



L'AIDE FRANÇAISE À LA FORMATION INITIALE ET À LA GESTION DES CARRIÈRES DES POLICIERS ET DES GENDARMES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE



L'AIDE FRANÇAISE À LA FORMATION INITIALE ET À LA GESTION DES CARRIÈRES DES POLICIERS ET DES GENDARMES EN AFRIQUE SUBSAHARIENNE

ÉVALUATION RÉTROSPECTIVE

Auteur du rapport :

Olivier SUDRIE,
Patrick DURRANDE,
Jonathan JOURDE

Rapport final

Décembre 2008

*Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère français des Affaires étrangères.
Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle.
La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel.*

Tous droits d'adaptation, de traduction et de reproduction par tous procédés,
y compris la photocopie et le microfilm, réservés pour tous pays.

Conception graphique couverture : Aurette Leroy et Anne Caminade
Impression : mediatys / Groupe Corlet
Photos : Service de sécurité intérieure des Ambassades de Cotonou et Dakar
©Ministère des Affaires étrangères et européennes, 2009
ISBN : 978-2-11-098239-1
ISSN : 1249-4844

Avant propos

La Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats (DGM) du ministère des Affaires étrangères et européennes a demandé au cabinet DME de procéder à l'évaluation de l'aide française à la formation initiale et à la gestion des carrières des policiers et des gendarmes en Afrique subsaharienne¹.

Organisation de l'évaluation

La mission confiée aux consultants comportait trois phases principales :

1. La première a été consacrée à une étude documentaire. Elle a été complétée par des rencontres en France². Elle a fait l'objet d'un rapport préliminaire présenté au comité de pilotage en juillet 2008.
2. La deuxième phase a consisté en un déplacement des consultants dans trois pays africains (Bénin, Gabon et Sénégal). Ces missions ont été effectuées au cours des mois de septembre et octobre 2008.
3. Enfin, la troisième phase a été consacrée à l'évaluation. Elle a conduit à la rédaction d'un rapport provisoire présenté à la DGM pour validation.

Ce document constitue le rapport final de l'évaluation.

Ce rapport est scindé en deux volumes. Le second volume est constitué de trois dossiers thématiques portant respectivement sur :

1. La formation des policiers et des gendarmes en Afrique
2. Les appuis français à la formation
3. Les indicateurs – Approche technique

Cette évaluation a été réalisée par Olivier Sudrie (directeur d'étude), Patrick Durrande et Jonathan Jourde.

Les consultants remercient les personnes rencontrées au cours de l'évaluation qui ont accepté de prendre sur leur temps pour répondre aux demandes des évaluateurs.

1. Les termes de référence de l'étude figurent en annexe A.
2. La liste des personnes rencontrées figure en annexe B.

Sommaire

Synthèse	9
I. Une coopération sécuritaire au service du développement	17
Une Afrique en proie à l'insécurité	17
Un enjeu sécuritaire important pour les deux parties	20
Les grands objectifs et leur pertinence	21
Les dispositifs de coopération	22
La qualité des dispositifs	28
II. Une coopération qui souffre d'une efficacité limitée	33
Et si la formation n'avait pas l'influence escomptée sur les niveaux de sécurité ?	35
Et si les enjeux s'avéraient plus théoriques que réels ?	38
III. Une nouvelle grille d'analyse stratégique	45
Un schéma stratégique mis en défaut	45
Un nouveau modèle où la gouvernance joue un rôle clef	45
Une nouvelle matrice stratégique	48
IV. Conclusion & recommandations	51
Une perte d'efficacité en raison de l'asymétrie des enjeux	51
Concevoir une nouvelle stratégie pour renforcer l'efficacité de notre coopération	52
Annexes	57
A – Termes de référence	57
B – Liste des personnalités rencontrées	73
Titres parus dans la série “Évaluations”	75

Sigles et acronymes

ANMO :	Afrique du Nord et Moyen-Orient
AFD :	Agence française de développement
APD :	Aide Publique au Développement
ASI :	Assistant de sécurité intérieure
ASS :	Afrique subsaharienne
AT :	Assistants Techniques
CAD :	Comité d'Aide au Développement
CID :	Comité Interministériel de Défense
CNUCED :	Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement
DCMD :	Direction de la coopération militaire et de défense
DgCiD :	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGGN :	Direction générale de la gendarmerie nationale
DGM :	Direction générale de la mondialisation, du développement et des partenariats
DGTPE :	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DME :	Didacticiels et modélisation économiques
DPDEV :	Direction des Politiques de Développement
ENSP :	Ecole nationale supérieure de police
ENSOP :	Ecole nationale des officiers de police
ENVR :	Ecole Nationale à Vocation Régionale
EOGN :	Ecole des Officiers de Gendarmerie Nationale
FAC :	Fonds d'Aide et de coopération
FMI :	Fonds Monétaire International
FSP :	Fonds de solidarité prioritaire
GDL :	Bureau de l'État de droit et des libertés publiques
ICS :	Indice composite de sécurité
IDH :	Indicateur de développement humain
MAEE :	Ministère des affaires étrangères et européennes
MCD :	Mission de courte durée
MINEFI :	Ministère de l'économie et des finances
MO :	Maintien de l'Ordre
OCDE :	Organisation de coopération et de développement économique
PJ :	Police judiciaire
PMA :	Pays les moins avancés
PNUD :	Programme des Nations Unies pour le Développement
PS :	Police – Secours
PTS :	Police technique et Scientifique
R ² :	Coefficient de corrélation
RCA :	République centrafricaine
RDC :	République démocratique du Congo
RdC :	Renforcement des capacités
RSI :	Retour en Sécurité Intérieure
RSS :	Réforme des systèmes de sécurité
SCAC :	Service de coopération et d'action culturelle
SCTIP :	Service de coopération technique internationale de police
WGI :	World Governance Indicators

Synthèse

Un soutien historique à la formation des policiers et des gendarmes

Le renforcement des capacités constitue, depuis de nombreuses années, l'une des principales modalités de la coopération française. Ce choix, stratégique, prévaut aussi dans le domaine de la coopération technique en faveur des polices et des gendarmeries africaines. Nos appuis aux dispositifs de formation ont été nombreux. Ils ont pris la forme principalement :

- De formations en France (principalement à l'EOGN pour la gendarmerie et à l'ENSP ou à l'ENSOP pour la police) ;
- De formations dans les pays bénéficiaires, réalisées par les assistants techniques résidents (36 AT police et 49 AT gendarmes) et avec l'appui d'experts du ministère de l'Intérieur et de celui de la Défense en missions de courte durée. Ces interventions bénéficient aux écoles nationales de police et de gendarmerie, certaines d'entre-elles pouvant avoir une vocation régionale (ENVR).

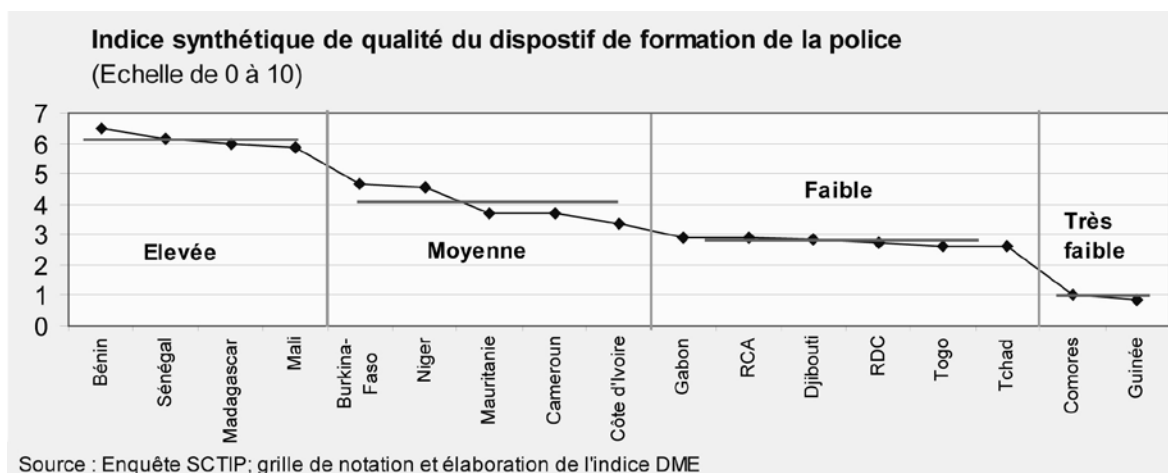
Le budget alloué aux actions de formation peut être estimé, globalement, à près de 18 millions d'euros par an (dont 6,7 M€ pour la police et 11,1M€ pour la gendarmerie). Rapportée aux effectifs, l'aide française s'élève ainsi à 57 euros par policier et à 154 euros par gendarme. Le coût de l'assistance technique résidente représente un peu plus de la moitié de ce budget. Nos appuis s'inscrivent aussi dans le cadre de projets financés par le fonds de solidarité prioritaire (une dizaine actuellement en Afrique pour un montant de l'ordre de 16 millions d'euros).

Des dispositifs aux qualités inégales

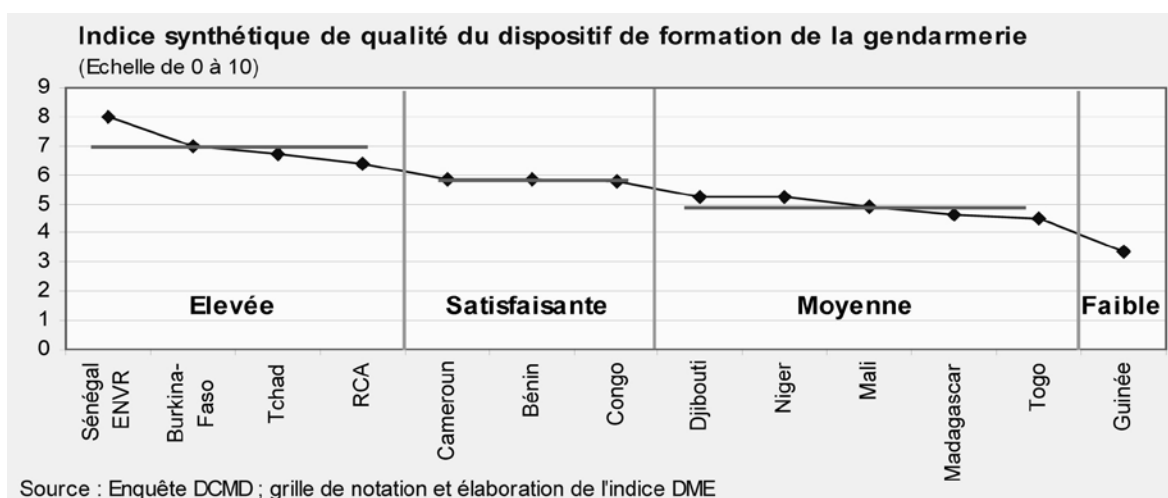
Une enquête auprès des postes a permis d'apprécier la qualité des dispositifs de formation et de gestion des carrières des policiers et des gendarmes africains. Le traitement de cette enquête a conduit à l'élaboration d'un « indice de qualité » permettant d'évaluer (sur une échelle de 0 à 10) les dispositifs nationaux.

La qualité moyenne de la formation des polices africaines apparaît relativement médiocre. Dans l'ensemble, les infrastructures de formation sont dans un état peu satisfaisant. La transparence ne prévaut pas toujours dans le recrutement, et celui-ci souffre des politiques erratiques d'embauche dans la fonction publique. Les carrières semblent peu gérées et l'avancement n'est pas toujours le reflet du mérite des agents.

