines dépenses restent quasi-intraçables.

b.4) Libre accès aux informations

Il est vrai que le contrôle parlementaire n'est pas toujours facile, dans la mesure où la sécurité et la défense forment un domaine sensible et complexe. L'accès à certaines informations peut être limité pour raison de sécurité nationale, de politique étrangère, de secret défense, de secrets de fabrication ou du respect de la vie privée. Cependant, il n'existe pas de normes standards en la matière, aussi dans certains pays et particulièrement dans ceux où la démocratie en est encore à ses premiers pas, obtenir du gouvernement une réelle transparence sur l'affectation du budget dans le domaine de la sécurité et de la défense n'est pas chose aisée.

A Madagascar, le suivi des dépenses militaires reste encore aléatoire. Pendant la deuxième République, la défense était exempte de rapport auprès de l'Assemblée Nationale. Dans la troisième République, sous la présidence de Marc Ravalomanana, la gendarmerie et l'armée sont soumises à une inspection générale rattachée à la présidence de la République mais cette disposition n'existe que sur le papier.

Toutefois, certains pays disposent de dispositions légales qui permettent d'avoir accès à certaines informations, malgré leur confidentialité. C'est la « Freedom of Information Act » ou (FOIA) qui existe aux États-Unis, en Afrique du Sud ou en Norvège. Fondée sur le principe de la liberté d'information, la FOIA hiérarchise les informations selon leur degré de confidentialité. Certaines




informations seront ainsi accessibles au grand public et d'autres, à des hauts membres du gouvernement, à la commission de Défense et de Sécurité, aux parlementaires etc. Certaines informations géophysiques contenues dans les cartes et qui sont tributaires de la stratégie de défense nationale peuvent être aussi limitatives de ce libre accès aux informations.

Par ailleurs, la sécurité représente un domaine particulièrement complexe, qui demande une certaine maîtrise du monde militaire. Les législateurs n'ont pas forcément l'expérience requise, ni même les connaissances nécessaires pour cela. Il est donc impératif, pour permettre aux parlementaires d'endosser leur rôle et défendre les intérêts de leurs électeurs, de leur dispenser de formations de base ou avancée, de leur donner la possibilité de saisir des analystes et techniciens chevronnés pour les éclairer, à travers des audits, des enquêtes et des expertises. Une commission spéciale dédiée à la sécurité et la défense devrait également être établie, au sein du Parlement.

c) Le Judiciaire :

Enfin, le Judiciaire est le pouvoir qui contrôle et poursuit les services de sécurité ou leurs agents qui ont commis des infractions au regard de la loi. Les personnes travaillant dans le domaine de la sécurité et de la défense sont individuellement responsables de leurs actes devant les cours et tribunaux civils et pénaux ainsi que des cours et tribunaux militaires. En résumé, le pouvoir judiciaire est chargé du jugement des plaintes contre les services de sécurité et leurs agents, de l'évaluation de la constitutionnalité des décisions prises.



Le pouvoir judiciaire est indépendant de l'Exécutif et dispose d'un système de justice militaire équitable et indépendant, bien que ce principe ne trouve pas toujours preneur. Dans certains pays où la corruption mine les instances de contrôle, il n'est pas rare de cerner une certaine largesse tacite du Judiciaire au profit de l'Exécutif.

• **Le rôle des forces armées**

Les forces armées représentent les organisations et moyens militaires d'un État pour réaliser sa politique de défense et de sécurité. Les militaires disposent de ressources humaines, matérielles et financières pour assurer leur mission.

a) La mission sur le terrain


Le concept de sécurité et de défense a largement évolué ces dernières années. Ainsi, sur le terrain, la mission des armées se résume en ces points :

- Protection de la souveraineté, de l'indépendance, de l'intégrité territoriale et des citoyens.
- Sécurité intérieure et assistance aux civils
- Secours humanitaires, en cas de cataclysmes naturels.
- Participation aux missions internationales de maintien ou de rétablissement de la paix.

