



**CENTRE D'ÉTUDES  
STRATÉGIQUES DE L'AFRIQUE**

# **L'ÉLABORATION D'UNE STRATÉGIE DE SÉCURITÉ NATIONALE**

**Madagascar**

**Étude de cas**

**Brouillon**

**(Avant-projet)**

**Dr. Émile Ouédraogo**

## **Introduction**

Depuis son indépendance, Madagascar a été affectée par une série de crises politiques et militaires de manière cyclique. Le pays a subi quatre coups d'État militaires avant d'en connaître un autre en 2009 entre les militaires et les civils. Ce dernier changement inconstitutionnel a entraîné sa suspension de l'Union africaine et de tous les organismes internationaux. Cette situation a affaibli à la fois le tissu social et économique et les institutions, y compris les systèmes de sécurité et judiciaire exacerbés par la corruption et l'effondrement de l'état de droit. Le retour de l'ordre constitutionnel en janvier 2014, suivi de la levée des sanctions par l'Union africaine (UA) et la communauté internationale, a permis à Madagascar de rejoindre la scène internationale. Cela lui a aussi permis de remédier aux dysfonctionnements systémiques de l'État, particulièrement dans le secteur de la sécurité. Ainsi, elle a décidé d'adopter des réformes structurelles complètes qui remettront le pays sur le chemin de la paix et du développement en s'engageant à réformer le secteur sécuritaire. Le processus de réforme du secteur de sécurité (RSS) lancé en 2014 à Madagascar a bénéficié du plein appui de l'Union africaine et des partenaires internationaux dès la mission d'évaluation initiale jusqu'à la phase de mise en application. Et à ce stade de la mise en application de la RSS, le gouvernement malgache a décidé de développer une politique et une stratégie sécuritaires nationales.

### **1. La réforme du secteur de la sécurité Le point d'entrée du SSN à Madagascar**

Evaluation d'origine : La volonté du gouvernement malgache de réformer le secteur de la sécurité a conduit à une demande officielle d'évaluation des besoins d'une réforme du secteur de la sécurité. Du 4 au 13 octobre 2014, une mission d'évaluation conjointe menée par l'UA et des partenaires tels que les Nations Unies, l'Union européenne, la Communauté de développement d'Afrique australe (CDAA), l'organisation internationale de la Francophonie et le Réseau africain pour le secteur de la sécurité ont préparé le terrain pour « aider l'état malgache à développer une compréhension commune du contexte et de la portée de la RSS pour mieux prendre en compte leurs besoins primordiaux d'une RSS et identifier les secteurs prioritaires soutenus par les partenaires internationaux, y compris l'UA. »<sup>1</sup> Suite à une analyse contextuelle des menaces et de la dimension intersectorielle des sexes, des recommandations ont été faites sur les défis de la RSS et les mécanismes de contrôle démocratique, la sécurité intérieure et les services secrets, la défense nationale, la protection des ressources naturelles et stratégiques, le système judiciaire et pénitentiaire et enfin les acteurs non-étatiques.<sup>2</sup> Cette étude initiale a permis d'établir un comité d'organisation de séminaire technique RSS (COT/RSS).

#### **Comité d'organisation de séminaire technique pour la réforme du secteur de la sécurité (COT/RSS)**

Établi par le décret N° 2015-144 de mai 2015 sous le régime du Premier ministre, chef du gouvernement, sa mission principale était d'organiser un séminaire national sur la RSS. En vue d'une autorité nationale

---

<sup>1</sup> Rapport, mission d'évaluation des besoins pour une réforme commune du secteur de la sécurité (RSS) de la République de Madagascar en 2014.

<sup>2</sup> Ibid.

fondée sur les idéaux de la RSS, le comité devrait d'abord accepter les conclusions du rapport de mission d'évaluation commune. Cela permettrait de mieux planifier et mener des consultations dans toutes les régions du pays afin de préparer le séminaire national. En effet, des consultations de base ont été bien organisées et ont permis au séminaire national d'avoir lieu. Ceci a mené au développement de la lettre de politique générale de la RSS (LPG/RSS).

