



Hybridité et politiques de sécurité en Afrique. Par Niagalé Bagayoko, Robin Luckham, et Eboe Hutchful

Annnonce de la conférence publique du Premier Ministre Moussa Mara

Nouvelles et annonces

## Bulletin

# FrancoPaix

Vol. 1, no 7 - Septembre 2016

Dans ce 7e numéro du Bulletin FrancoPaix, vous trouverez un article de la chercheuse Niagalé Bagayoko de l'organisation African Security Sector Network. L'auteure souligne l'importance de ces acteurs non étatiques qui participent à la gouvernance de la sécurité en Afrique subsaharienne. Elle utilise le concept d'hybridité pour comprendre l'imbrication des structures étatiques et non-étatiques dans ce secteur. Ces acteurs et réseaux qui forment des entités plus ou moins « informelles » ont pourtant un rôle non négligeable, mais ils ne sont que peu pris en compte par les programmes internationaux de réforme du secteur de la sécurité.

Les politiques internationales de résolution des conflits et les missions de paix sont au cœur de l'actualité au Canada dans le cadre du « réengagement » du gouvernement dans le domaine du maintien de la paix. Dans ce contexte, je suis fier d'annoncer l'obtention d'une contribution financière importante d'Affaires mondiales Canada qui vient appuyer les travaux et efforts de recherche du Centre FrancoPaix en matière de résolution des conflits.

Outre ce bulletin mensuel, le Centre FrancoPaix réalisera au cours de l'année académique qui commence de nombreuses activités. En premier lieu, le Centre accueillera le 28 septembre l'ancien Premier ministre du Mali (2014-2015) Moussa Mara pour une conférence sur le thème « Jeunesse, radicalisation et terrorisme » à 18h à la Maison du développement durable à Montréal.

L'année universitaire 2016-2017 s'annonce chargée avec notamment un nouveau projet sur le Mali, un rapport d'analyse sur les mécanismes traditionnels de résolution des conflits en Afrique de l'Ouest et notre colloque annuel en mai prochain en association avec le West Africa Peace and Security Network.

Bonne lecture !

Bruno Charbonneau

Directeur du Centre FrancoPaix

## Hybridité et politiques de sécurité en Afrique

Par Niagalé Bagayoko, Robin Luckham, et Eboe Hutchful

### Résumé exécutif

- Les nombreux programmes de réforme des systèmes de sécurité (RSS) mis en œuvre en Afrique se concentrent en priorité sur les institutions étatiques, les cadres légalement établis et les acteurs gouvernementaux.
- Leur mise en œuvre se révèle souvent difficile car ces programmes prennent insuffisamment en considération les réalités du contexte sociétal africain, dans lequel l'autorité de l'État est à la fois partagée et contestée par un large éventail d'acteurs et de réseaux qui se réfèrent eux-mêmes à des normes non codifiées, mais néanmoins prégnantes.
- Le concept d'hybridité peut non seulement s'avérer un puissant instrument d'analyse pour comprendre les particularités de cet environnement, mais aussi un outil permettant de guider efficacement l'action des décideurs impliqués dans la mise en œuvre des politiques de sécurité sur le continent.



