

CHAPITRE 7

La réforme du secteur de la sécurité au Sénégal démocratique

Lamine Cissé

Ancien Chef d'état-major général des armées, Ministre de l'Intérieur de Sénégal, Ancien Représentant Spécial du Secrétaire Général des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest

Introduction

Globalement, les institutions politiques sénégalaises fonctionnent dans le respect du principe de légalité qui veut que tous les segments de l'Etat soient assujettis à la règle de droit. Le projet d'édification de la nation sénégalaise constitue, sans nul doute, une œuvre couronnée de succès, dans la mesure où l'éthnie n'est absolument pas le référent du jeu politique et ne constitue pas, non plus, le critère de répartition des charges publiques au sein de l'Etat. Dans ce contexte, il pourrait paraître inapproprié, sinon inopportun ou impertinent, de parler d'une réforme du secteur de la sécurité (RSS) au Sénégal. Il n'en est rien cependant dans la mesure où cette étude porte l'ambition de poser un diagnostic afin de contribuer à consolider les institutions sénégalaises et à disséminer ses bonnes pratiques qui fondent, pour une bonne part, la stabilité de ce pays et l'excellence de ses relations civilo-militaires.

Cette étude a, en outre, d'autres raisons d'être. Tout d'abord, le Sénégal a expérimenté pendant plus d'une décennie – certes de façon moins marquée que dans d'autres pays – un système politique basé sur le parti unique, puis sur un parti dominant dans le cadre d'un multipartisme limité. Or, nul n'ignore qu'un tel type de régime s'appuie largement sur une définition et une conduite autoritaires des politiques publiques.

Ensuite, sur le plan sécuritaire, la région sud du Sénégal vit depuis 1981 un conflit dont l'origine remonte aux revendications indépendantistes du

Comment citer ce chapitre du livre:

Cissé, L. 2015. La réforme du secteur de la sécurité au Sénégal démocratique. Dans: Bryden, A et Chappuis, F (dir. publ.) *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*, Pp. 125–146. London: Ubiquity Press. DOI: <http://dx.doi.org/10.5334/bav.g>. Licence: CC-BY 4.0.

Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC). Bien que les autorités politiques sénégalaises aient toujours considéré cette question comme un problème de sécurité intérieure, ce conflit a abouti à l'engagement des forces armées, dont la mission traditionnelle est essentiellement orientée vers la défense de l'intégrité territoriale. Les forces armées sont ainsi engagées dans des opérations continues de sécurisation qui nécessitent souvent la conduite de missions dont l'intensité, les objectifs tactiques et stratégiques, les moyens engagés et surtout les modes d'action retenus autorisent raisonnablement à considérer qu'elles vont au-delà du simple cadre du maintien de l'ordre. Eu égard aux conditions dans lesquelles elles sont conduites, les opérations de sécurisation peuvent avoir de nombreuses conséquences sur les forces de sécurité. En effet, dans le cadre de leurs missions, celles-ci sont *de facto* amenées à interagir avec les populations, les autorités administratives et coutumières, la justice, les médias, la société civile et même avec leurs homologues dans les Etats voisins le long des régions frontalières du pays. Par ailleurs, cette situation pose de nombreuses questions portant notamment sur l'observation des règles du droit international humanitaire; les relations entre les diverses forces de sécurité engagées dans les zones affectées par le conflit; les implications juridiques de l'exercice par les armées de tâches de sécurité intérieure qui ne sont normalement pas de leur ressort; la prise en compte de la dimension genre dans des situations d'engagement opérationnel; et les exigences liées au secret et à la confidentialité des opérations. Il peut s'avérer dès lors indispensable d'évaluer les effets et d'apprécier la nécessité – ou l'opportunité – d'initier des réformes visant à recentrer l'action des forces de défense et de sécurité (FDS) sur des normes plus conformes aux exigences d'un Etat de droit.

Sur un autre plan, le nouveau paradigme de la sécurité humaine a fini par s'imposer à tous les acteurs. Conjugué avec l'avancée de la démocratie et ses effets connexes, ce paradigme implique que les populations sont désormais considérées certes comme bénéficiaires de la sécurité, mais surtout comme des acteurs à part entière dans la mise en œuvre de celle-ci. Cela implique l'établissement de cadres appropriés pour la participation des différents segments de la population. Par ailleurs, certains observateurs ont noté que, suite à l'avènement du régime politique dit de l'alternance issu de l'élection présidentielle de 2000, une série de réformes constitutionnelles ainsi qu'un certain nombre de pratiques administratives et politiques, ont graduellement placé le président de la République au cœur de l'Etat, reléguant au second plan les autres institutions. Certaines analyses estiment que cette situation s'est traduite par un recul des libertés politiques et une remise en cause de l'équilibre entre les pouvoirs législatif, judiciaire et exécutif au profit de ce dernier. Les conséquences de ces facteurs sur le secteur de la sécurité méritent également d'être examinées.

Après avoir présenté le contexte de la réforme du secteur de la sécurité au Sénégal, cette étude abordera la crise en Casamance, qui constitue le

problème sécuritaire principal du Sénégal, et exposera l'importance de cet enjeu du point de vue de la RSS. L'étude examinera ensuite les éléments de changement transformationnel du secteur de la sécurité jusqu'à aujourd'hui et la viabilité de ces changements. Des recommandations serviront de conclusion à cette étude.

Contexte de la gouvernance du secteur de la sécurité au Sénégal

Après quelques trois siècles de domination coloniale française, le Sénégal a accédé à la souveraineté internationale le 20 juin 1960 d'abord dans le cadre de la Fédération du Mali, puis, après l'éclatement de celle-ci, le 20 août 1960, dans un cadre national. L'évolution politique du pays s'est d'abord caractérisée par une certaine stabilité *de facto* dans le contexte d'un système de parti unique. Sur le plan politique, il existe, depuis 1976, un multipartisme intégral et un régime présidentiel qui a mis en place un exécutif dirigé par un président de la République, lequel exerce son autorité sur un premier ministre chef du gouvernement, une Assemblée nationale assumant la fonction parlementaire et un Conseil économique social et environnemental. Après deux alternances démocratiques survenues au sommet de l'Etat en 2000 et en 2012, la démocratie sénégalaise peut être considérée comme ayant atteint sa maturité.

L'ordre judiciaire, doté de cours et de tribunaux répartis dans toutes les régions administratives du pays, assure l'administration de la justice. Celle-ci est globalement estimée crédible et accessible aux citoyens, même si certains observateurs relèvent quelques insuffisances dans son fonctionnement.

Enfin, les forces de défense et de sécurité (FDS) font maintenant l'unanimité du fait de leur caractère républicain et de leur professionnalisme. En effet, les FDS ne sont pas des acteurs du jeu politique et, sur le plan professionnel, elles s'efforcent de donner satisfaction aux gouvernants et aux citoyens dans l'exécution des missions qui leur sont confiées à l'intérieur comme à l'extérieur du territoire. Par ailleurs, le Sénégal se singularise comme étant un des seuls pays de l'Afrique occidentale qui n'ait jamais connu de coup d'Etat militaire.