### Lettre de politique générale de la RSS

La Lettre de politique générale de la RSS (LPG/RSS) de janvier 2016, qui est une référence fondamentale pour la RSS à Madagascar, donne une vision politique très claire de la RSS et des objectifs à poursuivre. Elle identifie aussi les huit (8) piliers sur lesquels la RSS reposera à savoir l'armée, la police nationale, la gendarmerie nationale, la magistrature, l'administration territoriale et autres forces paramilitaires, le parlement, les services secrets et les parties prenantes non étatiques.<sup>3</sup> La LPG/RSS propose un projet de stratégie de sécurité nationale et de stratégie de communication. Ce document fondamental a servi de base au développement du plan de réforme du secteur de la sécurité en septembre 2017.

### Document du plan de réforme du secteur de la sécurité

Le plan de réforme du secteur de la sécurité de septembre 2017 à Madagascar s'est largement inspiré de la structure politique de RSS de l'union africaine pour son document de mise en application de la lettre de politique Générale pour la réforme du secteur de la sécurité. Il représente « une structure de développement intégré qui identifie les problèmes et objectifs de toutes les parties prenantes impliquées dans la gestion de la défense, la justice et la sécurité. C'est aussi une structure de référence et de coordination des mesures à prendre dans ce domaine, ce qui sert de guide pour toute intervention gouvernementale dans la RSS. »<sup>4</sup> Le plan national comprend un plan stratégique qui définit l'objectif global, les objectifs particuliers et les évaluations budgétaires pour chacun des piliers. Il comprend aussi un plan opérationnel qui examine la situation actuelle par pilier, l'objectif et le résultat escompté. Enfin, il est important de noter que le plan national conclut en stipulant que « l'établissement d'un mécanisme de coordination du processus reste une priorité. »<sup>5</sup> En effet, l'établissement d'une structure de coordination a été crucial pour réussir la mise en application de la réforme du secteur de la sécurité de Madagascar.

### Bureau national de coordination de la RSS (BNC/RSS)

Le bureau national de coordination de la réforme du secteur de la sécurité a été établi le 27 septembre 2017 par le décret présidentiel N° 2017-859. Il établit et détermine son organisation et ses pouvoirs.

---

<sup>3</sup> Lettre de politique générale de RSS, Madagascar, 2016.

<sup>4</sup> Plan de réforme du secteur de la sécurité de 2017.

<sup>5</sup> Ibid.

Le bureau national de coordination de la RSS est une entité administrative qui dépend du secrétariat permanent pour la défense et la sécurité nationale.

Ses missions comprennent :

- La coordination et l'harmonisation de toutes les activités liées à la RSS à l'échelon national en accord avec les décisions et directives du conseil supérieur de la défense nationale dans ce domaine ;
- L'assurance de mise en application du plan national de RSS. Il est composé du plan stratégique et des plans opérationnels correspondant aux huit (8) piliers de la RSS, y compris l'armée malgache, la gendarmerie nationale, la police nationale, le ministère de la justice, l'administration territoriale, les services secrets, le parlement et les parties prenantes non étatiques ;
- Pourvoir un soutien en termes de collecte de fonds pour les activités des piliers de la RSS.<sup>6</sup>

## **2. Structure et processus de développement du SSN à Madagascar**

Le secrétariat permanent pour la défense et la sécurité nationale (SP/DSN) établi en vertu du Décret N° 2017-242 le 13 avril 2017 est chargé d'assister le conseil supérieur de la défense nationale (CSDN) dans toutes les tâches liées à l'enquête des dossiers relevant de sa compétence.<sup>7</sup> L'Article 4 du décret l'établissant stipule que le SP/DSN, sous l'égide du président de la République et en coopération avec les départements et agences concernés, devra examiner tous les dossiers liés à la préparation et la validation du projet de défense, le document de stratégie de sécurité nationale et le bon fonctionnement des systèmes de sécurité et des dispositions de défenses.<sup>8</sup>

C'est donc dans cette perspective essentielle que le SP/DSN a entrepris d'élaborer la politique et stratégie de sécurité nationale de Madagascar. Un comité multidisciplinaire a été mis en place pour rédiger le document. Il faut aussi ajouter que la structure politique de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité rend cet aspect important pour la programmation et la mise en application de la réforme du secteur de la sécurité et pour tous les pays passant par ce processus.<sup>9</sup> Le développement de la politique et la stratégie de sécurité nationale de Madagascar est un processus qui s'appuie sur la fondation des résultats obtenus par la RSS. Les documents sont toujours en cours de rédaction et des dispositions ont été prises pour consulter, concilier et valider les avant-projets des deux textes (à savoir la politique de sécurité nationale et la stratégie de sécurité nationale) avant la fin du premier semestre 2018.