Ces missions se concentrent généralement sur la protection, l'action et la réaction.

a.1) La protection :

La protection de l'Etat, des citoyens et du territoire sont la mission traditionnelle des forces armées. La protection touche autant les espaces terrestres, aériens que maritime. Cette mission permanente est généralement confiée à la




gendarmerie, à la police, aux contrôleurs maritimes etc. Ce sont des dispositions préventives pour dissuader toutes infractions à la loi et velléités de compromettre la paix sociale. La dissuasion est un volet récent devenu prioritaire dans la politique de Défense et de Sécurité à cause de l'envergure que prennent certains dangers devenus omniprésents comme la menace nucléaire ou le terrorisme. La dissuasion militaire est avant tout un avertissement lancé aux ennemis ou terroristes potentiels sur les risques encourus en cas d'agression. C'est là, l'une des grandes innovations en matière de défense générée par l'évolution géopolitique et les progrès en matière d'armements. Mais il n'est pas rare que les forces armées réalisent des interventions ponctuelles et exceptionnelles, en cas de catastrophes naturelles ou en cas d'émeutes.

a.2) L'intervention :

Lorsque les moyens de protection et de prévention échouent et que la menace devient une réalité, les forces armées sont obligées d'intervenir. La politique de sécurité prévoit ainsi les recours pour rétablir la sécurité et l'ordre dans les plus brefs délais. Ces recours obéissent à deux principes : une intervention rapide, et un moindre degré de danger pour les civils.

a.3) La réaction :

Au sortir d'un conflit interne ou externe, préserver la paix est une tâche prioritaire, essentiellement parce qu'un affrontement est souvent une menace directe sur les civils. Missions humanitaires, contrôles transfrontaliers, patrouilles...sont autant de points à soulever à l'issue d'un



conflit afin d'accompagner le retour à la normale. Le maintien de la paix nécessite parfois tout un plan de reconstruction auquel les militaires sont inclus. Concrètement, l'Afrique est le seul continent à posséder une politique commune de reconstruction post-conflit (PCRD), bien que, faute de moyens, celle-ci n'a pas encore atteint ses véritables portées.

En élargissant les collaborateurs de la sécurité et en cessant d'en faire le champ réservé de l'armée, il est possible que la politique de défense ait créé certaines complications dans les relations entre les militaires et les civils. Lorsque la sécurité devient un domaine aussi ouvert, la question est de savoir qui commande qui ? Certes, l'engagement touche autant les militaires que l'Exécutif, le Législatif, le Judiciaire que la société civile et des médias. Certes, les rôles sont différents, mais les responsabilités restent partagées. L'Exécutif décide des grandes lignes et des priorités en matière de politique de sécurité. Il en détermine également le budget. Le pouvoir législatif exerce un contrôle parlementaire, adopte les lois qui régissent les forces de sécurité, ainsi que les affectations budgétaires. Enfin, le pouvoir judiciaire surveille le secteur de la sécurité et sanctionne les responsables fautifs. Les forces armées, dont l'avis est prioritaire sur les opérations de terrain, sont soumises à une obligation de rendre compte à tous les niveaux de contrôle.

TABLEAU
Répartition des tâches dans le domaine de la défense
et de la sécurité

Niveaux	Acteurs	Tâches
Fournisseurs de services de sécurité	Armée, forces de sécurité	Supervision et évaluation internes. Code de conduite et déontologie. Système disciplinaire Examen des performances et contrôle des tâches.
Pouvoir Exécutif	Chef de l'État, Premier ministre; ministères; Organismes / Départements chargés de la coordination de la politique de sécurité	Orientation de la politique de sécurité et de défense. Elaboration d'une proposition de texte. Définition des ressources humaines, matérielles et financières. Préparation de rapports sur les mécanismes Gestion budgétaire
Pouvoir Législatif	Parlement Organismes de contrôles parlementaires	Contrôle parlementaire Approbations des budgets Enquêtes et audits Promulgation de lois Suivi de la mise en œuvre de la politique de sécurité Evaluation des résultats.
Pouvoir Judiciaire	Cours et tribunaux civils et pénaux Cours et tribunaux militaires.	Confirmation de l'Etat de droit et protection des droits de l'homme. Jugement des plaintes contre les services de sécurité et leurs agents. Evaluation de la constitutionnalité.

LES NOUVELLES DIMENSIONS DE LA SECURITE ET DE LA DEFENSE


Le contexte régional et mondial représente aujourd'hui de nouveaux enjeux sécuritaires auxquels la communauté internationale tout comme chaque pays, pris un a un, doit faire face. C'est un virage qui a ouvert les yeux sur les visages modernes de l'insécurité et de la violence. Bien évidemment, les menaces plus « classiques » mais tout aussi dangereuses persistent. Mais en devenant une menace directe et ouverte pour l'individu, l'insécurité prend de nouvelles dimensions. Elle est plus proche, plus quotidienne et donc plus dangereuse.