Les institutions politiques

Redéfinies par la Constitution du 22 janvier 2001, les institutions politiques sont fondées sur le principe sacro-saint de la distinction entre les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire. Suivant une tradition établie par la Constitution du 7 mars 1963 – qui a succédé à celle du 26 août 1960, laquelle établissait un régime

parlementaire avec un pouvoir exécutif bicéphale, la Constitution du 22 janvier 2001 a placé l'exclusivité du pouvoir exécutif entre les mains du président de la République. Cette constitution prévoit cependant des contre-pouvoirs, grâce à la fonction de contrôle qui revient à l'Assemblée nationale et à la fonction judiciaire mise en œuvre par les cours et tribunaux (Fall 2012).

Cependant, le jeu du système de partis a progressivement remis en cause l'équilibre des institutions, et ce au profit du parti du président de la République. Une Assemblée nationale, qualifiée par l'opposition politique d'organe « étant aux ordres », apparaît aux yeux de bon nombre d'observateurs comme une chambre d'enregistrement. Il faut cependant admettre que tous les régimes socialistes antérieurs à l'alternance de 2000 disposaient à l'Assemblée nationale d'une majorité absolue et parfois qualifiée. Dans le même cadre, la majorité des forces politiques de l'opposition estiment que le Conseil constitutionnel, dont les membres sont nommés par le président de la République, a fait preuve de son manque d'indépendance en rendant régulièrement des décisions qui semblaient répondre aux intérêts partisans du chef de l'Etat, au lieu de se fonder sur la lettre et l'esprit du code électoral.

Cette situation a abouti à des réformes répétées de la loi fondamentale afin de régler des questions de politiques circonstancielles. Elle a aussi contribué à asseoir la volonté du président de la République, Abdoulaye Wade, de mener à son terme un processus que certains de ses opposants ont qualifié de « dévolution monarchique » du pouvoir politique. La naissance du « Y'en a marre » de la jeunesse et du mouvement « M 23 » en 2011 – une alliance des différentes organisations de jeunes, de la société civile et de quelques partis politiques – a marqué une évolution très importante. A l'issue d'un bras de fer qui a opposé les partis politiques d'opposition alliés à la société civile – et sous la pression des organisations internationales et de quelques chancelleries occidentales – le pouvoir a été amené à renoncer à ses projets. Dès lors, dans le calme et la transparence, le peuple sénégalais s'est prononcé pour une nouvelle alternance en 2012, en portant à la magistrature suprême Macky Sall, le candidat de l'Alliance pour la République, qui faisait partie de la coalition des partis d'opposition « Benno Book Yaakar ».¹

En fait, le cadre institutionnel découlant de la Constitution du 22 janvier 2001 s'est avéré fragile, ce qui a poussé le pouvoir issu des élections présidentielles de 2012 à s'inscrire dans un processus de réforme confié à un comité présidé par une personnalité reconnue comme appartenant à la société civile. Les termes de référence du mandat donné à ce comité précisent qu'il s'agit de « restaurer le prestige et l'autorité du Parlement, de remplacer le Conseil constitutionnel actuel par une vraie juridiction constitutionnelle, de protéger la constitution contre des révisions qui déconsolident les avancées démocratiques et, en particulier, de consolider le cadre électoral sénégalais par le renforcement de l'indépendance des organes de gestion des élections et l'instauration de mécanismes de dialogue politique permanent » (Fall 2012 : xxi).

La justice

Aux termes des dispositions de l'article 88 de la Constitution du 22 janvier 2001, le pouvoir judiciaire est indépendant du pouvoir législatif et du pouvoir exécutif. Il est exercé par le Conseil constitutionnel, la Cour suprême, la Cour des comptes, les cours et tribunaux. Le système judiciaire est fondé sur deux principes : celui de l'unification, en vertu duquel il n'existe qu'un seul ordre de juridiction constitué des cours et tribunaux, et celui de la hiérarchisation des juridictions, aux fins duquel celles-ci sont classées en juridictions du premier degré, du deuxième degré et en juridictions supérieures. Aux yeux de l'opinion publique, la justice sénégalaise souffre de trois déficits marqués par un manque d'indépendance, de transparence et d'efficacité (Sy 2012).

La justice sénégalaise est confrontée à plusieurs problèmes : la faiblesse numérique de son personnel (magistrats et auxiliaires de justice) ; les difficultés d'accès des justiciables à ce service public qui joue un rôle essentiel dans la jouissance de droits relatifs à leur citoyenneté ; et l'insuffisance de la carte judiciaire, c'est-à-dire de la répartition sur le territoire national des juridictions de premier et deuxième degré. Surtout, le pouvoir conféré par la constitution au président de la République de nommer les magistrats des juridictions supérieures est susceptible de limiter de manière considérable l'indépendance de la justice. Ainsi, les cinq membres du Conseil constitutionnel sont nommés par le président de la République pour un mandat de six ans non renouvelable. De même, les membres de la Cour suprême sont nommés par décret du président. En outre, celui-ci préside le Conseil supérieur de la magistrature, structure dont le ministre de la Justice est le vice-président. Etant donné le rôle déterminant du Conseil supérieur de la magistrature dans l'évolution de la carrière des hauts magistrats, on comprend aisément les enjeux liés au contrôle de cet organe.

Certes, le président Abdoulaye Wade a accompli des efforts considérables, jamais déployés auparavant, pour améliorer les conditions de traitement salarial des magistrats. Il a aussi initié un projet de réforme de la carte judiciaire en vue de faciliter l'accès aux justiciables et de désengorger les juridictions pour traiter les dossiers avec davantage de célérité. Néanmoins, les magistrats, les théoriciens du droit tout comme les organisations de la société civile considèrent que l'indépendance de la justice ne peut être garantie que par l'élection des présidents des juridictions supérieures par leurs pairs et par la diminution de l'emprise exercée par le président de la République sur le Conseil supérieur de la magistrature. Cette question fait encore débat dans les milieux judiciaires et politiques et suscite certaines craintes de voir la création d'un « Etat-magistrat ».

A cet égard, le président de la République de la deuxième alternance démocratique, Macky Sall, a demandé que des propositions de réformes institutionnelles lui soient adressées, en s'inspirant des recommandations des Assises nationales. La Commission nationale de réforme des institutions, mise en place

à cet effet, a déposé ses conclusions en décembre 2013. Certaines propositions, qui ont fait l'objet de diverses réactions, suggèrent en l'occurrence un système judiciaire aux caractéristiques suivantes : un parquet moins influent ; la présidence du Conseil supérieur de la magistrature ; une Cour constitutionnelle à la place du Conseil constitutionnel avec une plénitude d'attributions ; le cumul des fonctions : président de la République et président d'un parti politique, etc. Des voix se sont élevées pour affirmer que la Commission nationale de réforme des institutions avait outrepassé ses prérogatives en proposant une autre constitution. Au sein des partis politiques et de la société civile, certains ont alors parlé de réformes consolidantes ou déconsolidantes (par rapport à la constitution), en fonction de leur appartenance à tel ou tel groupe.