Les nombreux programmes de réforme des systèmes de sécurité (RSS) mis en œuvre sur le continent africain, s'inscrivent le plus souvent dans le cadre légal de l'État et de ses institutions sécuritaires et judiciaires, cherchant à favoriser le renforcement des mécanismes de contrôle civil, le droit de regard du Parlement sur les forces de défense et de sécurité, le contrôle budgétaire par les institutions supérieures de contrôle, la formation et la professionnalisation des forces armées, les réformes de la police et de la chaîne pénale. Ces politiques se concentrent ainsi de manière prioritaire sur les institutions étatiques et les acteurs gouvernementaux et légalement établis, les cadres juridiques légaux et les normes codifiées, alors même qu'elles affichent souvent l'ambition d'embrasser la notion de « gouvernance », qui suppose pourtant d'élargir au-delà de l'État le cercle des acteurs concernés. Or, bien que les États africains puissent se prévaloir de leur autorité souveraine à l'intérieur des frontières internationalement reconnues, il est un fait que les institutions non étatiques ont subsisté ou émergé dans la majeure partie du continent. Cette réalité est particulièrement patente dans le domaine de la sécurité, du maintien d'ordre et de la justice. En effet, loin de détenir un parfait monopole de la force, la plupart des États africains et leurs institutions sécuritaires fonctionnent parallèlement à l'intervention d'un éventail d'acteurs et de réseaux non étatiques, certains défiant farouchement l'autorité de l'État, d'autres se substituant ou à l'inverse collaborant avec lui.

Pourtant, les programmes les plus fréquemment mis en œuvre pour réformer la gouvernance et le fonctionnement des systèmes de sécurité demeurent le plus souvent fondés sur des paradigmes wébériens, lesquels caractérisent l'État comme une polittie détenant le monopole de la contrainte organisée et légitime, revendiquant la détention exclusive de l'autorité publique, et inscrivant son action dans le cadre défini par des normes et institutions juridiques. Lorsque les États africains ne détiennent pas de tels attributs, ils sont volontiers taxés de « défaillants » ou de « fragiles » : de manière logique, les finalités des programmes de réforme visent presque invariablement à favoriser l'instauration d'appareils de sécurité inspirés de ce modèle légal-rationnel. L'intérêt porté à la « société civile » africaine, concept largement inspiré par les modèles américain et européen articulés autour d'associations ne compense que faiblement la méconnaissance de l'immense espace non étatique investi par de nombreux acteurs africains.

Ainsi, la mise en œuvre des programmes RSS s'est souvent avérée particulièrement difficile car, en réalité, leurs fondements mêmes se révèlent en déphasage avec les réalités du contexte sociétal africain, où l'autorité de l'État est à la fois partagée et contestée par un large éventail d'acteurs et de réseaux<sup>1</sup>. Si la réforme de la dimension étatique de la sécurité s'avère indispensable, la complexité des sociétés africaines appelle de manière indissociable une connaissance

approfondie des réalités sociétales, souvent informelles, dans lesquelles s'enracine la gouvernance de la sécurité. Tout comme la prise en compte de la dimension politique est nécessaire à l'élaboration des processus de RSS, il est tout aussi indispensable de prendre en considération la coexistence sur le continent africain de différents systèmes de régulation ou de gouvernance. En effet, l'efficacité des politiques de sécurité menées en Afrique se révèle trop souvent limitée en raison d'une connaissance partielle des environnements dans lesquels elles sont mises en œuvre. À titre d'exemple, les États africains s'appuient formellement sur les forces armées et de sécurité nationales. Parallèlement, comme le démontre l'exemple du Congo<sup>2</sup>, de la Sierra Leone ou de l'Ouganda<sup>3</sup>, les forces de défense ou de sécurité mettent souvent en place des stratégies indirectes en forgeant des alliances avec les élites à l'échelle locale, en prenant en compte les normes et les autorités traditionnelles ainsi que la justice coutumière ou encore en passant des accords tacites avec des groupes de sécurité, voire des milices, mises sur pied par des communautés urbaines ou rurales.

À cet égard, le concept d'hybridité se révèle particulièrement pertinent pour saisir de telles dynamiques. L'hybridité désigne les ordres politiques<sup>4</sup> et/ou sécuritaires<sup>5</sup> au sein desquels des acteurs légalement établis ou sans existence légale ainsi que des réseaux structurés ou non structurés interagissent, de manière concurrente ou complémentaire, conformément à des normes codifiées ou non, dans le cadre d'institutions formelles ou informelles. Inspirée du « néo-institutionnalisme » tout en recourant aux méthodes d'analyse empirique mobilisées par l'anthropologie, l'approche en termes d'hybridité considère que les processus de décision ne sont pas exclusivement fondés sur des choix rationnels ou inscrits dans le cadre d'institutions étatiques: une variété beaucoup plus large d'institutions, le plus souvent informelles, opèrent parallèlement ou à l'intérieur des institutions politiques formelles et sont en jeu dans les processus de décision et les politiques publiques<sup>6</sup>. Les institutions formelles et informelles peuvent être distinguées de la manière suivante:

- Les institutions formelles sont structurées par des règles et des règlements dans le cadre d'organisations légalement, officiellement et publiquement établies (constitutions, lois, droits de propriété, etc.); les acteurs formels sont ceux dont l'existence légale est formellement reconnue.
- Les institutions informelles sont structurées autour de pratiques, de normes de comportements et de réseaux d'interaction socialement sanctionnées et légitimées

(coutumes, traditions, pratiques, habitudes ...) sans faire l'objet de codification ou de légalisation. Les acteurs informels sont ceux dont les pratiques voire l'existence ne sont pas légalement reconnues<sup>7</sup>.

L'analyse des crises survenues récemment dans plusieurs pays africains – crise malienne, crise libyenne, attaques sanguinaires au Cameroun, au Niger, au Tchad, au Burkina Faso, en Côte d'Ivoire – tout comme la « revanche des sociétés » dont témoigne par exemple la révolution pacifique survenue au Burkina Faso, démontrent la nécessité de mieux comprendre les contextes socioculturels dans lesquels sont mises en œuvre les politiques de sécurité. Ces événements, dont les répercussions sont souvent ressenties au-delà du seul continent africain, se sont pour la plupart développés en marge ou aux confins de la sphère étatique. La méconnaissance des dynamiques informelles explique en partie l'échec des politiques de sécurité menées en Libye tout comme les difficultés rencontrées dans les négociations menées pour régler le conflit du Nord Mali. Cette négligence envers les phénomènes se produisant en dehors du cadre des États, par exemple le rôle majeur joué par certaines organisations caritatives islamiques non gouvernementales dans un certain nombre de pays africains, explique également la surprise face à l'ampleur des mouvements islamistes dans certains territoires.

**« La mise en œuvre des programmes RSS s'est souvent avérée particulièrement difficile car, en réalité, leurs fondements mêmes se révèlent en déphasage avec les réalités du contexte sociétal africain »**

En ce qui concerne plus spécifiquement les programmes RSS, il apparaît par exemple que les nombreuses mesures visant à favoriser la prise en compte de la dimension « genre » ont négligé

de prendre en considération l'influence jouée par les sociétés secrètes, comme le Poro ou la Sande dans l'espace de la rivière Mano<sup>8</sup>, exclusivement contrôlées par des femmes, mais qui peuvent contribuer, de par les principes qu'elles promeuvent, à saper les fondements du principe de l'égalité hommes-femmes. De la même façon, l'influence au sein de l'armée ivoirienne des rituels sacrificiels ou superstitieux inspirés par les pratiques des chasseurs dozos mérite un surcroît d'attention. Tout comme le référentiel normatif alternatif que constitue, au Mali par exemple, la Charte du Korugan Fuga, volontiers invoquée comme une matrice davantage pertinente aux yeux des populations que les arsenaux juridiques internationaux lorsqu'il s'agit de promouvoir auprès d'elles le respect de la dignité humaine.