Les nouveaux visages de l'insécurité

Traditionnellement, l'idée de sécurité et de défense est intimement liée à celle de l'Etat. Mais cette sécurité nationale est maintenant tournée vers la **sécurité humaine**, c'est-à-dire vers l'individu et la collectivité. C'est une nouvelle approche devenue incontournable dans la mesure où les civils sont malheureusement devenus la proie des conflits et les premières victimes.

a) Les menaces politiques

La fin de la guerre froide a été le déclenchement de séries de conflits intérieurs un peu partout dans le monde. Des conflits intérieurs qui se muent parfois en un terrorisme au quotidien pour les populations. Mais le 11 septembre 2001 a été sûrement l'un des grands tournants des politiques de défense et de sécurité, car chaque gouvernement doit



désormais compter avec la possibilité du terrorisme sur son territoire.

Dans certains pays vulnérables, en proie à des conflits transfrontaliers, ainsi que dans les pays où la démocratie n'a pas droit de cité, les menaces de terrorisme restent inquiétantes. Ces conflits sont généralement, sinon toujours, le fruit d'une mauvaise gestion des conflits politiques. Il est possible de juguler ces affrontements armés et ces actes de terrorisme, en misant sur la diplomatie préventive, devenue alors un passage obligé.

a.1) La nécessité d'une diplomatie préventive

Anticiper l'émergence de conflits intérieurs et extérieurs, c'est se baser sur une diplomatie préventive, confortée par les traités et conventions militaires et qui préconise le dialogue et les pourparlers. La diplomatie préventive est d'autant plus importante qu'il s'agit d'abord de protéger la population et l'individu, qui paient toujours le plus lourd tribut dans les conflits armés. L'idée est d'aboutir à une résolution des conflits grâce aux négociations, mais aussi grâce à une politique étrangère dissuasive.

La diplomatie préventive est justement dictée par la nouvelle donne des dernières décennies qui ne confine plus l'idée de sécurité et de défense à l'unique sécurité de l'État et de l'Administration et tient en compte la sécurité humaine. Si au 21^{ème} siècle, l'insécurité a pris de multiples facettes imbriquées les unes aux autres pour alimenter des foyers de conflits armés et de guerre civile, la diplomatie préventive veut régler ces conflits pacifiquement ou du moins les maintenir au degré le moins risqué possible.

b) Les menaces économiques

Les échecs de l'économie sont aussi devenus des écueils permanents pour la sécurité. Malheureusement, ces dangers s'imbriquent les uns aux autres pour former un déséquilibre dans les communautés entre, d'un côté les riches et les pauvres ; un clivage grandissant entre les pays développés et les pays en difficulté ; et une menace constante, pour les voisins des pays d'économie instable. Très récemment, la récession financière, la hausse des cours du pétrole, la flambée des prix, la crise agricole au profit des cultures destinées à l'énergie verte sont autant de risques potentiels pour la paix dans le monde.

c) Les menaces sociales

Tous les conflits n'aboutissent pas nécessairement en des menaces ouvertes pour la paix. Par contre, si les conséquences sociales se font trop lourdes, les risques de heurts voire d'affrontements communautaires décuplent. Ainsi, par exemple, les menaces économiques se transforment facilement en des tensions sociales qui dégénèrent en émeutes. Ce fut le cas de la crise alimentaire qui a sévi et sévit encore dans certaines régions du Sud. À cela s'ajoute les conséquences sociales d'une insécurité mal ou non maîtrisée : une immigration massive, parfois incontrôlable, les conflits intercommunautaires, le crime organisé, le trafic de personnes, la surpopulation. Mais en matière de menaces sociales, les dangers qui pèsent sur la santé publique ne sont pas moindres.

c.1) La santé publique


Dans le domaine de la santé, l'ampleur que prennent certaines pandémies (grippe aviaire, grippe H1N1, la vache folle, etc.), nécessite leur inclusion dans les priorités de la politique de sécurité.

Mais parmi ces nouveaux visages de l'insécurité, la faim est l'une des plus sérieuses. L'insécurité alimentaire frappe 800 millions de personnes dans les pays en développement et 30 millions dans le reste du monde, d'après la FAO. Une insécurité alimentaire d'autant plus aggravée par la croissance démographique et l'exode rural. C'est ainsi que l'idée de sécurité inclue désormais certains aspects nouveaux comme la production alimentaire et la productivité locales, les emplois et les revenus, les systèmes de distribution des aliments etc.