En tout état de cause, il faut aujourd'hui admettre que, malgré certaines réticences ou appréhensions à caractère politique, de primes abords justifiées, les Assises nationales pourraient bel et bien constituer une avancée démocratique incontestable pour le Sénégal.

Les forces de défense et de sécurité

Les forces de défense et de sécurité sont composées des forces armées, de la gendarmerie nationale, de la police nationale, de l'administration pénitentiaire, du service national des douanes, et du service des eaux, forêts, chasse et de la conservation des sols.

Cependant, dans la mesure où ces acteurs ne sont pas tous concernés au même degré par la mise en œuvre de la sécurité dans son acception armée, la présente étude se limitera aux trois premiers corps cités plus haut, à savoir les armées, la gendarmerie et la police nationales. En ce qui concerne les leçons tirées des opérations de sécurisation en Casamance, l'accent sera davantage mis sur les armées dans la mesure où l'essentiel du fardeau de l'engagement repose sur elles.

Les armées. Avec un effectif d'environ 15 000 militaires, les armées ont pour principale mission d'assurer la sécurité extérieure. Cette mission est exécutée à travers la défense de l'intégrité du territoire national dans ses dimensions terrestre, maritime et aérienne. Bien que disposant de cadres compétents ayant une excellente autorité sur des troupes professionnelles et disciplinées ainsi que d'un maillage territorial étendu quoiqu'insuffisant, les forces terrestres ont des capacités opérationnelles limitées du fait de la vétusté de leurs équipements majeurs. De même, les armées de mer et de l'air ne sont pas en mesure de remplir toutes leurs missions relevant de la défense des espaces maritime et aérien à cause d'une flotte faiblement pourvue (situation 2012–2013).

Les armées sont engagées depuis 1982 dans des opérations continues de sécurisation des régions de Kolda, de Sédhiou et de Ziguinchor où sévit la rébellion indépendantiste du MFDC. En outre, elles constituent un acteur

majeur dans les mesures à prendre face aux catastrophes naturelles et aux situations d'urgence.

Enfin, en soutien aux activités diplomatiques, elles interviennent depuis longtemps dans des missions de paix sous l'égide de l'Organisation des Nations Unies (contingent de la Fédération du Mali au Congo belge en 1960) et d'organisations internationales africaines (Union africaine et la CEDEAO). A ce titre, elles ont engagé des contingents de troupes au Darfour, en Côte d'Ivoire et au Mali. Par ailleurs, des officiers d'état-major sénégalais sont présents au Soudan du Sud, en République démocratique du Congo et récemment en République centrafricaine.

La gendarmerie nationale. Avec environ 6000 militaires, la gendarmerie nationale est une force à statut militaire qui dispose d'attributions en matière de police militaire, de sécurité publique et de police judiciaire. Placée sous l'autorité d'un officier général qui a le titre de haut commandant de la gendarmerie nationale et directeur de la justice militaire, la gendarmerie nationale est divisée en unités territoriales, mobiles et spécialisées dans la police judiciaire, la lutte anti-terroriste, la surveillance de l'espace portuaire et la défense de l'environnement. Elle participe également aux missions internationales de paix.

Tout comme les armées, la gendarmerie nationale jouit d'une réputation de professionnalisme, de compétence et de respect des valeurs républicaines. Son action est inscrite dans le respect des droits humains. Même si certains cas de torture défrayent de temps à autre la chronique, cette pratique n'est pas couverte par le haut commandement. De façon générale, ces violations de la loi sont traitées par voie judiciaire et les responsables de ces actes sont condamnés.

Le principal défi auquel la gendarmerie nationale fait face est l'absence d'une couverture complète du territoire national. Par ailleurs, en rase campagne, elle n'est pas suffisamment présente dans toutes les parties du territoire national qui subit les effets de la rébellion du MFDC. Ce vide sécuritaire se traduit par une absence de l'autorité étatique qui rend notamment difficile l'efficacité de ses actions administratives auprès des populations.

Longtemps écartées de la vie politique nationale car privées du droit de vote, les forces armées se sont vues octroyer l'exercice de ce droit grâce à la loi n° 2006-20 du 30 juin 2006. Il en est de même pour les forces paramilitaires ainsi que pour tous les agents de l'Etat qui avaient été privés de ce droit du fait de leur statut particulier. L'exercice de ce droit, considéré par bien des observateurs comme un élément majeur de la citoyenneté (Esambo Kangashe 2013 : 159), n'a jamais constitué une revendication du commandement militaire. La hiérarchie abordait même cette question avec une certaine appréhension liée au risque de politisation d'un corps, dont la force résidait jusque-là dans son équidistance par rapport aux différentes chapelles politiques.

La police nationale. Placée sous la tutelle du ministre de l'Intérieur et de la Sécurité publique, la police nationale est un corps paramilitaire chargé d'une mission de service public, de renseignements, de police judiciaire et de lutte

contre la criminalité organisée et le terrorisme. Elle est composée d'unités territoriales chargées de la sécurité publique en milieu urbain et d'unités mobiles responsables du maintien de l'ordre. Elle dispose également d'unités spécialisées dans les enquêtes judiciaires telles que la Division des investigations criminelles ou de services chargés de lutter contre le grand banditisme et les actions terroristes à l'instar de la Brigade d'intervention polyvalente.

La police nationale souffre d'une réputation écornée par une mauvaise image auprès d'une partie de la population qui l'accuse de corruption et de manque de professionnalisme. Par ailleurs, les fréquents changements opérés récemment au sein de sa direction, suite à des limogeages, constituent un facteur d'instabilité. Cependant, des mesures ont été prises pour améliorer cette image. Ainsi, deux grades hors hiérarchies ont été institués : le poste de contrôleur général de police (qui n'a pas connu de nomination depuis sa création en 2009) et celui d'inspecteur général de police. Tout comme la gendarmerie nationale, la police nationale ne dispose pas d'une bonne couverture du territoire national à cause d'un manque d'effectifs et d'infrastructures. Elle participe néanmoins aux opérations de paix dans le cadre d'unités de police constituées et d'officiers de la police civile. Il est souhaitable que les recrutements en cours se poursuivent afin de combler notamment les nombreux départs à la retraite ; de même, la formation et la spécialisation des cadres en matière de lutte contre le terrorisme doivent être absolument accentuées.

La crise en Casamance : défis et enseignements

Cette crise, qui constitue le fait sécuritaire majeur au Sénégal, mobilise divers acteurs. Elle offre de riches enseignements, eu égard à la RSS, en particulier en ce qui concerne le degré de contrôle démocratique des forces de sécurité et la nature des relations civilo-militaires.

Qui sont les acteurs engagés dans la résolution de la crise ?