L'approche en termes d'hybridité se doit cependant d'éviter

certains écueils :

- Elle se doit tout d'abord d'exclure toute idéalisation de la sphère informelle<sup>9</sup>. En effet, les institutions traditionnelles et coutumières ne fonctionnent pas nécessairement au bénéfice des citoyens africains ni de manière plus efficace que les institutions étatiques. Une analyse et une prise en considération systématique de l'ensemble des acteurs, normes et réseaux influant sur les institutions formelles et informelles d'un État donné, doivent impérativement s'accompagner d'une évaluation non seulement de leur opérationnalité, mais aussi de leur pertinence en termes de respect des droits de l'Homme et de satisfaction des besoins de sécurité et de développement des populations africaines ;
  - Par ailleurs, il est important de ne pas présenter les institutions informelles africaines comme figées et essentialisées mais plutôt de s'attacher à mettre en relief aussi bien les évolutions en cours que les pratiques anciennes dans lesquelles celles-ci s'enracinent<sup>10</sup>;
  - Enfin, il convient de préciser que la distinction entre formel et informel peut être difficile à établir en pratique, tant en Afrique les acteurs, les normes et les réseaux de chaque sphère peuvent être imbriqués.
- En respectant ces précautions aussi bien éthiques que méthodologiques, le concept d'hybridité peut non seulement d'avérer un puissant instrument d'analyse, mais aussi un outil permettant de guider efficacement l'action des décideurs, afin d'aider ceux-ci à mieux identifier certains des freins minant les politiques de sécurité menées en Afrique ou au contraire à cerner les opportunités permettant d'accroître leur impact sur le terrain.

**Niagalé Bagayoko est experte senior RSS au sein de l'African Security Sector Network.**

**Robin Luckham (IDS) est membre émérite de l'Institute of Development Studies de l'Université du Sussex au Royaume-Uni.**

**Prof. Eboe Hutchful est professeur à Wayne State University aux Etats-Unis et secrétaire exécutif au sein de l'African Security Sector Network.**

Pour une analyse plus approfondie, se reporter à l'article : Niagale Bagayoko, Eboe Hutchful & Robin Luckham (2016) Hybrid security governance in Africa: rethinking the foundations of security, justice and legitimate public authority, *Conflict, Security & Development*, 16:1, 1-32, DOI: 10.1080/14678802.2016.1136137

<sup>1</sup> Podder, S., 2013. 'Non-State Armed Groups and Stability: Reconsidering Legitimacy and Inclusion'. *Contemporary Security Policy* 34(1), 16–39.

<sup>2</sup> Mushi, F.M., 2013. 'Insecurity and Local Governance in Congo's South Kivu'. *IDS Bulletin* 44(1), 15–29.

<sup>3</sup> Baker, B., 2012. 'State and Substate Policing in Africa and the Boundaries between Them'. *Global Crime* 13(4), 276–292.

<sup>4</sup> Boege, V., A. Brown, K. Clements and A. Nolan, 2009. 'Hybrid Political Orders, Not Fragile States'. *Peace Review* 21(1), 13–21.

<sup>5</sup> Luckham, R. and T. Kirk, 2013. 'The Two Faces of Security in Hybrid Political Orders: A Framework for Analysis and Research'. *Stability* 2(2), 1–30.

<sup>6</sup> Renders, M. and U. Terlinden, 2010. 'Negotiating Statehood in a Hybrid Political Order: The Case of Somaliland'. *Development & Change* 41(4), 723–746.

<sup>7</sup> Voir Helmke, G. and S. Levitsky, 2004. 'Informal Institutions and Comparative Politics: A Research Agenda'. *Perspectives on Politics* 2(4), 725–740.

<sup>8</sup> Le « poro » et la « sande » sont des systèmes initiatiques pratiqués par la majorité des populations établies dans les forêts guinéennes d'Afrique de l'Ouest, particulièrement au Liberia et en Sierra Leone.

<sup>9</sup> Schlee, Gr, 2013. 'Customary Law and the Joys of Statelessness: Idealized Traditions versus Somali Realities'. *Journal of Eastern African Studies* 7(2), 258–271.

<sup>10</sup> Hassane, B., 2010. 'Autorités Coutumières et Régulation des Conflits en Afrique de l'Ouest Francophone: Entre l'informel et le formel', in *La Réforme des Systèmes de Sécurité et de Justice en Afrique Francophone*, sous la direction de K. Agokla, N. Bagayoko and B. N'Diaye. Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), Paris, 168–186.