Ces constats doivent être cependant modulés selon les pays. Une classification sommaire permet de repérer quatre grands groupes :



La qualité globale des dispositifs de formation des gendarmes apparaît plus élevée (moyenne de 5,7) que celle de la police (moyenne de 3,7). Dans l'ensemble, les écoles de gendarmerie sont dans un état jugé plutôt satisfaisant ; les formations et les instructeurs sont de bonne qualité et les recrutements s'effectuent sur concours (sans toujours parvenir à échapper à certaines pressions locales). La présence d'assistants techniques français dans les écoles africaines de gendarmerie (et les moyens matériels afférents) explique probablement la relativement bonne qualité des dispositifs. Celle-ci n'est toutefois pas uniforme et, comme dans le cas de la police, il est possible de scinder les pays en quatre groupes :

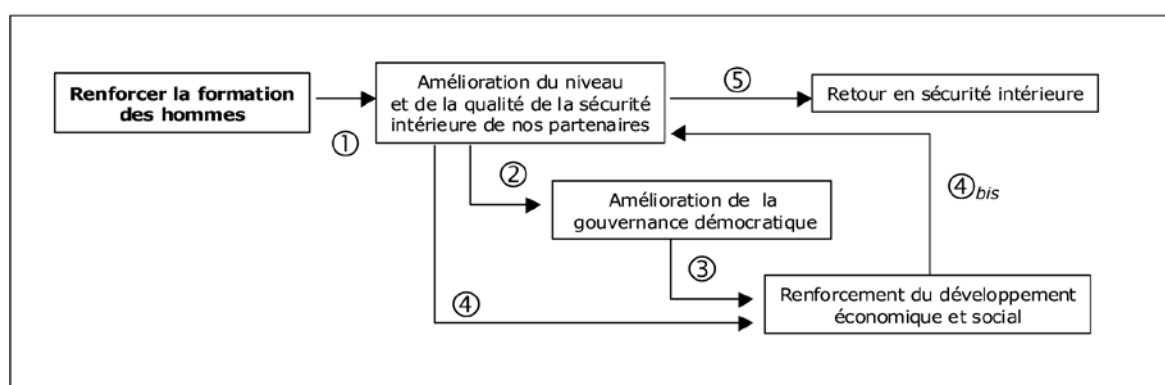


Former pour renforcer la sécurité et conforter le développement

Le renforcement des capacités des forces de police et de gendarmerie n'est pas une fin en soi. La formation, en contribuant à l'amélioration du niveau et de la qualité de la sécurité intérieure de nos partenaires (relation ❶ sur le schéma ci-après) constitue l'un des principaux leviers pour renforcer la gouvernance démocratique (relation ❷) et, in fine, pour appuyer le développement économique et social de nos partenaires (relations ❸ et ❹).

Ce schéma, avec toutes ses limites, montre l'importance d'une amélioration de la situation sécuritaire de l'Afrique et le rôle de levier que peut jouer le renforcement des capacités dans cette amélioration. Ces enjeux sont importants, en premier lieu, pour les pays bénéficiaires de notre aide. L'insécurité constitue en effet un facteur important de blocage du développement. Comme l'a souligné un récent travail réalisé par le bureau de la veille stratégique et de la prospective sur le thème de la sécurité et du développement : « *pas de développement sans sécurité et pas de sécurité sans développement* »³ (relations ④ et ④bis sur le schéma ci-dessous).

L'amélioration de la sécurité des pays africains constitue, pour nous aussi, un enjeu important. Et celui-ci est même double : (i) nos engagements, sans cesse réitérés, en faveur du développement économique et social de nos partenaires justifient pleinement nos actions de coopération visant au renforcement de leur niveau de sécurité intérieure et, plus globalement, à la réforme de leur système de sécurité (RSS) ; (ii) l'amélioration du niveau de sécurité chez nos partenaires participe à la nôtre (relation ⑤).



Une formation dont l'efficacité est mitigée

Notre coopération, dont la pertinence ne peut être mise en défaut, souffre essentiellement d'un problème d'efficacité.

L'analyse statistique montre en effet une absence presque totale de liens entre la qualité des dispositifs de formation et le niveau de sécurité des pays bénéficiaires : les pays bénéficiant d'un dispositif de bonne qualité ne sont pas nécessairement les plus sûrs et, réciproquement, les pays où l'insécurité est la plus forte ne sont pas toujours ceux où les dispositifs sont les plus dégradés. Au total, rien ne permet d'affirmer que le renforcement des capacités joue positivement en faveur du renforcement de la sécurité intérieure de nos partenaires.

Comment expliquer la faiblesse de cette efficacité ?

Les explications les plus couramment avancées renvoient, en premier lieu, à des contingences matérielles : les forces de police et de gendarmerie ont longtemps fait les frais des politiques d'ajustement structurel. Les moyens financiers et humains manquent drastiquement pour fournir un service public de qualité dans le domaine de la sécurité intérieure. Même bien formées (et souvent par des officiers français), les polices et gendarmeries africaines seraient bien en peine de mettre en pratique au quotidien les savoirs acquis, tant en France que dans les écoles nationales. Les autres explications sont plus politiques. Dans certains pays, la déliquescence des services de sécurité serait moins le produit de finances publiques impécunieuses que l'expression d'une volonté des plus hautes instances de l'État qui se défient de leurs forces de police et de gendarmerie (et plus généralement de tous les corps habillés).

3. Ministère des Affaires étrangères et européennes, « Compte rendu du travail du bureau de la veille stratégique et de la prospective sur le thème de la sécurité et du développement », DgCiD, DPDEV, juin 2008.

On peut avancer aussi une autre explication, plus complexe et problématique que les deux précédentes : **l'efficacité des formations est limitée car le renforcement de la sécurité intérieure n'est pas un véritable objectif stratégique pour nos partenaires.**

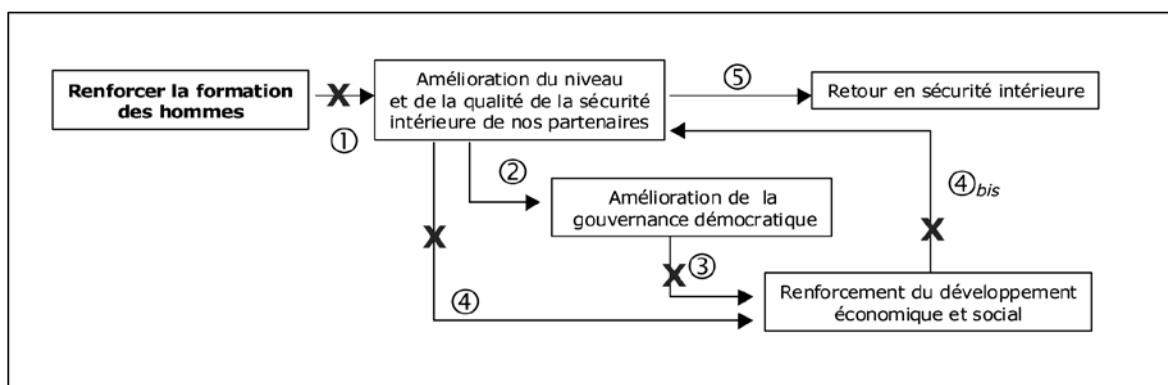
L'analyse statistique montre en effet que le renforcement de la sécurité intérieure n'est pas une condition, ni nécessaire ni suffisante, au développement. Bien sûr, les pays les plus développés de la planète sont ceux qui assurent aussi la meilleure sécurité à leur citoyen ; inversement les pays où règne une très grande insécurité sont aussi les moins développés. Mais, en excluant ces deux extrêmes, l'analyse montre clairement une absence de liens (que ce soit au niveau mondial ou au niveau seulement de l'Afrique) entre sécurité et développement : pas de liens en niveau (les pays les plus sûrs ne sont pas les plus développés, ni inversement) ; pas de liens en dynamique (l'amélioration du niveau de sécurité d'un pays ne se traduit pas par plus de développement, ni l'inverse d'ailleurs).

Ce constat permet d'expliquer que tous les dirigeants africains ne font pas de l'amélioration du niveau de leur sécurité intérieure une réelle priorité car les effets de cette amélioration sur leur développement ne sont pas prouvés. Dans ces conditions, les gouvernements préfèrent concentrer leurs efforts sur d'autres secteurs (comme l'éducation, la santé, les infrastructures...) qui bénéficient d'un appui financier de la part de la communauté internationale dans le cadre des OMD. Peu prioritaire, la sécurité intérieure bénéficie de peu de ressources et les autorités font peu de cas de la formation des hommes et de la gestion de leur carrière.

Ce constat est évidemment dérangeant car il jette le doute sur la validité du schéma présenté plus haut :

- Les liens ❶ entre la qualité des dispositifs de formation et le niveau de sécurité chez nos partenaires sont pour le moins ténus, voire inexistant ;
- La mise en relation des indicateurs de sécurité et de développement a montré la faiblesse, voire même l'inexistence, de la relation ❷ (et par voie de construction ❷bis) chez nos partenaires ;
- Les travaux de N. Meisel et de J. Ould Aoudia⁴ ont largement montré la fragilité (voire aussi l'inexistence) de la relation ❸.

Ces multiples ruptures (symbolisées par des croix sur le schéma ci-dessous) invitent à le repenser totalement.



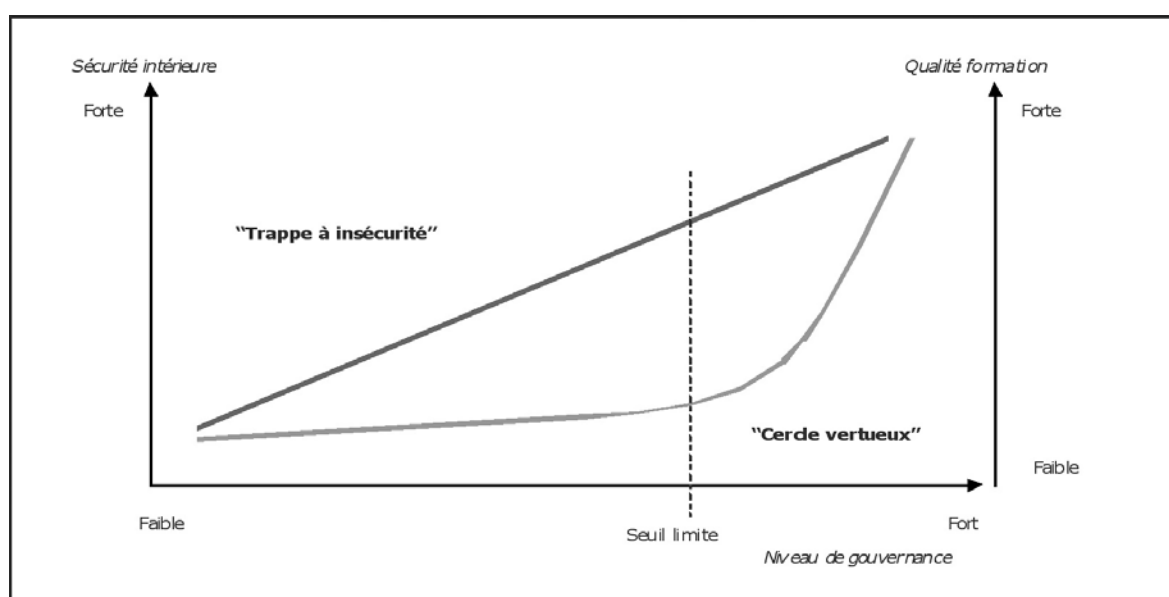
4. Meisel, N. & Ould Aoudia J (2007), La « Bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ? Documents de travail de la DGTPE n°2007/11, Paris, novembre.

Une nouvelle matrice stratégique

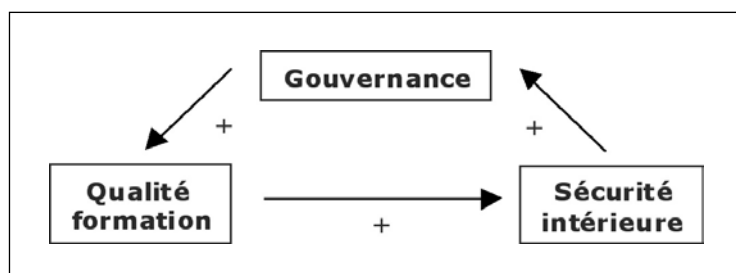
Cette nouvelle matrice s'appuie sur deux liaisons robustes :

1. L'analyse empirique montre, en premier lieu, une relation forte entre les niveaux de gouvernance et de sécurité intérieure,
2. L'analyse statistique révèle aussi l'existence d'une relation complexe entre la qualité des dispositifs de formation et les niveaux de gouvernance. Complexe, car cette relation n'est pas linéaire : gouvernance et qualité des dispositifs de formation n'entretiennent des liens croissants (« cercle vertueux ») que dans les pays dont le niveau de gouvernance a dépassé un certain seuil critique. Cette liaison n'est pas vérifiée dans les pays souffrant d'un réel déficit de gouvernance.