Face à un MFDC qui a pris les armes en 1982 au nom de revendications d'indépendance de la région sud du pays mettant en cause le projet national sénégalais, l'Etat du Sénégal a répondu par une stratégie qui, bien que recourant à la force militaire, n'a jamais été basée sur une solution armée. Le MFDC repose sur une base ethnique à majorité diola² et il est organisé en une aile politique qui dispose, au gré des circonstances et des événements, d'une emprise variable sur la branche militaire. L'expérience a montré qu'en dehors des actions courantes de sécurisation, les opérations de grande envergure, assimilables dans les faits à de véritables opérations de guerre, sont planifiées et conduites généralement pour répondre à des actes de violence menés par des groupes armés du MFDC soit contre les populations, soit contre les unités de l'armée. Il peut

être considéré que les opérations menées par l'armée sénégalaise servent davantage à soutenir les initiatives de négociations politiques avec l'aile politique du MFDC qu'à réduire des cantonnements rebelles, qui bénéficient de la profondeur géographique des territoires de la Gambie et de la Guinée-Bissau. Ces deux Etats voisins sont considérés par tous les observateurs comme des parties prenantes dans ce conflit, soit en raison de considérations géopolitiques, soit tout simplement en raison de relations entretenues avec le MFDC afin de peser sur les relations tumultueuses que ces deux pays entretiennent parfois avec leur grand voisin. Ainsi, il peut arriver que les territoires de ces deux Etats abritent des bases du mouvement rebelle ou lui offrent une zone de repli lorsque les militaires sénégalais mènent des opérations ciblées (il en est ainsi dans toute zone géographique de rébellion).

Les autorités politiques et administratives. Le président de la République est, en vertu de l'article 45 de la Constitution, « responsable de la défense nationale ». Chef suprême des armées, il préside le Conseil supérieur de la défense nationale et le Conseil national de sécurité. Ainsi, la définition et la conduite de la politique nationale visant à contrer l'action du MFDC relèvent de l'autorité du président. Celui-ci exerce de ce point de vue une autorité complète sur les acteurs chargés de mettre en œuvre cette politique aux niveaux opératifs et tactiques, à savoir les armées ainsi que la gendarmerie et la police nationales. Les ministres de l'Intérieur, des Forces armées et de la Justice constituent les échelons du niveau stratégique d'exécution de cette politique.

L'action gouvernementale est conduite au niveau local par les autorités administratives déconcentrées, en l'occurrence les gouverneurs de région, les préfets de département et les sous-préfets ainsi que les chefs d'arrondissement. L'Assemblée nationale dispose d'un pouvoir de contrôle de l'action gouvernementale. Ce pouvoir s'exerce à travers les travaux en commission et lors du vote du budget en séance plénière. Il peut également s'exercer par des missions d'inspection et d'enquête conduites sur le terrain par la Commission de défense. Le Conseil économique, social et environnemental est chargé de se prononcer sur les projets et propositions de loi ainsi que sur les projets de décret à caractère économique et social à l'exception des lois de finances (certains projets de développement touchant la région naturelle de Casamance). Rattachés à l'administration, des organes de contrôle situés à différents niveaux participent à la reddition des comptes, au respect du principe de légalité et à la sauvegarde des droits humains.

Sur le plan militaire, l'Inspection générale des forces armées, dirigée par un officier général, conduit des visites de terrain et des inspections profondes afin de contrôler les grands commandements relevant des armées et de la gendarmerie nationale et d'en rendre compte au président de la République. Enfin, au niveau du ministère de l'Intérieur et de celui des Forces armées, il existe des directions chargées du contrôle des structures financières relevant de ces ministères. Enfin, toute autorité investie d'un pouvoir hiérarchique a

l'obligation de contrôler ses subordonnés, notamment ceux qui sont chargés de gérer des fonds publics.

Les collectivités locales décentralisées. Dans le cadre de la politique de décentralisation initiée depuis 1972 et couronnée par la loi n° 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales, les autorités administratives locales, en l'occurrence les maires et les présidents de communautés rurales, disposent d'attributions en matière de sûreté générale et de développement économique, éducatif, social, sanitaire, culturel et scientifique. L'acte III de cette politique de décentralisation administrative trouve aujourd'hui une évolution majeure dans la communalisation intégrale qui ouvre d'intéressantes perspectives en matière de sécurité. Cependant, cet acte III soulève également un certain nombre de problèmes au niveau des parties prenantes.

La société civile. Dans son essence, la société civile se définit par opposition à la société politique. En effet, elle est fondée sur la recherche de la satisfaction des besoins des citoyens par les pouvoirs publics chargés de l'exercice du pouvoir politique en vertu de la légitimité issue du suffrage universel ou de la légalité résultant d'un acte administratif. La société civile constitue un intermédiaire entre les pouvoirs publics et les citoyens; elle se fait, d'une part, l'écho des besoins des populations et cherche à les faire réaliser par les pouvoirs publics, d'autre part, elle mène diverses initiatives destinées à se substituer aux défaillances de la puissance publique dans la réalisation de ses pouvoirs régaliens.

Sur le plan sécuritaire, son objectif est de participer à la définition des politiques publiques de sécurité; mais elle cherche aussi, en se positionnant comme intermédiaire entre l'Etat et les populations, à s'ériger en sentinelle pour évaluer les organismes étatiques et à jouer un rôle de facilitation, de veille, d'alerte et de dénonciation. Très active au niveau de Ziguinchor, la société civile est engerbée par diverses organisations ayant une assise nationale ou régionale. Ainsi, une association dénommée «Plate-forme des femmes pour la paix en Casamance», qui regroupe des femmes de Kolda, Ziguinchor et Sédhio, s'est rendue le 24 juillet 2012 à Sao Domingo en République de Guinée-Bissau afin d'entamer des pourparlers avec des représentants du MFDC dans le cadre de la reprise du dialogue entre le mouvement indépendantiste et l'Etat du Sénégal (Senenews 2012).

La communauté internationale. La CEDEAO dispose de mécanismes dédiés à la paix et la sécurité, parmi lesquels il convient de mettre en exergue les instruments suivants :

- le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (1999);
- le Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité;
- la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre: cet instrument vise à éviter la dissémination et l'accumulation de ces armes.

Par ailleurs, l'Union économique et monétaire ouest-africaine est également en train de mettre en place une architecture de paix et sécurité. Il convient cependant de noter l'absence quasi-totale des organisations internationales, de la CEDEAO et de l'Union africaine dans les tentatives de règlement du conflit casamançais. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce fait parmi lesquelles, sans doute, la volonté du Sénégal de traiter cette question comme un problème interne.

Les médiateurs et les facilitateurs. En dépit d'une volonté constante des autorités politiques sénégalaises de ne pas internationaliser le conflit en Casamance, les Etats voisins de la Gambie et de la Guinée-Bissau ont toujours été parties prenantes en tant que médiateurs ou facilitateurs. Ainsi, les deux premiers accords, conclus dans le cadre de cette crise, ont été signés à Cacheu en Guinée-Bissau respectivement en 1991 et le 8 juillet 1993. La Gambie a, quant à elle, été fortement impliquée dans les Assises de Banjul en 2000 et a participé activement à la libération, en mai 2012, de cinq militaires détenus par le MFDC; ceux-ci ont d'ailleurs été acheminés à Dakar à partir de Banjul.