Dans certains pays développés, la prise de conscience a déjà atteint un stade élevé. Certaines communautés comme l'Union Européenne dispose d'une directive particulière relative à l'hygiène des denrées alimentaires. Cette directive sert à «identifier tout aspect déterminant pour la sécurité des aliments et pour veiller à ce que des procédures de sécurité appropriées soient établies, mises en œuvre, respectées et mises à jour».

c.2) Les changements climatiques

Mais encore, l'insécurité atteint maintenant des dimensions planétaires et est une menace pour notre époque et pour celle des générations futures. Le réchauffement et les changements climatiques, la raréfaction de l'eau potable, l'insuffisance des denrées et ressources nécessaires au quotidien, font partie d'une liste non exhaustive de dangers éventuels.



L'environnement est devenu un enjeu primordial en soi et les crises alimentaires et agricoles en sont des aspects. En effet, les paysans délaissent les cultures vivrières destinées à la consommation pour se tourner vers les cultures de matières premières dédiées à l'énergie verte : un filon économique, certes, mais conduisant à un véritable déséquilibre de la production agricole et des prix. Ce qui se solda par une véritable crise alimentaire.


Ces points ne sont pas exhaustifs. Cependant, ils laissent entrevoir l'étendue des impacts de la sécurité sur nos vies quotidiennes et la nécessité de consolider une politique pluridisciplinaire et multisectorielle de la défense et de la sécurité.

Les nouvelles approches de la politique de défense et de sécurité

La conscience de ces nouveaux visages de l'insécurité nécessite également des approches plus modernes de la politique de défense et de sécurité. Cela demande une certaine refonte de l'orientation-même de cette politique de sécurité et de défense.

a) Une politique de sécurité nationale pluridisciplinaire

Aujourd'hui, la sécurité et la défense ne peuvent plus être le domaine exclusif du seul ministère de tutelle et des forces armées. Elle concerne désormais tous les ministères, les institutions, et divers départements et organismes susceptibles d'apporter une contribution positive. Comme cité précédemment, les nouveaux visages de l'insécurité sont aussi différents et imbriqués les uns aux




autres. Ainsi, certaines branches de la sécurité peuvent rassembler les départements du commerce et de l'industrie, de la santé publique, des affaires étrangères ou bien de la population. Une cellule interinstitutionnelle ou interministérielle peut alors servir de trait d'union entre ces départements et coordonner les actions de chacun. Ce regard multisectoriel sur la politique de sécurité et de défense est une innovation qui répond à la nécessité de protéger l'individu et les communautés.

b) Une coopération internationale en faveur de la paix

Le rapprochement entre les Etats est indirectement, la résultante des nouvelles approches de la politique de sécurité et des nouveaux visages de l'insécurité. Gareth Evans, dans « Cooperating for Peace »¹ (1993) voit à travers cette coopération en matière de sécurité établie «une notion large de la sécurité à plusieurs dimensions, qui privilégie la réassurance plutôt que la dissuasion, qui préfère l'inclusion à l'exclusion, qui ne restreint pas l'adhésion; favorise le multilatéralisme par rapport au bilatéralisme, ne privilégie pas les solutions militaires par rapport aux non-militaires, tient les Etats pour les principaux acteurs du système sécuritaire, tout en acceptant que d'autres acteurs puissent jouer un rôle important; ne nécessite pas la création d'institutions officielles de sécurité, mais sans les rejeter; qui, par-dessus tout, donne la priorité au dialogue multilatéral et tend à en faire une pratique».

¹ Gareth Evans : Cooperating for Peace : The Global Agenda for the 1990s and Beyond, St Leonards, 1993



Adhérer à une organisation internationale de sécurité, c'est compter sur une solidarité active des pays membres de l'organisation en cas de menaces d'agression. Toutefois, chaque pays membre doit aussi sacrifier une part de souveraineté en matière de politique de sécurité afin de s'adapter sur les exigences de l'organisation. Plusieurs formes de coopération sont possibles.

b.1) Défense et sécurité collectives

La sécurité collective est un système sur lequel la communauté internationale peut se baser pour préserver la paix. L'Organisation des Nations Unies (ONU) incarne le meilleur exemple en la matière. La Charte onusienne permet aux membres d'exercer une pression diplomatique ou militaire sur l'agresseur. L'Onu a ainsi le droit de réagir par la force en cas de menace sur la paix mondiale, bien qu'elle ait renoncé au recours systématique à la voie militaire.