Le croisement sur un même graphique des indicateurs de gouvernance (sur l'axe horizontal ci-dessous), de sécurité intérieure (axe vertical de gauche) et de qualité des dispositifs de formation (axe vertical de droite) révèle ainsi deux cas de figure bien distincts :



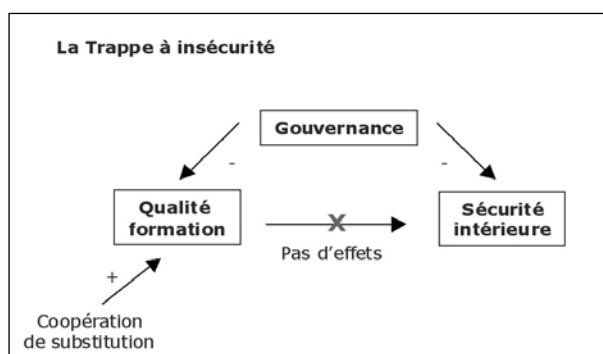
Le premier cas rassemble des pays qui ont dépassé un certain seuil critique de gouvernance et dans lesquels les trois indicateurs (qualité des formations, gouvernance et sécurité intérieure) semblent se renforcer mutuellement. Les autorités sont soucieuses de la qualité de la formation de leurs forces de sécurité (et de



la gestion de leur carrière) car cette qualité participe au renforcement de la sécurité intérieure du pays. D'un autre côté, l'efficacité de la formation est plutôt satisfaisante : les policiers disposent des moyens matériels pour exercer leur activité et le niveau de gouvernance atteint limite les pratiques les plus répréhensibles

(comme la corruption ou le non respect des règles de l'État de droit). Peu de pays semblent s'inscrire dans ce « **cercle vertueux** » (dont la vertu est d'ailleurs toute relative). Ce pourrait être le cas néanmoins du Mali, du Burkina Faso, de Madagascar, du Bénin voire du Sénégal.

L'autre cas de figure regroupe des pays qui semblent enfermés dans une « **trappe à insécurité** ». Ces pays sont caractérisés par un déficit de gouvernance prononcé qui joue négativement sur leur niveau de sécurité intérieure. L'impact du niveau de gouvernance sur la qualité des dispositifs de formation est différent selon la nature des forces de sécurité. Dans le cas de la gendarmerie, cet impact (négatif) peut être réduit partiellement par une coopération de substitution permettant de « préserver » la qualité des dispositifs de formation y compris dans un contexte de très mauvaise gouvernance (Tchad, RCA, Congo...). Mais cette modalité de coopération ne garantit pas pour autant l'efficacité des formations dispensées qui dépend, quant à elle, du niveau de gouvernance. Au total, la formation, même de bonne qualité, est inefficace



et n'a pas d'effet probant sur le niveau de sécurité intérieure du pays bénéficiaire. C'est cette absence de liaison entre qualité des formations et niveau de sécurité intérieure qui maintient les pays dans la trappe. Ceux-ci n'en sortiront qu'au prix d'une amélioration de leur niveau de gouvernance.

C'est cette absence de liaison entre qualité des formations et niveau de sécurité intérieure qui maintient les pays dans la trappe. Ceux-ci n'en sortiront qu'au prix d'une amélioration de leur niveau de gouvernance.

Recommandations

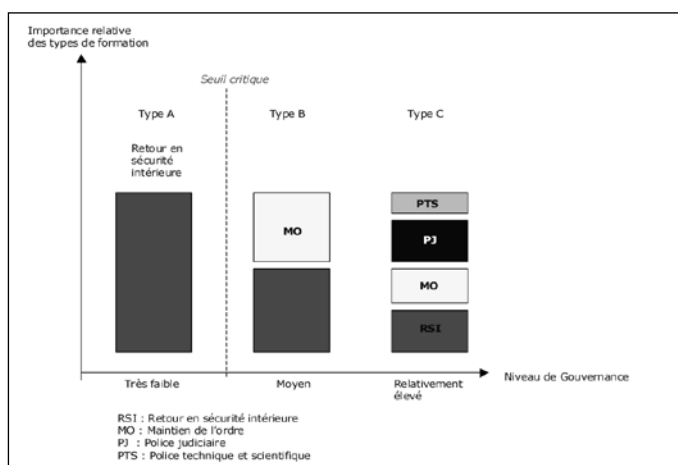
La DGM ne s'est pas dotée, jusqu'à présent au moins, d'une véritable stratégie concernant la coopération technique dans le domaine de la sécurité intérieure. La stratégie « gouvernance » élaborée en 2006 évoque bien les grands objectifs généraux de cette coopération, mais cette évocation demeure assez succincte, voire marginale. On ne dispose donc pas d'un plan d'action cohérent, répondant à des orientations et à des priorités politiques, assorti d'un échéancier de réalisation des objectifs et d'un cadrage budgétaire global. Dans ces conditions, notre coopération apparaît plus comme le produit de l'histoire, que comme un vecteur de changement du futur.

Cette stratégie ne peut se fonder sur le postulat (bien commode mais pas validé dans les faits) de l'existence d'un lien croissant entre sécurité, gouvernance et développement. Elle pourrait s'appuyer, en revanche, sur les quelques recommandations suivantes :

1. La formation doit rester l'instrument principal de notre coopération.

Le renforcement du niveau de sécurité intérieure de nos partenaires est l'objectif principal de notre coopération technique. La formation doit demeurer l'outil principal de notre coopération ;

2. La nature des formations doit être modulée selon le niveau de gouvernance des pays.



Dans les pays à très faible niveau de gouvernance (et où les investissements en capital humain n'ont quasiment aucun rendement sur le niveau de sécurité intérieure), les formations dispensées par la coopération française doivent se concentrer sur des thématiques permettant de renforcer notre propre retour en sécurité intérieure.

Les formations permettant un renforcement du retour en sécurité intérieure pour la France doivent être dispensées aussi dans les pays dont le niveau de gouvernance a dépassé le seuil critique repéré dans

l'étude. Mais, la palette des formations (et la nature des appuis aux dispositifs nationaux) doit être élargie à d'autres thématiques. Le choix de ces thématiques doit reposer sur un audit des besoins des pays au regard de leur niveau de gouvernance. Le schéma ci-dessus illustre une modulation possible des types de formation selon les niveaux de gouvernance des pays bénéficiaires.

3. Elargir notre coopération au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles

En choisissant la formation comme vecteur principal de coopération, nous avons privilégié jusqu'à présent le renforcement des capacités individuelles. Or, l'efficacité des dispositifs de coopération passe aussi par le renforcement des capacités à deux autres niveaux : organisationnel tout d'abord (en agissant sur les services) et institutionnel ensuite (en favorisant l'établissement des règles). Il nous faut probablement investir sur ces deux autres dimensions du renforcement des capacités (RdC) mais nos interventions à ces niveaux supérieurs sont probablement vouées à l'échec si nous les menons de manière isolée.

4. Inscrire notre coopération dans le cadre multilatéral de la RSS

Nous maximiserons nos chances de succès en inscrivant nos actions dans un cadre multilatéral, à l'instar de celui proposé par le CAD de l'OCDE dans le domaine de la « Réforme des systèmes de sécurité » (RSS)⁵. Cette démarche permettrait d'accroître la visibilité de notre aide, de conforter notre influence au sein des instances multilatérales et régionales ; elle nous permettrait aussi d'être présent dans des projets de grande envergure qui sont actuellement hors de notre portée en raison de la faiblesse de nos moyens financiers.

5. Se spécialiser en fonction de nos avantages comparés

Nous ne pourrions pas être présents sur tous les fronts. Il nous faut donc nous spécialiser sur une ou deux thématiques entrant dans le champ de la RSS, et pour lesquelles nos avantages comparés sont les plus élevés. La première spécialisation possible consisterait à investir prioritairement des thématiques relevant de la problématique de « sortie de crise » (pour laquelle nous disposons d'une certaine expertise). L'inconvénient majeur de cette option est de se spécialiser sur le champ le plus difficile et où le taux d'échec - et les risques d'enlisement sur le terrain - sont les plus élevés.

La seconde option se situe presque à l'opposé de la première. Elle consiste à se spécialiser dans la thématique « police judiciaire » où nos avantages comparés sont importants : (i) le système juridique et judiciaire de nombreux pays africains est proche de celui de la France ; (ii) nous avons en partage la même langue officielle ; (iii) ces avantages reposent aussi sur l'excellence de nos ressources humaines dans ce domaine ; (iv) le choix de cette thématique présente l'avantage aussi de pouvoir mutualiser aisément (et rapidement) les coopérations police et gendarmerie (et peut-être de constituer un « Centre de formation international à la PJ ⁶ ») ; (v) enfin, cette thématique renforce la cohérence de nos actions en faveur de la gouvernance en insistant sur les synergies entre Police/Gendarmerie et Justice.

5. Nos chances de succès seront beaucoup plus importantes en effet en inscrivant notre coopération dans un ensemble multilatéral plutôt qu'en cherchant à rallier des partenaires bilatéraux à notre propre stratégie.

6. Ce centre n'a pas nécessairement vocation à être localisé en Afrique (afin d'accueillir aussi des ressortissants d'autres zones, tout aussi stratégiques). Il pourrait s'agir d'une véritable académie spécialisée dans les métiers de la PJ.

I. Une coopération sécuritaire au service du développement

Les Cassandre, qui pronostiquaient que le fin de la Guerre froide n'allait pas manquer de s'accompagner d'une recrudescence et d'une exacerbation des conflits, se sont trompés une fois de plus. Les recherches menées par l'Université de British Columbia (Canada) révèlent ainsi que le nombre de conflits a diminué de moitié environ entre la fin des années 1980 (51 en 1992) et le début des années 2000 (29 en 2003).

Viverions-nous pour autant dans un monde plus apaisé ? Si la fréquence des conflits a effectivement baissé, ceux-ci ont changé de nature (plus de conflits civils et moins de guerres internationales). La rupture de l'équilibre bipolaire Est-Ouest les a fait surtout se déplacer dans des pays où, hier encore, l'ordre mondial imposé par les deux Grands les empêchait de survenir⁷. C'est ainsi qu'au cours des quinze dernières années, 80% des pays les moins avancés (PMA) ont connu un épisode de conflit armé. Les tensions sont devenues récurrentes : la moitié des pays ayant connu une crise en vivent une nouvelle dans les quatre années qui suivent.

Une Afrique en proie à l'insécurité

Cette instabilité n'a pas épargné l'Afrique : entre 1974 et 2003, le continent a été secoué par pas moins d'une trentaine de conflits majeurs⁸. De nombreux travaux révèlent que l'histoire du continent au cours des 50 dernières années se caractérise par une incidence élevée de catastrophes économiques et politiques (liées à des conflits, des famines ou encore à des facteurs externes) conduisant à un effondrement épisodique de la situation sociopolitique ; chaque pays africain ayant connu ce type de catastrophe jusqu'à une fois par décennie⁹.

Les indicateurs de gouvernance disponibles aujourd'hui confirment le faible niveau de sécurité qui prévaut en Afrique : la sécurité (mesurée par un indicateur composite élaboré à partir des WGI) y serait deux fois plus faible que dans les pays de l'OCDE et nettement moins élevée aussi que dans le reste du monde en développement ; 45% des pays les moins sécuritaires de la planète sont situés en Afrique, et plus particulièrement en Afrique centrale (cf. page suivante). L'insécurité en Afrique francophone est globalement plus forte que dans le reste du continent noir.

7. Les pays en développement ont rarement constitué un enjeu stratégique majeur durant la Guerre froide. La géographie des zones d'influence privilégiées dessinée par les accords de Yalta ne sera remise en cause qu'à la marge (à Cuba ou en Corée, par exemple). Le *statu quo* a été particulièrement respecté en Afrique où les parties en présence se sont contentées très souvent de « marquer leur territoire » en prenant soin de contenir les tensions de manière à ce qu'elles ne remettent pas en cause (directement ou par effet de construction) l'équilibre global sur lequel s'étaient entendues les parties (cf. Sudrie, 1999).

8. Cf. R. Gimeno et P. Mitrano, Un continent dévasté par les conflits, in *Les conflits en Afrique*, Questions internationales n°5, La documentation française, Janvier-Février 2004.

9. Cf. notamment : M. Meredith, *The state of Africa : a history of fifty years of Independence*, Free-Press, Londres, 2005; ou encore : G. Arnold, *Africa: a modern History*, Atlantic Books, Londres, 2005.

Encadré 1 : Afrique : une situation sécuritaire problématique

La sécurité est une dimension de la gouvernance difficile à quantifier. Deux indicateurs WGI élaborés par la Banque mondiale (cf. dossier n° 3) permettent néanmoins, et sous certaines réserves, d'en appréhender le niveau à des fins de comparaisons internationales :

- Le premier indicateur est la « Stabilité politique et l'absence de violence ». Cet indice mesure la perception de la probabilité d'une destabilisation ou d'un renversement du gouvernement par des moyens inconstitutionnels ou violents (y compris le terrorisme) ;
- Le second indicateur est « l'État de droit ». Il mesure le degré de confiance qu'ont les citoyens dans les règles conçues par la société, la manière dont ils s'y conforment, en particulier pour ce qui concerne le respect des contrats, les compétences de la police et des tribunaux ainsi que la perception de la criminalité et de la violence.