Certains autres acteurs étrangers ont participé à des efforts de médiation ou de facilitation. C'est le cas de la Communauté de Sant'Egidio, un mouvement né à Rome en 1968 au lendemain du Concile Vatican II et qui regroupe aujourd'hui des laïcs présents dans plus de 70 pays de divers continents (Sant'Egidio [n.d.]). Sant'Egidio s'investit notamment dans la médiation des conflits. Son action a connu une certaine réussite au Mozambique et au Guatemala; elle a également œuvré en janvier 2012 à la participation de l'aile dure du MFDC aux négociations. Aujourd'hui encore, elle est présente au Sénégal, toujours dans le cadre de la crise en Casamance, de même qu'Humanitarian Dialogue, basé à Genève.

Par ailleurs, des missions de bons offices visant à rapprocher les parties ont été menées – en coulisse et à des degrés divers – par certaines chancelleries occidentales, en particulier la France et les Etats-Unis d'Amérique, ces derniers disposant d'un envoyé spécial pour la Casamance; quant à la France, entre autres, l'ambassadeur André Lewin y a mis tout son poids, son énergie et son cœur.

Aux acteurs institutionnels, il faut ajouter certaines personnalités intervenant au titre de « Monsieur Casamance », tels que Robert Sagna, maire de Ziguinchor et ancien ministre d'Etat du gouvernement du président Abdou Diouf qui a joué un rôle d'émissaire influent et s'est révélé dans ce dossier, à un moment donné en tout cas, un personnage incontournable.

Il faut noter, à cet égard, la grande diversité des personnalités impliquées dans les actions de médiations et de facilitation: dirigeants politiques ou leaders coutumiers, fonctionnaires civils et officiers généraux, qui ont occupé ces fonctions sous la gouvernance du président Abdoulaye Wade, entre 2000 et 2012, et auparavant; ce facteur n'a pas favorisé la poursuite d'une stratégie nationale continue.

Quelles leçons tirer du conflit en Casamance du point de vue de la RSS?

Le conflit de Casamance offre un laboratoire extrêmement intéressant pour observer et évaluer les différents aspects du secteur de la sécurité au sein d'un Etat africain en voie de consolidation de sa démocratie et de son unité nationale. L'analyse de la gestion de ces affrontements permet d'expliquer comment, en dépit des opérations de guerre conduites dans la durée et dans des conditions souvent très difficiles pour les unités et le commandement militaire, le conflit n'a pas affecté le contrôle démocratique civil et le caractère républicain de l'armée sénégalaise.

Les armées disposent de cadres compétents et bien formés qui ont une réelle autorité sur la troupe. Ainsi les commandants de formation sont en général choisis uniquement sur la base de leurs qualifications professionnelles et non en fonction de critères régionalistes, confessionnels ou ethniques. Cela confirme le caractère véritablement national des armées sénégalaises.

Il existe de véritables capacités opérationnelles au service du combat. Les unités au contact peuvent compter sur l'appui feu direct et dans la profondeur de l'artillerie ainsi que celui d'une aviation qui, en dépit de ses faibles moyens, est d'une efficacité redoutable sur les bandes armées. La manœuvre est généralement servie par des postes de commandement correctement dimensionnés pour assurer les principales fonctions opérationnelles requises par les engagements (feux artillerie et aviation, logistique, renseignement, mouvements, communication).

Une chaîne de commandement impersonnelle avec des unités préparées au combat et qui obéissent à des chefs et non à des individus en particulier. Ainsi, la plupart des unités engagées sont capables de contenir le choc, c'est-à-dire de subir des pertes tout en continuant à remplir la mission assignée. Cela est en réalité le fruit de l'instruction et de l'entraînement, mais surtout de l'existence d'un véritable esprit de corps au sein des unités.

Un commandement de proximité qui se matérialise par des visites et des inspections régulières du haut commandement. Ainsi, de tout temps, le chef d'état-major général des armées se fait une obligation de visiter au moins une fois par trimestre les unités en zones militaires 5 et 6 (Ziguinchor, Kolda et Sédhio). Cela lui permet de contrôler en permanence la situation et de s'enquérir de l'état de la troupe, des moyens mis à leur disposition et de leurs capacités à exécuter leur mission. Généralement, ces visites sont organisées de manière systématique à tous les échelons.

Loctroi d'avantages financiers pour maintenir le moral des unités combattantes. Ainsi deux types de motivations ont été institués. D'abord une indemnité journalière d'intervention, versée à tous les militaires présents sur les zones considérées comme opérationnelles. Cette indemnité, qui répond à une logique spatiale, est remise à tous les hommes tenant garnison dans les zones 5 et 6.

Par ailleurs, une prime journalière d'opération, plus substantielle, est versée aux unités engagées dans une opération particulière de sécurisation, et ce pendant la durée de celle-ci. Ces diverses motivations s'ajoutent à des droits permanents, tels que la gratuité de l'alimentation pour les militaires de toutes catégories présents dans ces zones.

Comment assurer la discipline, traiter les plaintes, garantir le respect des droits humains et nouer de bonnes relations avec les populations locales ?

L'existence d'un règlement de discipline générale dont les rigueurs s'appliquent à tous les militaires. Les fautes commises dans l'exécution des missions sont généralement sanctionnées par le commandement, soit par une punition disciplinaire au niveau des petits échelons, soit par le réexamen des perspectives de carrière pour les officiers supérieurs.

L'établissement de règles d'engagement et de comportement pour les unités en opérations. Ces règles déterminent les conditions d'ouverture du feu, l'usage graduel et mesuré des armes, la protection des lieux de cultes, des écoles, etc.

L'effectivité d'un véritable soutien logistique qui se matérialise par la délivrance des moyens de subsistance et de combat à toutes les unités, quelle que soit leur position géographique. Grâce à cette capacité logistique, les unités ne vivent pas chez l'habitant. Bien au contraire, les cantonnements militaires servent souvent de « cantine » pour les populations des localités où ils sont implantés.

L'effet rassurant de la présence des bases auprès des populations. Souvent victimes d'actes de violence de la part de bandes armées ou de simples criminels, les populations accueillent en général très favorablement la présence de cantonnements militaires dans leurs villages. Mieux, souvent elles n'hésitent pas à faire intervenir à cet effet leurs autorités politiques ou coutumières pour intercéder en leur faveur auprès du commandement militaire.

Comment le Sénégal a-t-il pu éviter la détérioration des relations civilo-militaires malgré le manque de ressources des armées pour remplir leur mission ?