## **3. Principales caractéristiques de la SSN à Madagascar**

---

<sup>6</sup> Décret N° 2017-859, établissant le BNC/RSS ainsi que son organisation et ses pouvoirs.

<sup>7</sup> Le décret N° 2017-242 sur l'organisation et le fonctionnement du secrétariat permanent pour la défense et la sécurité nationale sous le conseil supérieur de la défense nationale.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> Structure de politique de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité (janvier 2013).

Les piliers stratégiques sur lesquels s'appuieront la politique et la stratégie de sécurité nationale en sauvegardant ses intérêts nationaux sont les suivants :

#### La révision du fonctionnement du système juridique

- Un système judiciaire indépendant, impartial, efficace et accessible.
- Un public qui recommence à faire confiance à son système judiciaire.

#### La réforme du secteur de la sécurité

- Un bon emploi des parties prenantes du système de la sécurité pour la sauvegarde des intérêts nationaux.
- La coordination interinstitutionnelle harmonieuse des acteurs du système de sécurité.
- Des compétences adéquates du système de la sécurité.

#### Le remaniement du système de la sécurité

- Un système administratif adéquat aux réalités de la société.
- L'harmonisation du système administratif.

#### Le renforcement de l'efficacité des mécanismes anticorruption

- Une transparence complète des mécanismes anticorruption.
- Encourager une bonne conduite en motivant et en punissant.
- Une amélioration de la qualité du civisme.

#### Retour des valeurs malgaches

- Promotion et surveillance du « Fihavanana » par la loi.
- Préservation des valeurs traditionnelles compatibles avec un pays moderne.
- Développement humain.<sup>10</sup>

### **4. Défis et Perspectives**

#### Mise en application de la SSN dans un contexte politique instable.

Le contexte politique de Madagascar demeure instable. Les échéances des élections de 2018 réveillent les vieux démons politiques qui avaient plongé le pays dans une crise sécuritaire et politique sans précédent. Les mêmes causes produisent les mêmes effets. Les leaders malgaches, obsédés par la conquête du pouvoir, se préparent à une confrontation électorale dont il est difficile de prévoir les résultats. Cette cristallisation politique dans le contexte des prochaines élections risque d'avoir des effets adverses sur le processus de RSS si elle n'est pas bien contrôlée. Par conséquent, elle nuira à la stratégie et la politique de sécurité nationale futures.

---

<sup>10</sup> Stratégie de projet de sécurité nationale, mars 2018

## Renforcement des mécanismes de contrôle et de surveillance

L'étude initiale ainsi que la lettre de politique générale de la RSS ont bien diagnostiqué le renforcement du contrôle démocratique par le Parlement et le rôle que les acteurs non étatiques devraient jouer dans la prise de décision et la mise en application de la RSS et la stratégie de sécurité nationale. Cependant, leur inactivité au cours de la mise en application de la RSS à Madagascar était manifeste. Si le Parlement avait bien joué son rôle en ce qui concerne les provisions constitutionnelles qui lui confiait la tâche de légiférer, contrôler et évaluer les politiques publiques, le processus de mise en application de la RSS aurait pris une toute autre tournure en approfondissant la propriété locale. En outre, la faiblesse structurelle des organisations de la société civile et le manque de connaissances des médias sur les questions de sécurité ne leur ont pas permis de jouer leur rôle d'interface entre les gouvernements et la population. Renforcer leur rôle aidera à stimuler le processus de mise en application de la RSS. Celui-ci est actuellement en pleine léthargie au sein d'un climat politique très malsain. Ce renforcement aidera aussi à ouvrir la voie au développement et la mise en application d'une prochaine stratégie de sécurité nationale.

## **Conclusion**

Madagascar demeure politiquement instable. Il y a eu des progrès au niveau de la planification pour garantir le succès du processus de RSS et le développement en cours de la stratégie de sécurité nationale. Le pays est passé par quatre (4) ans de processus de RSS avec le soutien financier de la communauté internationale qui a créé une base favorable à l'établissement de mécanismes garantissant la viabilité et la résilience du processus en cas de recul démocratique ou de détérioration du contexte politique et social. Le gouvernement actuel perçoit le développement de la stratégie et de la politique de sécurité nationale par le SP/DSN au cours de la phase de mise en application du processus de réforme du secteur de la sécurité comme une initiative prise par la souveraineté nationale du pays et la continuité de l'état cherchant à sauvegarder l'intérêt national du pays, quelle que soit l'obéissance politique des gens au pouvoir.