Construit dans le cadre de cette étude, l'« indicateur composite de sécurité » (ICS) est défini simplement comme la moyenne (arithmétique) de ces deux indices (Stabilité politique et État de droit). A l'instar des indicateurs WGI, l'ICS varie entre -2,5 et +2,5. Comme le montre le graphique ci-contre, le niveau de sécurité de l'Afrique apparaît relativement bas en comparaison, en premier lieu, avec celui prévalant dans les pays de l'OCDE (le rapport est de 1 à 2). L'insécurité en Afrique est aussi plus élevée que dans le reste du monde non OCDE.

Ce score global pour l'Afrique cache des différences entre les pays que tente de retracer le tableau ci-dessous. Les pays d'Afrique subsaharienne sont classés dans 4 catégories en fonction de leur niveau de sécurité appréhendé par l'ICS.

Classement(*) des pays d'ASS selon le niveau de sécurité

(la valeur de l'indicateur ICS figure entre parenthèse)

Sécurité très faible ICS : [-2,64 à -1,75]	Sécurité faible ICS : [-1,75 à -0,85]	Sécurité médiocre ICS : [-0,85 à -0,04]	Sécurité moyenne ICS : [-0,04 à +0,93]
Somalie (-2.64) (**) RDC (-2.00) Côte d'Ivoire (-1.80) Soudan (-1,75)	Nigeria (-1.63) RCA (-1.62) Tchad (-1.59) Guinée (-1.56) Zimbabwe (-1.44) Ethiopie (-1.23) Libéria (-1.19) Burundi (-1.15) Congo (-1.11) Kenya (-1.03) Togo (-0.94) Eritrée (-0.93) Guinée-Bissau (-0.91) Angola (-0.90)	Ouganda (-0.84) Sierra léone (-0.83) Moyenne Afrique francophone (-0.82) Guinée-équato (-0.68) Cameroun (-0.62) Moyenne ASS (-0.62) Niger (-0.61) Rwanda (-0.56) Comores (-0.54) Djibouti (-0.50) Swaziland (-0.42) Mauritanie (-0.36) Burkina Faso (-0.34) Tanzanie (-0.32) Sénégal (-0.30) Gabon (-0.24) Malawi (-0.22) Zambie (-0.16) Mali (-0.15) Madagascar (-0.10) Bénin (-0.08) Gambie (-0.05) Lesotho (-0.04) Mozambique (-0.04)	Moyenne monde (0) Sao Tomé (0.02) Ghana (0.05) Afrique du Sud (0.09) Namibie (0.50) Seychelles (0.56) Cap Vert (0.75) Maurice (0.86) Botswana (0.93)

Source : Calculs DME sur la base des indicateurs WGI. Données de l'année 2006.

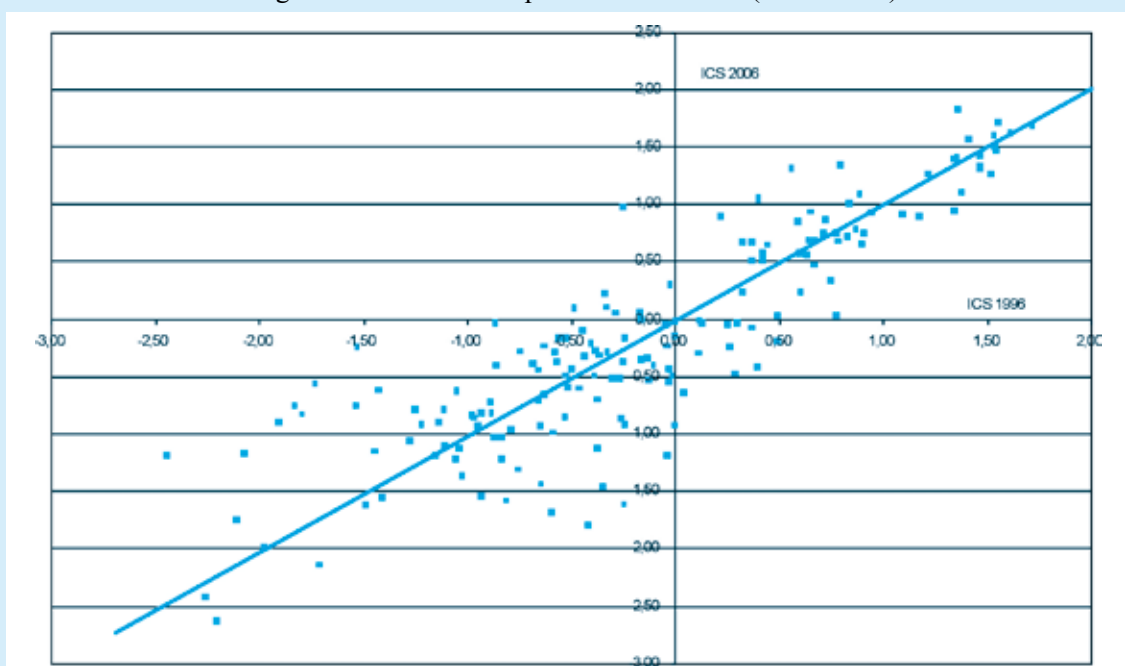
(*) Les catégories utilisées pour classer les pays africains (de sécurité « très faible » à « moyenne ») ont été établies par référence à l'ensemble des pays dans le monde. Près de 60% des pays africains ont un score inférieur à la moyenne mondiale.

(**) Les pays sont notés de façon à ce que dans 99% des cas, leur indicateur soit compris entre $\pm 2,5$. Dans certains cas, le score d'un pays peut donc dépasser ces bornes.

Peu d'amélioration de la sécurité en Afrique depuis dix ans

L'Afrique n'a pas enregistré de progrès notable de sa sécurité intérieure au cours des dix dernières années. L'évolution de l'indicateur composite de sécurité (ICS) confirme cette tendance : moins de la moitié des pays (soit 20 sur 43) ont enregistré une amélioration de leur ICS entre 1996 et 2006¹⁰. Et, cette amélioration n'a été réellement significative que dans une dizaine de cas seulement (et souvent pour des pays sortant de crise et parvenant à ne pas y replonger immédiatement).

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution de l'indicateur composite de sécurité (ICS) entre 1996 et 2006. La valeur atteinte par l'ICS en 1996 figure sur l'axe des abscisses (horizontal) et celle de 2006 sur l'axe des ordonnées (vertical). Chaque carré représente un pays. Les nations qui ont connu une amélioration de leur ICS entre 1996 et 2006 figurent au-dessus de la première bissectrice (droite bleue).



On peut classer les pays d'Afrique subsaharienne en fonction de l'évolution de leur ICS entre 1996 et 2006. Une typologie sommaire (cf. tableau ci-dessous) permet de repérer 4 grandes catégories :

Classement des pays d'ASS selon l'évolution de leur niveau de sécurité (1996/2006)

Forte dégradation Variation de l'ICS > -50%	Dégradation moyenne Variation de l'ICS entre -50% et 0%	Amélioration moyenne Variation de l'ICS entre 0% et +50%	Forte amélioration Variation de l'ICS >50%
Bénin Burkina Faso RCA Tchad Côte d'Ivoire Djibouti Eritrée Gambie Lesotho Mali Mauritanie Swaziland Zimbabwe	Cap Vert Congo (BZV) RDC Ethiopie Guinée Kenya Niger Nigeria Somalie Tanzanie	Botswana Burundi Guinée-Bissau Malawi Namibie Sénégal Soudan Togo Ouganda	Angola Cameroun Gabon Ghana Liberia Madagascar Mozambique Rwanda Sierra-Leone Afrique du Sud Zambie

Source : Calculs DME sur la base des indicateurs WGI. Données de l'année 1996 et 2006.

10. Cette situation n'est pas spécifique à l'Afrique. On ne constate pas, non plus, d'amélioration notable de la sécurité dans le monde au cours des dix dernières années. La valeur de l'ICS est restée à peu près stable entre 1996 et 2006 : un peu moins de la moitié des pays et des territoires (soit 78 sur un total de 165) ont vu leur situation sécuritaire s'améliorer, et donc presque autant se détériorer.

Un enjeu sécuritaire important pour les deux parties

Les enjeux de la coopération avec l'Afrique dans le domaine de la sécurité intérieure sont importants.

La sécurité : « une clef du développement économique et social de nos partenaires »

Ces enjeux sont importants, en premier lieu, pour les pays bénéficiaires de notre aide. L'insécurité constitue en effet un facteur important de blocage du développement. Ces liens entre sécurité et développement ont fait l'objet d'une très abondante littérature. Comme le rappelle l'OCDE : « *La sécurité est fondamentale pour préserver les moyens d'existence des populations, faire reculer la pauvreté et assurer la réalisation des objectifs du millénaire [...] Elle constitue une mission essentielle des pouvoirs publics, une clef du développement économique et social [nous soulignons] et une condition incontournable de la protection des droits de l'homme* »¹¹. Sécurité et développement entretiendraient ainsi des liens « inextricables »¹², et pour le moins circulaires. Comme l'a souligné un récent travail réalisé par le bureau de la veille stratégique et de la prospective sur le thème de la sécurité et du développement : « **pas de développement sans sécurité et pas de sécurité sans développement** »¹³.

Coopérer pour mieux opérer

L'amélioration de la sécurité des pays africains constitue, pour nous aussi, un enjeu important. Et celui-ci est même double :

- Nos engagements, sans cesse réitérés, en faveur du développement économique et social de nos partenaires justifient pleinement nos actions de coopération visant au renforcement de leur niveau de sécurité intérieure et, plus globalement, à la réforme de leur système de sécurité (RSS) ;
- L'amélioration du niveau de sécurité chez nos partenaires participe à la nôtre. De nombreuses sources de danger et d'insécurité trouvent leur origine dans les pays les moins avancés et les plus fragiles de la planète. Une lutte efficace contre le terrorisme, contre l'immigration clandestine, contre le trafic de stupéfiants, contre la criminalité organisée... passe nécessairement par une coopération opérationnelle étroite avec ces pays.

11. OCDE, « Réforme des systèmes de sécurité et gouvernance », Paris, 2005, page 13.

12. Cf. : OCDE, « Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité : pour une sécurité et une justice accrues », Paris, 2007, page 3.

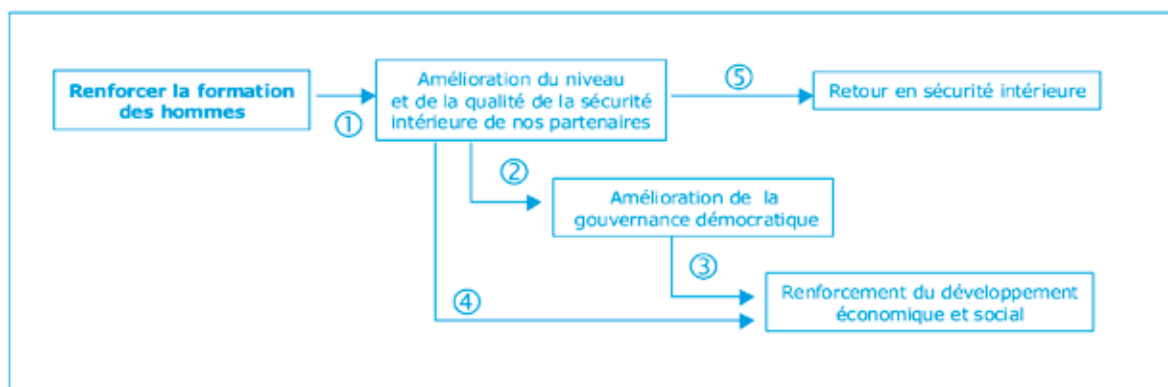
13. Ministère des Affaires étrangères et européennes, « Compte rendu du travail du bureau de la veille stratégique et de la prospective sur le thème de la sécurité et du développement », DgCiD, DPDEV, juin 2008.

Les grands objectifs et leur pertinence

Priorité à la formation

Les grands objectifs de notre coopération sécuritaire ont été clairement définis dans la stratégie gouvernance de la DPDEV¹⁴. Cette coopération vise à renforcer les capacités et l'efficacité des forces de police par la formation des agents et par une organisation efficace des services. **La formation apparaît ainsi comme le vecteur principal de notre coopération.** L'enseignement de la déontologie et de l'éthique de l'action policière est un facteur essentiel de la professionnalisation des agents dans un contexte d'instauration d'un État de droit et d'une démocratie politique.