Fruit d'un héritage tiré de l'engagement de ses unités dans le développement du pays dès les premières heures de l'indépendance, les armées sénégalaises ont mis au point un concept très élaboré des relations civilo-militaires. Dans les régions affectées par le conflit, les militaires ont rapidement compris que les populations sont l'enjeu principal et qu'il convient de les gagner à leur cause. Ils ont de ce fait intégré ces relations à leur démarche, à tous les échelons du commandement jusqu'aux unités déployées sur le terrain. C'est ainsi que l'action des armées sénégalaises dans les opérations de sécurisation repose sur un véritable

concept des relations civilo-militaires. Elles prennent diverses formes dont les plus courantes sont :

- la prise en charge médicale des populations assortie de la délivrance de soins, l'évacuation de malades, le soutien en médicaments et la distribution de moustiquaires ;
- le soutien en vivres de façon permanente par le partage de la ration alimentaire des unités avec les villageois ou par des opérations occasionnelles de dons au profit des communautés les plus affectées ;
- le soutien scolaire par la dotation en manuels scolaires et la réfection des salles de classes ;
- dans certaines situations particulières, les militaires en poste dans des coins très reculés prennent en charge la scolarisation des enfants, en l'absence des enseignants due à l'insécurité ;
- la réfection de lieux de culte et la réhabilitation d'infrastructures communautaires, ainsi que la conduite d'un important programme de reconstruction des villages détruits pour permettre le retour des populations réfugiées et déplacées ;
- une bonne communication avec les populations par le biais de la mise à disposition d'un numéro vert qui leur permet d'alerter rapidement les unités en cas de menaces à leur sécurité ;
- la mise en place de portières, la construction de ponts et la réhabilitation de pistes pour le désenclavement, notamment en basse Casamance et dans l'arrondissement de Sindian, qui jouxte la Gambie ;
- le parrainage par les chefs d'unités d'activités culturelles et sportives au profit des jeunes, à l'occasion des grandes vacances scolaires.

Eléments de changement transformationnel du secteur de la sécurité

L'évolution de l'approche des autorités sénégalaises quant au conflit en Casamance offre un exemple de changement transformationnel dans le domaine de la gouvernance et de la réforme du secteur de la sécurité. De façon plus générale, les changements du secteur de la sécurité au Sénégal peuvent être appréciés à différents niveaux :

Un engagement personnel du chef de l'Etat

Dès son élection en 2012, le président Macky Sall a posé des actes qui montrent sa proximité avec les services de sécurité et sa volonté d'améliorer leurs conditions de travail.

Ainsi, au cours d'une visite dans la zone militaire 6, en avril 2013, le chef de l'Etat a déclaré aux troupes : « Soyez sûrs que je suis avec beaucoup d'intérêt

le travail que vous menez au quotidien et en ma qualité de chef suprême des armées, ma détermination est encore plus grande de vous doter de moyens nécessaires pour assurer la mission régaliennne qui vous est confiée» (Le Soleil 2013). Ces visites sont d'une grande importance en ce qu'elles rassurent le commandement militaire et influent favorablement sur le moral de la troupe.

En outre, à l'occasion de l'édition 2013 de la Journée des forces armées célébrée le 8 novembre 2013, le président Macky Sall a réaffirmé sa décision de mettre à la disposition de l'armée l'équipement nécessaire pour garantir son efficacité opérationnelle.

La conduite d'actions majeures

Les membres des FDS répondent, de plus en plus, des actes délictuels dont ils se rendent responsables dans l'exécution de leur mission. Il en a été ainsi dans une affaire de trafic de drogue où ont été mis en cause le directeur de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et le directeur général de la police nationale. Ce dossier, largement médiatisé, au-delà même des frontières nationales, a abouti à la radiation du directeur de l'Office central pour la répression du trafic illicite des stupéfiants et à un non-lieu pour le directeur général de la police nationale.

Par ailleurs, dans le domaine de la reddition des comptes, l'armature institutionnelle destinée au contrôle des actions menées par des membres des FDS couvre tout le spectre des besoins existant en la matière. Les mesures de contrôle sont globalement efficaces, tout au moins au niveau des échelons d'exécution. En effet, les fonds publics parviennent généralement aux services pour lesquels ils sont décaissés, qu'ils concernent les droits individuels, tels que la solde et l'alimentation, ou les frais d'entretien divers. Cependant, certains déplorent le secret qui entoure les rapports d'inspection et de contrôle qui ne sont pas publiés. De même, les éventuels cas de sanctions disciplinaires restent confidentiels et ne sont connus que des supérieurs hiérarchiques du contrevenant. Il faut également noter le recours abusif au « secret-défense » dans l'exécution de marchés publics afin de s'affranchir des procédures visant à conférer plus de transparence dans ce domaine. C'est pourquoi la population et les observateurs non avertis considèrent qu'il n'existe pas de contrôle efficace au niveau du secteur de la défense. Cependant, force est de reconnaître la particularité de la nature du secteur de la défense dont certains aspects ne peuvent pas être traités sur la place publique.

Les réformes organisationnelles

Le président Sall a initié une réforme des services de renseignement qui vise à regrouper la communauté du renseignement au sein d'une structure unique de coordination relevant de la présidence de la République. Cette réforme prend

également en compte la nécessité de doter ces services de prérogatives importantes de droit commun eu égard à la protection des libertés individuelles, en cas de risque terroriste imminent. Il convient de signaler que les actes pris sous ce régime peuvent toujours être soumis, a posteriori, au contrôle d'un juge.

Le chef de l'Etat a en outre fait procéder à un début de formalisation de l'action des forces de sécurité par le biais de la rédaction d'un concept de défense et de sécurité nationale, dont l'objectif est d'améliorer la lisibilité dans les attributions et les missions dévolues à chaque structure, aux fins de satisfaire les besoins de la sécurité humaine et d'obtenir une bonne coordination aux niveaux stratégique et opérationnel. Ce concept devra servir de base pour la définition des organigrammes des forces de sécurité et de leur équipement pour les années à venir.

Par ailleurs, une loi d'orientation sur la sécurité intérieure, encore à l'étude, vise à réformer le système de sécurité intérieure du Sénégal en fixant un programme d'action qui serait mis en œuvre par le gouvernement dans la période 2015–2025. L'essentiel de ce programme aurait pour objectif d'utiliser de manière plus cohérente et efficace les forces de sécurité intérieure pour faire face aux nouvelles exigences de sécurité, notamment en matière de répression d'une criminalité en nette augmentation et pour pallier la relative inefficacité du système de prévision et de gestion des catastrophes. Il s'agira également de clarifier et d'harmoniser les responsabilités des différents acteurs de la sécurité intérieure dont le champ sera clairement défini. En ce qui concerne la question relative à la pertinence de la distinction entre le secteur de la sécurité et celui de la défense, un débat est en cours sur l'opportunité de mettre la gendarmerie nationale à la disposition du ministère de l'Intérieur. Il s'agit, en d'autres termes, de regrouper la police et la gendarmerie nationales au sein de ce ministère. Si l'expérience française peut servir à éclairer en la matière la décision de l'autorité politique, les avis sont, pour le moment, très partagés.

Par ailleurs, l'enseignement de défense, dont l'objectif est d'instituer une culture de la sécurité auprès des élites de la République, a été initié avec la création d'un Centre des hautes études de défense et de sécurité dont l'ambition est, entre autres, de conduire des séminaires de formation à l'intention des élites nationales.

Les actions structurantes

De façon générale, le niveau d'études exigé pour recruter le personnel de sécurité a été rehaussé. Ainsi, la police nationale a procédé à une réforme qui s'est traduite par l'élévation du niveau de recrutement. Pour être recrutés, les candidats au poste de sous-officier de police doivent être titulaires du baccalauréat et ceux postulant à la fonction de gardien de la paix doivent posséder le brevet de fin d'études élémentaires. Les armées et la gendarmerie nationales devraient s'inscrire dans cette mouvance en élevant le niveau de recrutement de leurs

officiers et sous-officiers. En effet, les sous-officiers devraient désormais être titulaires du baccalauréat et les officiers d'une licence.