# Conférence Publique - 28 septembre 2016

## Moussa Mara : jeunesse, radicalisation et terrorisme

Lieu : Maison du développement durable (50 rue Ste-Catherine Ouest), Salle Sainte Catherine

### Inscrivez-vous gratuitement

Les États occidentaux découvrent depuis peu que quelques-uns de leurs jeunes sont en train de basculer dans l'extrémisme religieux au point de s'engager dans des conflits armés même s'ils doivent retourner leurs armes contre leur propre pays. En Afrique, des phénomènes similaires sont perceptibles depuis de nombreuses années, car la vie y est plus rude qu'ailleurs et les perspectives, moins prometteuses. Des jeunes, par vague, contraints par la misère désespérante, en viennent aux solutions extrêmes.

## Nouvelles

- Le Centre FrancoPaix obtient une subvention importante du Gouvernement du Canada pour 2016-2018. Affaires mondiales Canada octroie un appui financier significatif qui contribuera aux efforts de recherche du Centre en matière de résolution des conflits.
- Le Centre FrancoPaix accueillera le 28 septembre l'ancien Premier ministre du Mali Moussa Mara pour une conférence sur le thème « [Jeunesse, radicalisation et terrorisme](#) » à 18h à la Maison du développement durable à Montréal.
- Adam Sandor rejoint l'équipe du Centre FrancoPaix en tant que post-doctorant, il assistera Bruno Charbonneau dans le pilotage de notre nouveau projet sur le Mali.
- Adam Sandor vient de publier « [Tightly Packed: Disciplinary Power, the UNODC, and the Container Control Programme in Dakar](#) » dans la revue Africa Studies Review.
- Geneviève Parent publie cet automne « Genocide Denial: Perpetuating victimization and the cycle of violence in Bosnia and Herzegovina (BiH) » dans la revue Genocide Studies Prevention: An international Journal, ainsi que « Local Peacebuilding, Trauma, and Empowerment in Bosnia-Herzegovina » dans la revue Peace and Change.
- Yvan Conoir a publié avec Sophie Brière et Yves Poulin, aux Presses de l'Université Laval, l'ouvrage « [La gestion de projets de développement international et d'action humanitaire](#) ».
- Maxime Ricard a publié dans la Revue Défense Nationale un article intitulé « [Onuci : éléments de réflexion pour un post-mortem](#) » dans le dossier coordonné par Sonia Le Gouriellec « Des Afriques : gestion de crises et résolution des conflits en Afrique subsaharienne ».
- Terry Liston a publié un article d'opinion le 5 septembre, dans le journal The Globe and Mail, intitulé « [How Ottawa can ensure 'Canada is back' on peacekeeping](#) ».
- Bruno Charbonneau et Maxime Ricard ont publié un article d'opinion paru le 22 août dans le journal Le Devoir, intitulé « [Retour aux opérations du maintien de la paix: leurre ou espoir?](#) ».
- Nicolas Lemay-Hébert et Rosa Freedman ont publié le 18 août un article d'opinion sur le site The Conversation intitulé « [As the UN finally admits role in Haiti cholera outbreak – here is how victims must be compensated](#) ».

Le Centre FrancoPaix en résolution des conflits et missions de paix a pour mission de valoriser la recherche scientifique, la formation universitaire et le développement des études dans le domaine de la résolution des conflits et des missions de paix dans la francophonie. Le CFP est financé en partie par l'Organisation internationale de la Francophonie. Chaire Raoul-Dandurand | UQAM

C.P. 8888, Succ. Centre-Ville  
Montréal (Québec) Canada H3C 3P8  
Tel. (514) 987-6781 | [chaire.strat@uqam.ca](mailto:chaire.strat@uqam.ca)  
[dandurand.uqam.ca](http://dandurand.uqam.ca)