La formation des hommes constitue ainsi l'un des principaux leviers de notre coopération pour renforcer la gouvernance démocratique et, *in fine*, appuyer le développement économique et social de nos partenaires (cf. schéma).



Une coopération pertinente

Le choix de la formation comme levier principal de notre coopération est pertinent¹⁵. Il est difficile en effet d'imaginer des polices (et des gendarmeries) africaines modernes, efficaces et respectueuses des règles de l'État de droit sans une solide formation de ses hommes, et singulièrement de son encadrement.

Cette priorité accordée à la formation n'est pas récente. Notre volonté de mettre un terme à la coopération de substitution nous a conduit, depuis plus de quinze ans maintenant, à concentrer nos efforts, en premier lieu, sur la formation de nos « homologues » dans les pays bénéficiaires, puis à la formation de formateurs et, plus généralement, à appuyer les structures de formation, qu'elles soient initiales ou continue. Ces investissements dans l'homme dépassent, de par leurs montants financiers et l'importance que nous leur accordons, les dépenses d'équipement et la fourniture de matériel.

Centrées historiquement sur la formation, nos actions de coopération se sont inscrites, progressivement, dans le champ plus large du renforcement des capacités (au niveau individuel, organisationnel et institutionnel). La pertinence de cette évolution n'est plus à démontrer. Comme le souligne la Déclaration de Paris dans l'exposé de ses motifs, le renforcement de l'efficacité de l'aide passe, entre autre, par le renforcement des capacités des pays partenaires (renforcement dont ils ont la responsabilité). Les donateurs s'engagent, quant à eux, à « aligner le soutien qu'ils apportent (qu'il s'agisse d'analyses ou d'aides financières) sur les objectifs et les stratégies des partenaires en matière de renforcement des capacités, [à] utiliser efficacement les capacités existantes et [à] harmoniser en conséquence leur programme d'appui au renforcement des capacités¹⁶ ».

14. Ministère des Affaires étrangères, *Stratégie Gouvernance*, DPDEV, 15/12/06.

15. La pertinence, au sens du CAD de l'OCDE, évalue le degré d'adaptation des grands objectifs de la coopération à la doctrine française et aux besoins de nos partenaires.

16. Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement, pp. 5-6, Paris, 28 février- 2 mars 2005.

Les dispositifs de coopération

Le dispositif de formation des policiers africains

L'aide française à la formation dans le domaine de la police s'adresse principalement aux cadres. Elle se déroule soit, en Afrique au sein des écoles nationales partenaires, soit en France par l'envoi de stagiaires africains dans des écoles de police pour suivre, comme auditeurs étrangers, la scolarité des commissaires ou officiers¹⁷.

Les formations en France

La formation des auditeurs africains en France s'effectue dans deux écoles supérieures de la police : l'Ecole Nationale Supérieure de la Police (ENSP) et l'Ecole Nationale Supérieure des Officiers de Police (ENSOP). Ces deux écoles accueillent tous les ans des auditeurs étrangers afin de suivre, conjointement avec les commissaires et officiers français, la première année de leur scolarité.

Avec environ 50% de stagiaires parmi les auditeurs étrangers, la zone Afrique est le principal bénéficiaire des formations reçues en France. Entre 2002 et 2008, ce sont plus de 120 auditeurs africains qui ont été sélectionnés pour effectuer une formation, soit 57 à l'ENSP (qui accueille environ 8 stagiaires africains par an) et 65 à l'ENSOP (une dizaine chaque année).

Les scolarités à l'ENSP et à l'ENSOP se déroulent sous le régime de l'alternance (formation académique et stages pratiques). La durée de la formation est de 10 mois à l'ENSP et d'un an à l'ENSOP. Les stagiaires reçoivent une bourse versée par les SCAC d'un coût annuel de 24 000 euros. Les frais pédagogiques et logistiques sont, quant à eux, pris en charge par les écoles. Ceux-ci s'élèvent, selon les estimations disponibles, à 21 000 euros pour la formation d'un commissaire à l'ENSP et à 28 875 euros pour la formation d'un officier de police à l'ENSOP.

La formation à l'étranger

La formation des policiers à l'étranger est assurée par le SCTIP qui a en charge la conception et la mise en oeuvre des actions de coopération technique pour le compte du ministère de l'Intérieur, en liaison avec le ministère des Affaires étrangères et européennes et avec le concours actif des directions spécialisées concernées. Le continent africain a bénéficié en 2007 de 367 actions de formation. La priorité est donnée à la lutte contre le terrorisme (25% des actions), à l'ordre public (16%) et à l'immigration irrégulière (16%).

Pour mener à bien ses actions de formation, le SCTIP s'appuie sur un réseau de 36 assistants techniques dans les pays concernés par l'étude. En moyenne, ces policiers consacrent 75% de leur temps à la formation : programmations de stages, interventions pédagogiques, gestion des projets d'appui à la sécurité intérieure de nos partenaires, etc.

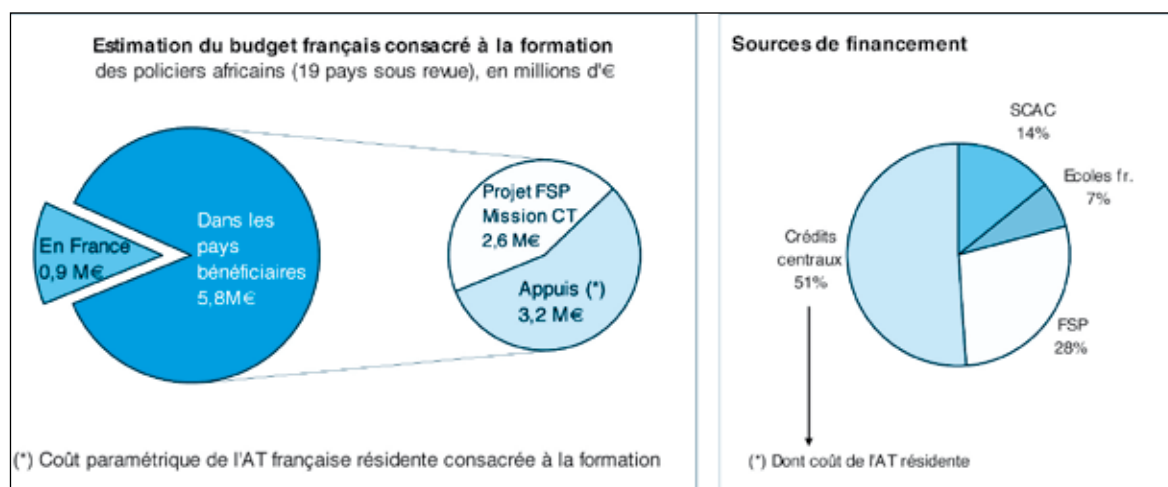
Bilan financier sommaire

Le budget alloué aux actions de formation peut être estimé à 6,7 M€ (dont 90% pour les formations dispensées à l'étranger). Le coût de l'assistance technique résidente représente environ la moitié de ce budget total¹⁸.

17. On trouvera dans le dossier 2 (volet 2.1) une description détaillée des appuis de la coopération française en faveur de la formation des policiers africains.

18. Ce montant a été estimé à partir d'un coût paramétrique de 120 k€/an par AT et en supposant que ceux-ci consacraient 75% de leur temps à la formation.

Plus de la moitié du budget est abondé par des crédits centraux (rémunération des AT résidents et, accessoirement, compléments de financement pour des missions de courte durée). Les crédits du FSP contribuent au quart du financement total¹⁹.



Dans la majorité des pays concernés par l'étude, l'enveloppe budgétaire destinée à la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure est inférieure à 100 000 euros (hors assistance technique). Certains pays concentrent nettement l'aide comme le Sénégal, le Burkina Faso, le Niger, Madagascar ou le Congo. D'autres affichent, en revanche, des budgets particulièrement limités comme le Mali, la Côte d'Ivoire, le Cameroun ou le Bénin.

Le dispositif de formation des gendarmes africains

En France, le dispositif d'aide à la formation des gendarmes s'adresse surtout à des officiers et s'appuie principalement sur l'Ecole des officiers de gendarmerie de Melun (EOGN). En Afrique, il concerne très largement les sous-officiers qui constituent plus de 95% des effectifs de la gendarmerie. Il est déployé dans les écoles nationales de gendarmerie et dans quelques Ecoles nationales à vocation régionales (ENVR) qui ont vocation à accueillir non seulement les stagiaires du pays dans lequel elles sont implantées mais également des stagiaires de pays tiers.

Les formations en France

Les formations en France visent trois types de public : i) des stagiaires venant acquérir une formation initiale d'officier de gendarmerie, ii) des sous-officiers qui souhaitent acquérir une spécialisation technique et iii) des officiers de gendarmerie confirmés ainsi que des officiers supérieurs cherchant à approfondir leurs connaissances sur des questions de management et de stratégie.

La formation des premiers est assurée pendant deux ans à l'Ecole des officiers de la gendarmerie nationale (EOGN) de Melun, la première année²⁰ correspondant à une formation généraliste d'officier et la seconde à une formation spécifique de gendarme.

19. Actuellement, dix FSP sont en cours d'exécution dans la zone concernée par l'étude, pour un montant programmé de 16 millions d'euros.

20. Le cours supérieur international de la gendarmerie mis en place en 1994 pour les stagiaires étrangers a été supprimé au début des années 2000 lors de la mise en place de la nouvelle scolarité de l'école.

Jusqu'en 2004 le nombre moyen d'élèves africains en stage à l'EONG était d'un peu plus de 60²¹ par an ce qui représentait annuellement des promotions de sortie d'une trentaine d'officiers, soit près de 2 officiers pour chacun des pays qui bénéficiaient de ce type d'aide : tous les pays sous revue à l'exception des Comores et de la RDC. Six d'entre eux bénéficiaient d'un régime particulièrement favorable avec près de 3 places en première année chaque année : le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, Madagascar, le Mali, le Niger et le Sénégal.

En 2005, les recrutements ont été soudainement réduits à 10 élèves par an, soit le tiers de ce qui prévalait au début des années 2000. En 2008, huit pays ne bénéficiaient plus de place à l'EONG, huit en avaient au plus une par an et trois gardaient un certain privilège avec de l'ordre de deux recrutements par an : le Burkina Faso, le Gabon et le Niger.

Cette baisse de l'effectif africain n'a pas beaucoup profité à d'autres nationalités. De ce fait la proportion d'élèves gendarmes étrangers à l'EONG a baissé et se trouve actuellement autour de 12 %²².

Les formations destinées à des sous-officiers ou des officiers confirmés sont très diverses et peuvent concerner des spécialités techniques, du management ou des questions de stratégie. Une vingtaine de formations sont offertes chaque année. Elles s'effectuent le plus souvent au cours de stages de l'ordre d'une semaine, quelques unes atteignant toutefois un ou deux mois, voire un an, dans le cas des stages au Collège interarmées de Défense (CID). Parmi ces stages, on notera ceux des Forums de l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN) sur le continent africain (FICA). D'une durée d'une semaine, ces forums se tiennent chaque année et rassemblent un vaste public d'officiers des trois armes et de la gendarmerie. Quatre gendarmes africains ont par ailleurs été en stage au CID en 2008.

Les formations en Afrique

Les formations en Afrique sont organisées au sein des écoles de gendarmerie nationale des pays, de trois Ecoles nationales à vocation régionale (ENVR) ou directement dans les services mêmes de la gendarmerie dans le cas de la mise en place de projets d'appui à la sécurité intérieure. Elles sont, pour l'essentiel, directement dispensées par les assistants techniques français (officiers ou sous-officiers). Ceux-ci prennent généralement en charge l'instruction en matière de police judiciaire et de maintien de l'ordre dans les écoles ainsi que celle relative aux principales spécialités qui sont attachées aux projets d'appui à la sécurité intérieure. Des missions de courte durée viennent compléter le dispositif dans les spécialités qui ne sont pas disponibles localement. Au total une cinquantaine d'assistants techniques est déployée dans les 15 pays bénéficiant d'une aide. Ils sont appuyés par quelque 65 missions de courte durée.