D'importants programmes d'équipements ont commencé à être mis en œuvre au profit des armées. Ainsi, pour renforcer sa flotte, la marine nationale a mis en service un patrouilleur, en 2013, et attend la livraison prochaine d'autres bâtiments. De même, il a été fait mention dans la presse d'un contrat en cours entre le Sénégal et la société brésilienne Embraer portant sur l'acquisition de trois avions de combat « Super Tucano » dont sont déjà équipés l'Angola, le Burkina Faso et la Mauritanie (SenewebNews 2013). En outre, des blindés légers ont été livrés au port de Dakar, en avril 2014, et un échantillon de ces véhicules a pris part au défilé marquant la fête de l'indépendance.

En ce qui concerne la dimension genre, des soldats de sexe féminin participent désormais aux missions de paix sur les théâtres extérieurs. Dans ce cadre, le contingent des armées déployé en Guinée-Bissau sous l'égide de la CEDEAO comporte, pour la première fois, des militaires de sexe féminin. De même, les unités de police déployées par la police et la gendarmerie nationales au Darfour et en Haïti incluent des femmes. Surtout, le corps des officiers de l'armée de terre commence à accueillir des lieutenants de sexe féminin, qui s'intègrent pour le moment dans les unités des services.

Pour un changement durable

Nous devons maintenant nous poser une question essentielle : dans quelle mesure les changements positifs dans le secteur de la gouvernance en matière de sécurité sont-ils durables ? La présente partie étudie aussi bien les changements bien ancrés que les domaines qui demeurent plus vulnérables.

La portée de l'action gouvernementale

Compte tenu de l'ampleur des réformes d'envergure et des actions visant à accroître l'efficacité des forces de sécurité, il convient, sans équivoque, d'accorder du crédit à la volonté du gouvernement du président Macky Sall d'améliorer la gouvernance du secteur de la sécurité. Au-delà de l'amorce d'un rééquipement des FDS par l'acquisition de matériels majeurs, il faut saluer l'effort de rationalisation de l'organisation et du fonctionnement du système de sécurité. En ce qui concerne le conflit casamançais, la gestion d'ensemble de ce problème et l'usage modéré de la violence par les FDS ont permis le maintien de l'unité globale de la nation sénégalaise qui continue, en dépit de tout, de se consolider. L'engagement de la responsabilité pénale des personnels des forces de sécurité a permis un plus grand respect des droits humains, même si les organisations de défense des droits humains expriment encore des attentes qu'elles estiment non satisfaites.

Les acquis durablement installés

Le caractère républicain des FDS – qui se reflète dans leur non-implication politique et la non-interférence de cercles ou de lobbies quelconques dans le choix, par le président de la République, des officiers généraux appelés à commander ces grandes institutions – constitue un acquis majeur. Ainsi, les hommes se succèdent à la tête des grands commandements avec une continuité et une stabilité qui n'est jamais fondamentalement remise en cause de façon officielle.

Par ailleurs, il faut saluer le respect des droits humains ; le Sénégal peut être reconnu comme l'un des rares pays en Afrique où les membres des forces de sécurité sont soumis à la loi et ne bénéficient pas de traitements de faveur par rapport aux citoyens civils. Sur un autre plan, la sécurisation des opérations électorales ne nécessite plus l'engagement des armées. Il faudrait s'orienter vers une couverture sécuritaire du pays limitée au déploiement des forces de première et de deuxième catégories, c'est-à-dire la police et la gendarmerie. En réalité, seules les régions de Ziguinchor, Kolda et Sédhiou, affectées par la rébellion du MFDC, pourraient continuer à faire l'objet d'une gestion sécuritaire particulière.

Les secteurs encore vulnérables

La définition du champ de la sécurité intérieure. Le conflit de Casamance n'a jamais été considéré comme une situation de guerre par les autorités sénégalaises. Le terme généralement employé pour qualifier les opérations qui y sont menées est celui de « sécurisation ». Celles-ci sont exécutées principalement, ainsi qu'il a été montré, par les unités des armées. Cela pose la question de la capacité des forces de police et de gendarmerie à lutter contre une situation insurrectionnelle à l'intérieur du territoire national. A titre d'exemple, la police brésilienne organise de véritables opérations armées pour déloger les criminels et narcotrafiquants des favelas de Rio de Janeiro.

Lors d'opérations de police effectuées par l'armée, les unités militaires sont souvent amenées à interroger des suspects, fouiller des domiciles et procéder à des arrestations – actions qui relèvent toutes de la responsabilité d'un officier de police judiciaire. La bonne solution pourrait être de doter les armées d'une composante judiciaire propre, avec des personnels assermentés capables, sans désemperer, de dresser les actes légaux requis. C'est la solution adoptée par le Burkina Faso qui dispose d'un corps de magistrats militaires chargé de conseiller, en garnison comme sur le terrain, les commandants de formation jusqu'au niveau du bataillon (il y a vingt ans le chef d'état-major général des armées du Sénégal disposait d'un magistrat détaché à mi-temps pour lui servir de conseiller juridique). Par ailleurs, afin de respecter le cadre

d'emploi de chaque force, il est nécessaire que les unités de gendarmerie et de police se structurent pour prendre en compte ce type de menace armée à l'intérieur du territoire national.

La cohérence entre le découpage administratif et le commandement territorial des forces de sécurité. Dans le cadre de la décentralisation, l'objectif de l'acte III est d'organiser le Sénégal en territoires viables et porteurs de développement durable à l'horizon 2022. Il vise à renforcer la décentralisation et la territorialisation des politiques publiques, en vue de donner une plus forte impulsion au développement des terroirs.

C'est véritablement au niveau de la cohérence territoriale que la décentralisation devra prendre en compte aussi bien les spécificités sociologiques locales que la cohérence du commandement territorial. Avec l'article 3 de la nouvelle loi relative à la décentralisation, le Sénégal dispose maintenant de circonscriptions administratives (14 régions, 45 départements et 125 arrondissements) et de collectivités locales (42 départements et 557 communes).

Bien que les logiques administrative et sécuritaire ne soient pas tout à fait identiques, il convient de s'interroger sur la correspondance entre, d'une part, le découpage administratif et les relations fonctionnelles tels qu'ils ressortiront de l'acte III de la décentralisation et, d'autre part, le commandement territorial des armées et de la gendarmerie nationale (zones militaires et légions de gendarmerie). En particulier, le commandement de la gendarmerie envisage de créer une légion par région et une compagnie de gendarmerie par département.