Il existe plusieurs sortes d'accords, de traités et de conventions en matière de sécurité et de défense collectives. Ils définissent les règles de bonne conduite et les principes de comportement international pour préserver et renforcer la paix. Les démarches en la matière sont généralement du ressort du ministère des Affaires étrangères ou de son équivalent.

Principes de bon voisinage

Les pays membres de l'Onu s'alignent sur les huit principes suivants, en matière de sécurité et de coexistence pacifique (Déclaration 2625 de l'Assemblée générale, sur les principes du droit international en matière de relations amicales et de coopération entre les pays)


- S'abstenir de la menace ou de l'emploi de la force.
- Règlement pacifique des litiges internationaux.
- Inviolabilité des frontières et de l'intégrité territoriale des Etats.
- Droit des peuples à l'autodétermination et à vivre en paix sur leur propre territoire à l'intérieur de frontières internationalement reconnues et garanties.
- Egalité souveraine des Etats et non-intervention dans les affaires intérieures.
- Respect des droits de l'homme.
- Coopération entre Etats.
- Accomplissement en bonne foi des obligations contractées aux termes du droit international.

b.2) Défense et sécurité à travers l'intégration régionale

L'émergence des organisations régionales a accéléré la nécessité pour les pays de coopérer. En se rapprochant, en facilitant leurs échanges, en devenant des partenaires économiques et sociaux, les pays membres d'un même groupe régional ont aussi le devoir de garantir à leur communauté un climat de paix et de sécurité. C'est une condition incontournable pour le bien-être des citoyens et une exigence pour les investissements économiques et les affaires sociales. Ainsi donc, ces alliances internationales ne sont pas exclusivement politiques et économiques, mais quel que soit l'esprit dans lequel elles sont évoquées, la régionalisation suppose toujours des contraintes et des avantages qui nécessitent des engagements en faveur de la sécurité.

Avec l'émergence de la régionalisation, les actions militaires peuvent avoir des portées internationales et se déployer en dehors des frontières traditionnelles. En accédant à une communauté régionale, un État peut être appelé à intervenir ou employer forces armées, armements et divers équipements logistiques à l'extérieur de son territoire. Le déploiement répond généralement à une menace qui nécessite un renfort urgent et adapté aux risques, à une grande distance et qui demande d'être soutenue dans une durée relativement longue, si ce n'est jusqu'au retour à la paix. Normalement, ce genre d'intervention est basé sur les conventions et traités auxquels le pays a adhéré.

Le cas de l'Union africaine illustre cette obligation de mettre en place une politique commune de Défense et de



Sécurité, car les conflits sont toujours monnaie courante dans certaines régions d'Afrique bien qu'ils aient sensiblement diminué depuis 2002. L'Architecture Africaine de Paix et de Sécurité (APSA) officialisée en 2002 présente un Conseil de la Paix et de Sécurité composé de 15 membres, un Comité des sages chargé de conseiller sur les projets et activités de maintien et de développement de la paix. Elle dispose aussi d'une Force africaine, qui pourrait être une armée commune aux membres, mais qui reste tributaire d'un cadre politique de reconstruction post-conflit. Cette architecture continentale est consolidée par les mandats et les activités des organisations sous-régionales. Plusieurs opérations de maintien de la paix ont ainsi été menées par l'Union Africaine et les organisations régionales, à l'exemple des missions africaines au Burundi et au Soudan, et l'envoi de forces de maintien de la paix de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) au Libéria et en Côte d'Ivoire.

NOUVEAUX ARTISANS DE LA PAIX

Les nouveaux visages de l'insécurité appellent aujourd'hui une implication plus poussée des citoyens, individuellement et collectivement, à travers la société civile. C'est aussi un nouveau contexte qui demande davantage de contribution des médias.

La société civile s'implique

De plus en plus active et engagée particulièrement dans les démocraties établies, la société civile est un maillon incontournable de la vie nationale. Riche d'associations, d'organisations, d'instituts, de cercles de réflexion et de groupements de divers horizons, la société civile est le contrepoids idéal dans une démocratie. Le secteur de la sécurité et de la défense bénéficie des avantages de ce contrepoids.

Les membres de la société civile peuvent et doivent participer à l'émergence d'une implication personnelle, collective et citoyenne dans le domaine de la sécurité et des débats à travers :

- L'éducation des citoyens, la facilitation des débats pluralistes.
- La diffusion d'opinions d'experts indépendants sur la politique du gouvernement, les points importants dans le budget, les stratégies de sécurité, les coopérations internationales, les choix permettant aux simples citoyens de comprendre les alternatives possibles etc.