Les Ecoles nationales à vocation régionale (ENVR) sont conçues pour mutualiser les ressources de la coopération française au profit de plusieurs pays, bénéficier d'économies d'échelle en élargissant le public auquel elles s'adressent et favoriser les échanges intrarégionaux. Sur les 14 écoles ouvertes par la DCMD, trois sont dédiées à la gendarmerie, chacune ayant une spécialité différente : la police judiciaire pour celle de Porto-Novo au Bénin, la formation initiale des officiers de gendarmerie pour celle Ouakam au Sénégal et le maintien de l'ordre à Awae au Cameroun.

Les ENVR apparaissent être des formules qui permettent des formations très spécialisées mais dont le coût est très élevé. Ces formules sont montées à partir d'infrastructures pour 20 à 40 stagiaires, dimensionnées pour un seul pays. Elles se heurtent de ce fait à des capacités très faibles pour amortir dans des conditions économiques satisfaisantes les moyens qu'il faut déployer pour assurer un environnement et une instruction diversifiée d'excellence.

21. La formation s'étalant sur 2 ans, le nombre de stagiaires dans l'école est la somme de ceux entrant en première année et sortant en fin de stage.

22. Soit de l'ordre de 35 stagiaires africains pour un effectif global de 280 élèves pour les deux années.

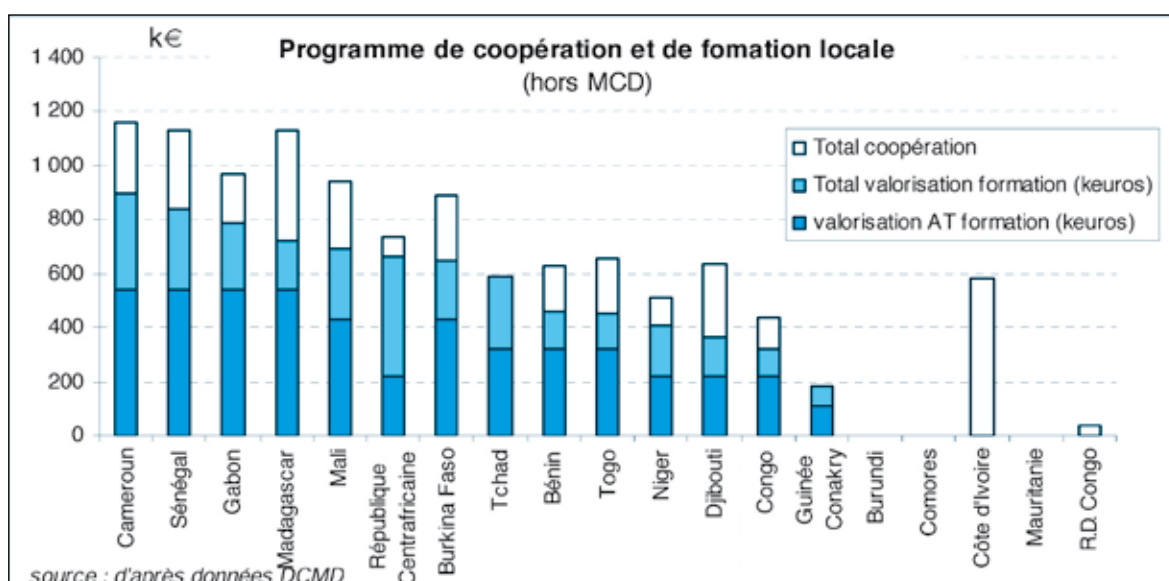
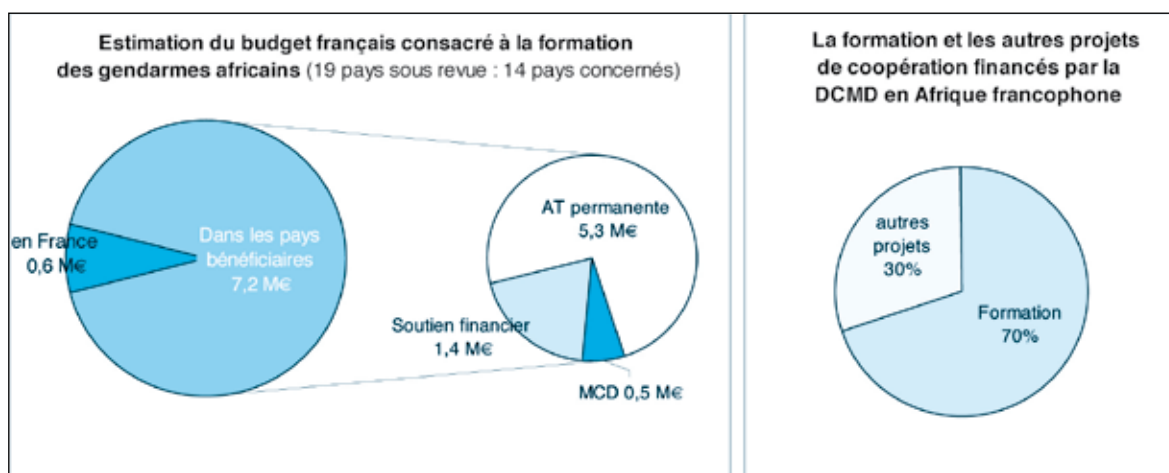
Bilan financier sommaire

Le budget formation de la gendarmerie en Afrique subsaharienne francophone est estimé à 7,8 millions d'euros par an. Il constitue près de 70% de l'ensemble de la coopération avec les gendarmeries de ces pays, celles-ci représentant 87% de la coopération gendarmerie tous pays confondus. La totalité de ces budgets est financée par la DCMD qui détient ainsi le contrôle total de cette coopération.

Les formations en France apparaissent marginales du point de vue budgétaire avec une part de 8 % du budget formation qui traduit bien le choix opéré par la DCMD de déployer l'essentiel de ses actions directement sur le territoire des pays africains.

L'assistance technique permanente affectée à la formation représente 68% du budget formation et atteint 5,3 millions d'euros. Elle est renforcée par des missions de courte durée dont le coût est estimé à un peu moins d'un demi-million d'euros. Elle bénéficie et bénéficie d'un appui logistique et matériel de 1,4 millions d'euros, c'est-à-dire de 18% du budget formation.

Les pays où la coopération est la plus développée et l'assistance technique la plus dense sont le Sénégal, le Cameroun, le Gabon, le Mali et Madagascar et le Burkina Faso. D'importants projets ont également été réalisés en République centrafricaine, au Tchad et au Niger au cours de l'année 2008.

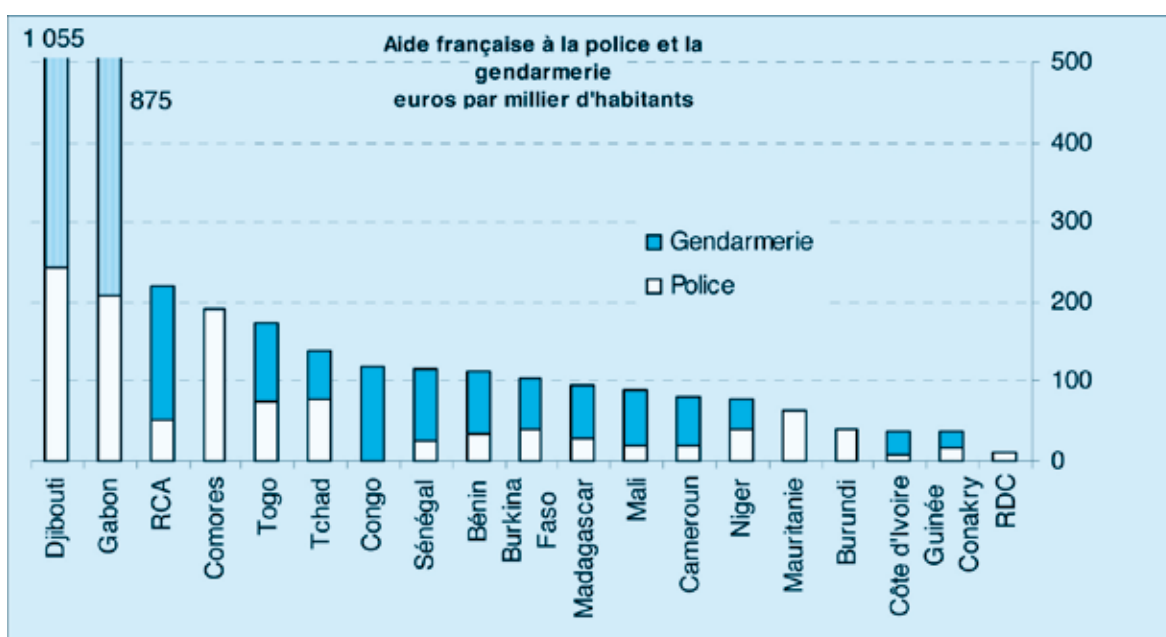


Une aide par habitant très disparate

L'aide française aux polices et aux gendarmeries des pays d'Afrique francophone subsaharienne est évaluée à près de 19,1 millions d'euros dont 14,3 millions ont été imputés à la formation se répartissant de la façon suivante :

- 6,7 millions d'euros pour la police y compris 1,9 millions de FSP mais exclus 1,1 millions d'euros d'assistance technique imputés à des activités autres que la formation,
- et à 7,6 millions d'euros pour la gendarmerie non compris les projets d'appui à la sécurité intérieure qui sont des projets d'une nature un peu semblable aux FSP, et à 11,2 millions d'euros avec ces projets dont le montant est de 3,5 millions d'euros.

La coopération française serait ainsi de 57 euros par policier et 154 euros par gendarme. Elle privilégie donc de façon importante les gendarmeries. Il semble toutefois qu'il n'y ait pas de stratégie globale concertée entre policiers et gendarmes français.



Le ratio aide par habitant fait apparaître que deux pays reçoivent une aide tout à fait disproportionnée par rapport à celle des autres pays : Djibouti avec plus de 1 000 euros par millier d'habitants et le Gabon avec 875 euros. Cette situation témoigne de l'importance des intérêts français attachés à ces pays. Pour les autres pays, l'aide varie d'un très faible niveau aux 200 euros pour 1000 habitants dont bénéficie la RCA. La valeur médiane de l'aide est de 100 euros (soit 0,1€ par habitant).

Des pratiques de coopération très différentes

Bien que les deux structures présentent certaines similitudes, d'importantes différences dans les pratiques de coopération, leurs gestions et les objectifs poursuivis peuvent être observées.

Les aides apportées aux polices et aux gendarmeries sont gérées de façons très différentes. La gestion est totalement centralisée par la DCMD sur un même budget pour la gendarmerie. Les actions de la police sont, quant à elles, gérées sur des lignes budgétaires pratiquement indépendantes qui impriment chacune une logique qui leur est propre et ne présentent aucune possibilité de fongibilité : le FSP, le titre de l'assistance technique et celui des crédits de paiement du SCAC. Cette situation n'est pas favorable à une optimisation des interventions policières. Elle ne permet ni de comptabiliser ni de bien valoriser les actions des AT policiers ni donc d'assurer la cohérence entre le dispositif des policiers et celui des gendarmes.

Les responsabilités des assistants techniques sont également différentes. Les assistants techniques gendarmes sont nommés sur des postes généralement bien définis dans le cadre de la gestion d'un projet ou du fonctionnement d'une école de gendarmerie. Ils ne dépendent que d'un budget, celui de la DCMD. A l'inverse, les policiers ont des fonctions plus diversifiées. Ils cumulent des fonctions opérationnelles, de conseil et de formation. Lorsqu'il y a des FSP, ils ont en outre sa mise en oeuvre à assurer. Ils dépendent de deux voire quatre budgets : les crédits délégués du SCAC, la ligne budgétaire assistance technique du SCAC ou celle du SCTIP et, le cas échéant, le FSP.

Les politiques des deux corps sont différentes en matière de formation. Celle de la police privilégie la formation continue spécialisée et les formations spécifiques réalisées dans le cadre de projets. Elle exclut toute participation aux formations initiales. La gendarmerie à l'inverse donne la priorité à des interventions dans les écoles. Elle leur affecte des personnels permanents et elle en assure fréquemment la direction des études.

Encadré 2 : Une mutualisation plus théorique que réelle

Préalablement à l'évaluation, une enquête avait été lancée par le SCTIP auprès des ASI sur les possibilités de mutualisation. Les réponses obtenues sont partagées entre celles qui indiquent qu'elles sont faibles et celles où cette mutualisation paraît au moins envisageable dans le cadre de la formation continue sur des spécialités.