L'amélioration du contrôle parlementaire. Le contrôle parlementaire nécessite d'être amélioré en renforçant les capacités et les connaissances des députés sur les questions de sécurité et de défense. En outre, il convient d'organiser à leur profit des visites de terrain. Ainsi, il est symptomatique que l'Assemblée nationale n'ait jamais entendu directement ni le chef d'état-major général des armées ni le haut commandant de la gendarmerie nationale sur des questions de défense ou sur des opérations particulières. Il est vrai que les seules auditions concernent le ministre des Forces armées à l'occasion des sessions budgétaires. Par ailleurs, les procédures dédiées au contrôle des programmes d'équipement devraient être définies, dans le strict respect du secret et de la confidentialité de la défense nationale. A cet égard, les forces de sécurité pourraient faire montre de plus d'initiatives en invitant la représentation parlementaire à participer à certaines de leurs activités. En outre, des visites d'imprégnation au niveau des casernes, voire auprès des unités en opérations à l'intérieur et à l'extérieur du territoire national, pourraient très utilement contribuer à l'information des députés (cette pratique était de mise il y a quelques années). Par ailleurs, il serait intéressant pour l'Assemblée nationale de connaître, par voie d'exposé prononcé en séance solennelle, l'avis des hauts commandants sur certains

aspects de l'application de la politique de sécurité, et ce afin de compléter ou d'approfondir leur connaissance des sujets évoqués lors des questions orales en plénières ou en sessions budgétaires. De façon générale, il faut reconnaître que l'institution parlementaire fait preuve d'une réserve naturelle en matière d'enquête sur des questions estampillées « secret-défense », voire sur tout ce qui touche à la défense nationale. Une inversion de cette attitude renforcerait la culture de contrôle de cette institution.

L'organisation du secteur des entreprises militaires et de sécurité privée. Le secteur des entreprises de gardiennage répond, de fait, à une demande non satisfaite par la police nationale. Ces sociétés de droit privé, dont le nombre s'élève aujourd'hui sur le marché sénégalais à 257, se caractérisent par la faiblesse de leur encadrement juridique, en particulier en ce qui touche à la protection sociale des travailleurs. Par ailleurs, la bonne santé financière de ce secteur aiguise l'appétit de quelques sociétés multinationales de sécurité, qui investissent de plus en plus ce marché. Cela a conduit le président de la République à demander au gouvernement de signer une convention collective de travail, afin de doter le secteur d'un cadre réglementaire d'exercice stable, conforme à son importance actuelle et future.

Par ailleurs, certains chefs religieux se sont constitués une garde privée, et les manifestations publiques qu'ils organisent sont encadrées par leurs propres agents de sécurité. Cela constitue une atteinte à la fonction régaliennne de l'Etat, même si ce dernier ne dispose pas de moyens suffisants pour faire face à cette mission.

La mise en œuvre du concept de sécurité de proximité. L'introduction du concept de sécurité de proximité au Sénégal constitue une expérience inédite. Créée en août 2013, l'Agence pour la sécurité de proximité a pour mission de « participer, en relation avec les autorités de police et les forces de sécurité (police et gendarmerie), à la mise en œuvre d'une police sécuritaire de proximité bâtie autour de la prévention et du partenariat actif entre l'Etat, les collectivités locales et les acteurs de la vie sociale ». L'Agence pour la sécurité de proximité a démarré ses activités en recrutant, en une année, 10 000 jeunes qui, après une formation technique, ont été déployés au niveau des collectivités locales. Une partie de ce personnel a été mise à la disposition de la police et de la gendarmerie nationales.

Il faut considérer que l'Agence pour la sécurité de proximité participe dans une certaine mesure à la lutte contre le chômage des jeunes. Cette nouvelle structure pourrait être complétée par la réactivation de la police municipale, dont la création par décret est prévue par la loi no 96-06 du 22 mars 1996 portant Code des collectivités locales. Les policiers auxiliaires pourraient, eux aussi, refaire surface, si besoin était. Pour l'Agence pour la sécurité de proximité, ces mesures pourraient être une garantie de survie dans le long terme et permettre d'éviter que ce concept ne disparaisse lorsque le président Macky Sall aura quitté le pouvoir.

Conclusion et recommandations

En conclusion, en dépit d'une réelle stabilité politique et sociale, le Sénégal ne saurait prétendre ne pas être concerné par une réforme de son secteur de sécurité. En effet, le pays est confronté à de réelles menaces d'origine externe liées à sa situation géopolitique, qui se particularise par un environnement comprenant des Etats fragiles dans ses frontières sud et par l'irruption du terrorisme djihadiste au nord et à l'est. De plus, l'environnement institutionnel et législatif doit évoluer pour mieux s'adapter au concept de la sécurité humaine qui mobilise de nouveaux acteurs.

Dans ce cadre, il faut saluer les initiatives prises par le pouvoir issu des dernières élections présidentielle et législative de 2012. Celles-ci vont dans le sens de la réforme des institutions aux fins d'un partage des pouvoirs de l'exécutif en matière de défense et de sécurité, d'un plus grand contrôle et d'une meilleure formalisation et rationalisation des politiques publiques de sécurité. En outre, cette volonté d'organisation et d'équipement doit être poursuivie, car toute politique de développement doit être précédée et accompagnée par un environnement sécurisé. Il faut garder à l'esprit que des années d'investissements et de sacrifices peuvent être anéanties en quelques jours. L'exemple du Mali et aujourd'hui celui de la République centrafricaine sont assez éloquents et confirment que la sécurité constitue un secteur d'investissement prioritaire.

Il reste simplement à traduire toutes ces bonnes intentions en actes concrets. Cela passe par la formalisation d'une réforme globale du secteur de la sécurité, ce qui permettrait d'inscrire toutes les initiatives prises dans le cadre d'une démarche coordonnée qui n'exclurait aucun secteur. Les institutions de contrôle, la représentation parlementaire, la justice, le personnel politique ainsi que tout acteur identifié pourront donc agir de façon coordonnée aux fins de satisfaire les besoins de sécurité des populations de façon efficace, dans le respect des lois et règlements. Sur le plan pratique, il convient d'adopter un certain nombre de textes pour structurer la défense et la sécurité nationales dans le sens d'une plus grande participation des nouveaux acteurs à la définition, à l'exécution et au contrôle des politiques publiques de sécurité. Il convient de veiller à une meilleure coordination des organes d'exécution à travers l'établissement de cadres de planification et de conduite de l'action opérationnelle. Dans une sous-région marquée par la permanence de relations conflictuelles entre les militaires et les autorités politiques, le Sénégal apparaît comme une exception. En effet, fondé sur des principes légaux et incarné par les cadres à tous les niveaux, le caractère républicain des armées, loin d'être un slogan, est vécu à travers nombre d'actes quotidiens.

Cependant, même si, grâce à sa stabilité reconnue, le Sénégal ne s'engage pas officiellement dans un programme de réforme de sa sécurité, les défis de la gouvernance de ce secteur demeurent de taille. Il faudrait les reconnaître

ouvertement pour permettre l'émergence au niveau national d'une synergie de toutes les initiatives menées dans les différents secteurs et identifier les domaines qui sont encore à investir.

Notes

- ¹ « Benno Book Yaakar » signifie en wolof « unis pour le même espoir ». Cette coalition regroupait principalement l'Alliance des forces de progrès de Moustapha Niassé, l'Alliance pour la République de Macky Sall et le Parti socialiste d'Ousmane Tanor Dieng.
- ² Groupe ethnique qui représente 9 % de la population sénégalaise, composé de sous-groupes (Diouf 1994).