■ Les analyses, études et informations sur le thème de la défense et de la sécurité, indépendamment de celles proposées par le gouvernement et les sources officielles. Ces analyses seront des pistes de réflexion pour l'opinion publique.

■ La protection et le respect de l'état de droit et des droits de l'homme en matière de sécurité et de défense.

Les représentants de la société civile confortent le contrôle parlementaire. Les analyses, les suggestions, les informations qu'ils partagent sur les questions de défense nourrissent les débats et aiguillonnent les réflexions des parlementaires, des journalistes et de l'opinion publique en général. C'est un rôle qui pourtant n'est possible que si la liberté de presse et l'indépendance des médias sont effectives.

La contribution des médias


La contribution des médias en matière de sécurité et de défense, mais aussi la contribution des médias tout court, n'a de sens que si les journalistes bénéficient d'une véritable liberté et d'une indépendance effective dans leur travail. Le jeu démocratique reste tributaire de cette liberté de presse et la démocratisation du secteur de la défense et de la sécurité n'échappe pas à cette logique. Un cadre légal, à travers un code de communication ou son équivalent, un groupement syndical ou un ordre des journalistes, sont nécessaires pour protéger les gens de médias dans l'exercice de leur travail, particulièrement dans un domaine aussi sensible que la politique de la sécurité et de la défense.

Dans les pays où la démocratie reste fictive, les médias ne sont pas à même de pouvoir jouer leur rôle, l'information étant canalisée, détournée, censurée, limitée ou utilisée à des fins de propagande. Des manipulations qui créent des situations problématiques et faussent gravement les perceptions de l'opinion publique et donnent libre cours aux abus de toutes sortes.

La participation des simples citoyens

La sécurité humaine, individuelle et collective, avons-nous dit, est aujourd'hui est l'une des principales préoccupations en matière de sécurité et de défense. Il est donc normal et même conseillé que ces citoyens participent et s'expriment sur le sujet. Les nouvelles technologies nous permettent aujourd'hui d'élargir la communication à travers Internet, par exemple.

Il n'est pas rare que le ministère de la défense et les départements chargés de la politique de sécurité aient leurs propres sites où l'on peut consulter des documents divers sur leurs activités. Mais cela ne peut suffire dans la mesure où il s'agit d'une communication à sens unique. L'idéal serait de créer des forums et des salons de discussions, où des experts et techniciens pourraient par exemple répondre aux questions des lecteurs ou bien alimenter les réflexions dans les débats. C'est une option qui n'est pas seulement ouverte à l'Exécutif ou à la société civile, mais aussi et surtout aux élus, qui pourraient alors associer les citoyens dans leurs travaux.



Evidemment, dans les pays moins avancés, l'accès aux nouvelles technologies n'est pas évident. Pour le cas de Madagascar, la participation des citoyens est encore dépendante de l'éducation de base même, sachant qu'une grande partie des Malgaches sont encore illettrés. Le domaine de la sécurité ou plutôt de l'insécurité leur est malgré tout familier, la plupart d'entre eux vivent dans des localités éloignées et enclavées.



CONCLUSION

Ainsi donc, défense et sécurité sont des secteurs-clés qui aujourd'hui, ont dépassé les frontières militaires pour devenir des préoccupations publiques. De nouveaux acteurs de la défense et de la sécurité sont nés, à cause de l'émergence d'autres formes de menaces et de violences dans le monde et dans les communautés. Mais pour qu'une politique de sécurité et de défense soit efficace et efficiente, un préalable important est nécessaire : la démocratie en général, la démocratisation du secteur de la sécurité en particulier.

Sources :

- « Contrôle parlementaire du secteur de la sécurité: Principes, mécanismes et pratiques »
Union interparlementaire, Centre pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF)-Genève, 2003.
- « La sécurité en Afrique de l'Ouest : enjeux de gouvernance et de développement »
Massaër Diallo, chef d'unité « Gouvernance, Dynamique des conflits, Paix et Sécurité », Groupe d'Orientation des Politiques (GOP) du Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (CSAO/OCDE). 2007
- « OECD Handbook on SRR : Supporting Security and Justice», 2007
- Réseau pour la défense et la gestion de la sécurité de l'Afrique australe, Sadsem. www.sadsem.org
- www.africa-union.org.