Parmi les réserves et les obstacles évoqués, les rivalités entre les deux institutions sont souvent citées ainsi que la crainte qu'une telle mutualisation ne soit associée à un rapprochement entre elles, à l'instar de ce qui est en cours en France. Cette crainte est d'autant plus marquée que la mutualisation a été entendue comme susceptible de concerner la formation initiale des personnels. Les capacités d'accueil font également problème dans les pays où les deux institutions de sécurité nourrissent d'ambitieux projets de recrutement à la suite d'une longue période de gel de crédit. L'insuffisance des capacités d'accueil suscite alors plus des réflexes de concurrence que des souhaits de mutualisation.

Quand sont évoquées des formations spécialisées comme celle d'OPJ par exemple, les attitudes que l'on a constatées au cours des visites de terrain sont beaucoup plus ouvertes. Il est parfois même de mise d'afficher une attitude très positive à l'égard de la mutualisation et de faire état d'un début de mise en place d'un tel dispositif en se référant à des cas très ponctuels, le plus souvent une expérience unique et non réitérée.

Il ne semble pas envisageable de former en même temps officiers de gendarmerie, officiers de police et commissaires pour ce qui est de la formation initiale. Il ne le semble pas non plus pour les gendarmes ou les gardiens de la paix où le problème ne se pose d'ailleurs pas puisque les effectifs concernés sont bien plus importants.

Pour ce qui concerne la formation continue, la mise en place de plan de formation chez les uns et les autres est une condition nécessaire pour envisager une mutualisation à une échelle autre que symbolique. Il n'en existe actuellement pas. Ce que l'on peut conclure comme le rapportent les ASI interrogés est qu'une mutualisation est possible à la marge et qu'il est intéressant d'en introduire le principe dans la perspective de son développement à long terme.

La qualité des dispositifs

Un bilan sur longue période assez sombre

Les dispositifs de formation des policiers en Afrique ont fait l'objet de nombreuses évaluations. Couvrant une vingtaine de pays d'ASS, l'étude réalisée en 1999 par le SCTIP, dressait un bilan historique sans complaisance :

- En général, les écoles nationales de police étaient vétustes, sous-équipées et ne bénéficiaient plus de la présence d'assistants technique français depuis plusieurs années ;
- Les formations réalisées en France ne bénéficiaient qu'à un nombre restreint de personnes. Leur impact n'était pas réellement significatif ;
- Il n'existait pas de système de gestion des carrières fiable qui permette d'organiser la vie administrative du fonctionnaire de son recrutement à la retraite : souvent les règles d'équité et de transparence n'existaient pas ou n'étaient pas prises en compte ;
- Enfin, la formation offrait peu d'avantages matériels : « elle présente le désagrément de couper les policiers du terrain, source de prébendes et de lucre ». C'est pourquoi l'affectation dans une école était souvent considérée comme une « voie de garage ». De fait, le personnel d'enseignement était modérément motivé ce qui conduisait à une qualité moyenne de la formation.

On retrouve dans nombre d'évaluations de projet FSP des constats à peu près similaires. Et, comme le soulignent les termes de référence de cette étude : « Depuis cet audit de 1999 [réalisé par le SCTIP], il n'a pas été observé d'améliorations notables ».

Cette récurrence des difficultés a tendance à devenir assez vite un *fait saillant* qui légitime le caractère plutôt sombre du bilan global que l'on pourrait tirer au niveau du continent dans son entier. Le fait est saillant certes, mais il est probablement aussi *occultant*²³. Ainsi, une analyse plus fine des situations nationales révèle des différences de qualité dans les dispositifs de formation. Et, ces différences ne sont pas négligeables.

Un nouvel instrument de mesure de la qualité des dispositifs de formation²⁴

Aller au-delà des constats généraux pour apprécier les différences dans les dispositifs nationaux de formation des policiers et des gendarmes en Afrique supposait de se doter d'un instrument de mesure. Conçu dans le cadre de cette étude, cet instrument s'est appuyé sur deux enquêtes. La première, concernant la police, a été réalisée par le bureau GDL en 2007 auprès des SCAC de 24 pays africains ; la seconde, portant sur la gendarmerie mais avec le même questionnaire que pour la police, a été réalisée au cours de l'été 2008 avec l'appui de la DCMD.

Ces enquêtes permettent d'apprécier la qualité des dispositifs de formation et de gestion des carrières des policiers et gendarmes africains. Les réponses apportées renseignent sur :

- La qualité des infrastructures de formation : dans quel état se trouvent les Ecoles ? Le matériel pédagogique permet-il d'enseigner dans de bonnes conditions ?
- La contrainte financière qui pèse sur les écoles : les écoles disposent-elles d'un budget autonome ? Est-il abondé régulièrement ? Est-il suffisant ?
- La qualité des recrues : Le recrutement des élèves se fait-il sur concours ? Celui-ci est-il transparent ? Assure-t-il l'égalité des chances des postulants ?
- Les flux de recrutement : les cohortes d'élèves sont-elles régulières ? Les recrutements correspondent-ils à une vision de long terme ?

23. Dans le cas présent, ce pourrait être ici la forêt qui cache les arbres...

24. Une analyse détaillée de la qualité des dispositifs de formation figure dans le volume 2 (pages 19 à 27).

- La qualité de la formation : La qualité des enseignements dispensés est-elle correcte ? Offre-t-on des stages pratiques aux élèves ? Les enseignements sont-ils différenciés selon les grades et permettent-ils une spécialisation ?
- La qualité des formateurs : Quelle est leur compétence ? Sont-ils suffisamment nombreux ? Sont-ils motivés ?
- La qualité de la formation continue : Existe-t-elle ? Comment est-elle assurée (sur place et/ou en France) ? Est-elle efficace ?
- L'intégration de la formation dans le parcours professionnel : Quel est le système d'affectation à la sortie de l'Ecole ? Les carrières sont-elles gérées ? Sur quelles bases repose l'avancement dans les grades ?

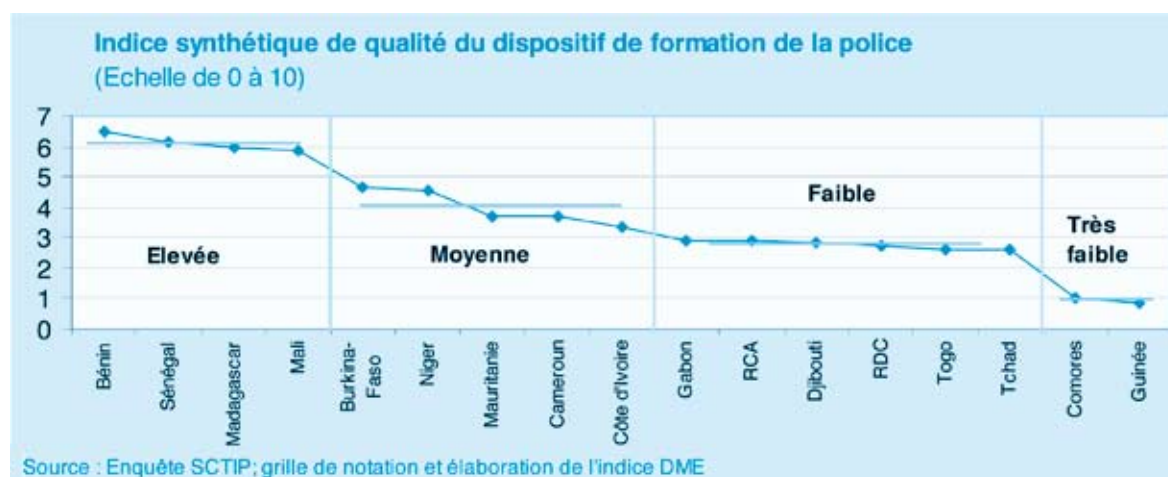
Les réponses apportées par les Postes à ces questions (et leur dépouillement) sont présentées dans le deuxième volume (dossier 1).

Un indicateur synthétique de la qualité des dispositifs de formation

On peut résumer ces huit dimensions permettant d'apprécier la qualité des dispositifs de formation des policiers et des gendarmes dans un indicateur synthétique calculé simplement en faisant la moyenne arithmétique des notes attribuées à chacune des questions. Formellement, cet indicateur peut varier de 0 (dispositif très dégradé) à 10 (excellence du dispositif). Les résultats concernant les pays concernés par l'étude figurent sur les graphiques placés ci-après.

La qualité de la formation des **polices** africaines apparaît relativement médiocre : la moyenne est faible (3,7) et bien inférieure à la moyenne théorique (5/10). On constate aussi des différences sensibles entre les pays : seuls 6 pays sur les 17 figurant dans l'échantillon (soit un gros tiers environ) ont un score supérieur à la moyenne. L'écart total entre les dispositifs les plus performants (Bénin, Sénégal, Mali, Madagascar) et ceux de moins bonne qualité (Comores et Guinée) est de l'ordre de 1 à 7 ; la valeur de l'écart-type est relativement élevée (1,7, soit presque 50% de la valeur de la moyenne).

On peut réduire cette dispersion en regroupant les pays en quatre catégories suivant le niveau de qualité de leur dispositif de formation.



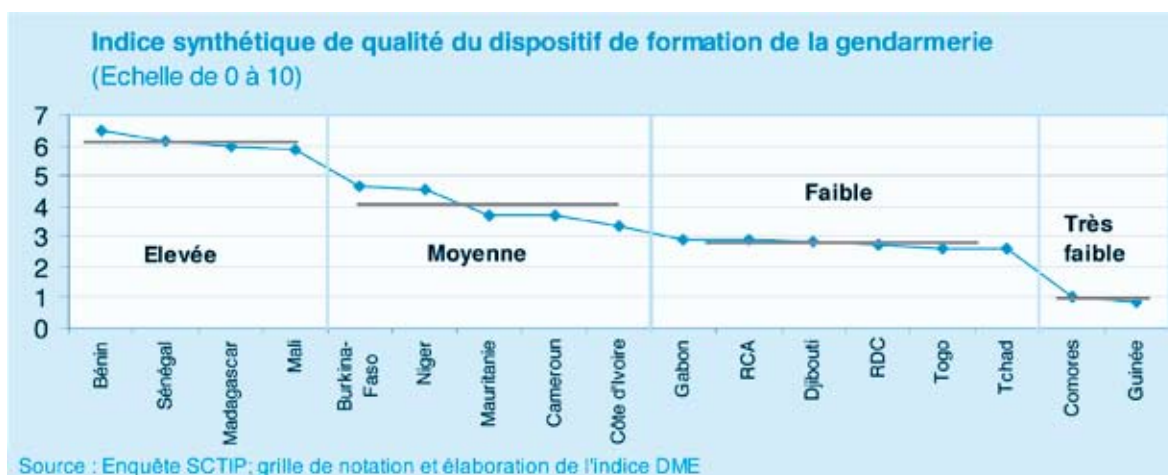
Les modalités de recrutement des policiers apparaissent comme l'élément le plus discriminant. Les pays faisant partie du premier groupe (où la qualité du dispositif est la meilleure) se caractérisent par un recrutement sur concours transparent qui permet de recruter des profils de qualité en garantissant l'égalité des chances. A contrario, les interventions des autorités publiques et les situations de corruption sont fréquentes dans les autres pays.

La gestion des carrières apparaît également comme un important élément d'explication des différences observées entre les groupes. Les pays les plus performants ont mis en place un système permettant l'avancement alors qu'aucun système de suivi n'existe dans les autres pays.

Les différences observées en termes de régularité des recrutements expliquent aussi le classement relatif des dispositifs. Nombre de pays voient leur notation se réduire en raison de manque de planification dans la gestion des effectifs.

En revanche, les différences entre les groupes sont faibles en ce qui concerne l'état des infrastructures et la formation continue. Les scores sont en effet médiocres pour l'ensemble des pays en ce qui concerne la formation continue. Seules de rares formations sont effectuées par la France ou dans d'autres pays. L'état des infrastructures est, quant à lui, rarement satisfaisant. Il est au mieux « correct » dans le premier groupe. L'état des infrastructures est généralement vétuste dans les autres pays.

Les scores obtenus par les dispositifs de formation des **gendarmes** sont, en moyenne, plus élevés (5,7) que ceux de la police (3,7). Il est toutefois délicat d'en tirer une conclusion opérationnelle : la qualité des dispositifs respectifs ayant été appréciée à « dire d'experts », les écarts peuvent ne refléter simplement que des différences dans la perception des réalités locales. Les scores obtenus apparaissent cependant moins dispersés que ceux de la police ; neuf pays des treize pour lesquels une réponse a été transmise ont un score supérieur à la moyenne.



La gestion des effectifs apparaît comme l'élément le plus discriminant. Les pays faisant partie du premier groupe (où la qualité du dispositif est la plus élevée) se caractérisent par un recrutement régulier avec une vision de long terme. Pour les autres pays, les effectifs recrutés sont de faible ampleur et bien souvent irréguliers.

La formation continue apparaît également comme un élément fortement discriminant. Le premier groupe se distingue en premier lieu par l'existence d'un plan de formation continue et par sa qualité relative.

La gestion des carrières est aussi un élément important d'explication des différences observées entre les groupes. Les pays les plus performants ont mis en place un système permettant l'avancement alors qu'aucun système de suivi n'existe dans les autres pays.

En revanche, les différences observées entre les groupes sont plus faibles en ce qui concerne les modalités de recrutement, l'état des infrastructures ou la qualité des formateurs. Pour ces trois variables, la notation reçue se situe aux alentours de la moyenne : des formateurs permanents sont présents, l'état des infrastructures est généralement satisfaisant et le recrutement est effectué sur concours (bien que certaines interventions des autorités locales soient fréquentes).

Une comparaison de la qualité des dispositifs de formation de la police et de la gendarmerie

Comme il a été dit plus haut, les différences d'appréciation des experts ayant répondu aux questionnaires peuvent expliquer les écarts de notation entre les deux dispositifs (et il serait douteux alors de conclure, au vu de ce simple sondage, à une supériorité d'un dispositif sur l'autre).

Les comparaisons portant sur les classements semblent alors plus pertinentes que celles portant sur les scores obtenus. On note une absence totale de corrélation entre les classements des dispositifs de formation de la police et ceux de la gendarmerie. Ainsi, le Bénin, Madagascar ou le Mali bénéficient d'un dispositif de formation de leur police relativement de bonne qualité, mais ce n'est pas le cas de leur dispositif de gendarmerie (si cette qualité est encore « satisfaisante » pour le Bénin, elle n'est que tout juste moyenne pour le Mali et Madagascar). Inversement, les meilleurs dispositifs de formation de la gendarmerie se rencontrent dans des pays (comme la RCA ou le Tchad) où ceux de la police sont plutôt faibles. Au-delà de ces constats ponctuels, aucune régularité statistique ne ressort de ces croisements, qu'elle soit croissante (la qualité des dispositifs police et gendarmerie allant dans le même sens) ou décroissante (quand un dispositif dans un pays donné est de bonne qualité, l'autre est médiocre et réciproquement).

La taille réduite de l'échantillon ne permet pas de lui appliquer des analyses statistiques beaucoup plus sophistiquées.

II. Une coopération qui souffre d'une efficacité limitée

Notre coopération sécuritaire avec l'Afrique est ancienne. Active déjà au début des années 1960, elle n'a cessé depuis d'évoluer et de se moderniser. Ses modalités se sont adaptées aux nouvelles doctrines et la coopération de substitution s'est progressivement estompée au profit d'une logique de projet (FAC au début des années 1990 puis FSP aujourd'hui)²⁵. Si nous n'avons certes pas à rougir de notre bilan, celui-ci n'est pas pour autant totalement satisfaisant. Cette coopération, dont la pertinence ne peut être mise en défaut, rencontre essentiellement un problème d'efficacité²⁶. Les évaluations de projets menés par la DgCiD dans le domaine de la sécurité intérieure font à ce titre apparaître certains facteurs de réussite mais aussi d'échec qui peuvent expliquer l'efficacité mitigée des actions de coopération (cf. Encadré page suivante)²⁷.

Toutefois, la formation des forces de sécurité et, plus globalement, le renforcement de leur capacité ne constituent pas une fin en soi. La formation n'est « efficace » (et ne se justifie) que si elle contribue, **en premier lieu**, à l'amélioration de la sécurité intérieure de nos partenaires et, partant, à l'amélioration de leur gouvernance et au renforcement de leur développement économique et humain (cf. schéma page 21).

Un premier constat (section 1) montre toutefois que la formation n'a pas eu cet effet de levier positif escompté (cf. relation ❶ dans le schéma page 21) sur les niveaux de sécurité intérieure de nos partenaires.

Ce constat est dérangeant :

- Il est dérangeant, en premier lieu, parce qu'il remet en cause les explications habituellement avancées pour justifier la faible efficacité des dispositifs de formation des policiers et gendarmes africains ;
- Mais il est surtout dérangeant car il conduit à jeter le doute sur la validité des schémas théoriques sur lesquels se fonde la coopération sécuritaire. La faible efficacité du renforcement des capacités des forces de police et de gendarmerie s'expliquerait ainsi par l'absence d'enjeux forts pour nos partenaires (section 2).

L'analyse développée dans ce chapitre montre, d'une part, que le renforcement des capacités n'a pas d'impact notable sur le niveau de sécurité intérieure de nos partenaires et, d'autre part, que le renforcement de ce niveau de sécurité pourrait ne pas être un facteur clef de leur développement.

25. Cette logique de substitution n'a pas totalement disparue aujourd'hui, notamment dans le cadre de la coopération gendarmerie.

26. L'efficacité (toujours au sens du CAD de l'OCDE) évalue la conformité des résultats obtenus avec les objectifs généraux et opérationnels de la coopération.

27. Une section consacrée aux enseignements tirés des précédentes évaluations figure dans le volume 2 (pages 59 à 66).

Encadré 3 : Enseignements tirés des évaluations dans le domaine de l'appui français à la formation des policiers

Des projets dont l'appropriation devrait être davantage recherchée

Des évaluations réalisées sur les projets menés dans le domaine de la formation des policiers, ressort en premier lieu que l'appropriation des actions de coopération par le pays bénéficiaire est une condition essentielle à leur réussite. Cette logique de partenariat permet de réagir plus rapidement face à d'éventuels changements de climat au sein du pays. Un projet doit savoir s'ajuster aux évolutions de la situation, et privilégier certaines activités plus porteuses de résultats. Dans la mesure où les règles inhérentes à la mise en œuvre de la coopération française le permettent, une réelle appropriation par les bénéficiaires doit être recherchée. La réalisation de cet objectif peut passer par l'intervention dès la prise en considération du projet, des représentants de l'État partenaire.

Une coordination internationale à renforcer

Les évaluations de projets FSP ont d'autre part réaffirmé la nécessité d'établir une véritable coordination entre bailleurs de fonds. Au-delà des seuls projets dans le domaine de la sécurité intérieure, il arrive que chaque bailleur s'attache à mettre en œuvre sa propre offre, perçue comme un très bon instrument de communication pour faire valoir ses actions. Toutefois, des actions éparpillées, ponctuelles, ne sauraient répondre à l'ampleur des difficultés rencontrées. Selon les évaluations réalisées, le SCAC devrait, dès l'identification d'un projet, chercher à participer aux structures de coordination mises en place localement par les bailleurs de fonds, et plus généralement à s'assurer que le projet fait l'objet d'une bonne information auprès de ceux-ci.

Une assistance technique centrée sur le transfert de connaissances

L'expérience de la sous-direction de la gouvernance montre également que la qualité de l'assistance technique est un élément clef de la réussite ou de l'échec d'un projet. L'assistance technique ne doit pas se substituer aux tâches qui peuvent être remplies par les fonctionnaires de l'État bénéficiaire. Elle doit avant tout favoriser le transfert de compétences aux cadres du pays. Elle doit être en mesure de faire bénéficier le pays d'une expérience extérieure, d'apporter des conseils et des solutions en particulier pour permettre de contourner des obstacles que la structure nationale ne peut lever pour des raisons diverses.

Une formation adaptée aux besoins et caractéristiques du pays bénéficiaire

A de rares exceptions, les formations ont été exécutées comme convenu dans le rapport de présentation et les bénéficiaires du projet ont reconnu la qualité de leur contenu. Néanmoins les évaluations disponibles ont appelé à renforcer l'évolution, déjà en cours, du passage de projets d'équipement à des projets d'ingénierie institutionnelle laissant plus de place à la formation, au conseil, à la conception d'organisation et de système de gestion. L'impact des formations sur les différentes unités bénéficiaires est par ailleurs souvent remis en cause par un important turn-over dans le personnel bénéficiaire. Cette instabilité hypothèque fortement l'accumulation et la diffusion de la connaissance. Elle est cependant une variable totalement indépendante de la mise en œuvre du projet lui-même.

Une élaboration plus précise des projets

Une première condition pour l'atteinte d'un objectif est que celui-ci soit réalisable au regard du contexte du pays et des moyens de la coopération française. Or, selon les précédentes évaluations, les projets mis en œuvre dans le secteur de l'appui à la sécurité intérieure affichent souvent une volonté trop ambitieuse. Selon les évaluateurs, une condition initiale conduisant à la bonne réalisation d'un projet est le soin porté à la définition de son objectif principal. Les évaluations finales de projet FSP ont également souligné que l'articulation entre objectif et activités pourrait être améliorée, comme la planification des actions de coopération et la clarification des compétences de chaque acteur du projet.

Un suivi-contrôle plus rigoureux des projets

Le suivi-contrôle des activités ressort, enfin, des rapports d'évaluation comme un élément faisant régulièrement défaut. Il est nécessaire de développer un système fiable de prélèvements et de traitement

de l'information qui permette l'élaboration d'un tableau de bord et une vision globale des acquis du projet. Dans le même souci de s'assurer bon déroulement du projet mais aussi d'évaluer ses résultats, il est nécessaire de proposer des indicateurs de succès, exhaustifs et élaborés en amont du projet. Certes, l'appui à la sécurité publique est un domaine difficilement quantifiable mais un effort doit être fait pour développer des indicateurs objectivement vérifiables capables de suivre le bon déroulement du projet (indicateur d'input) et de rendre compte de ses résultats (indicateur d'impact).

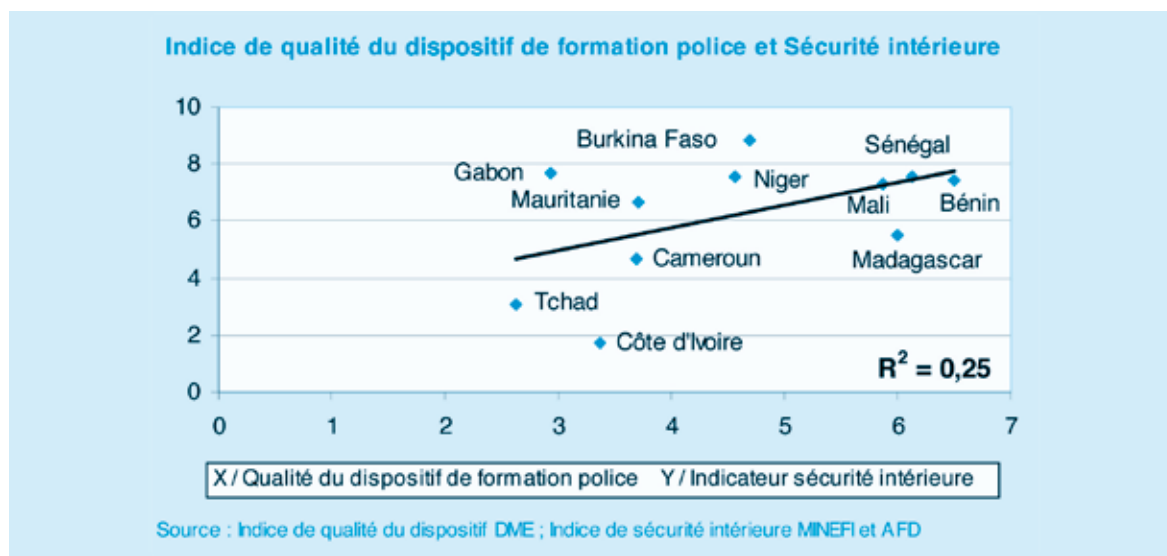
Et si la formation n'avait pas l'influence escomptée sur les niveaux de sécurité ?

L'efficacité des dispositifs de formation peut être évaluée en rapprochant l'indicateur de qualité de ces dispositifs (cf. chapitre précédent) et le niveau de sécurité intérieure des pays.

Le renforcement des capacités est une condition probablement nécessaire mais certainement pas suffisante pour améliorer la sécurité intérieure²⁸

Le rapprochement des indicateurs de qualité des dispositifs de formation et de sécurité intérieure montre une absence presque totale de liaison entre ces deux variables : les pays bénéficiant d'un dispositif de formation de bonne qualité ne sont pas nécessairement les plus sûrs ; et les pays où l'insécurité est la plus forte ne sont pas toujours ceux où les dispositifs de formation sont les plus mauvais.

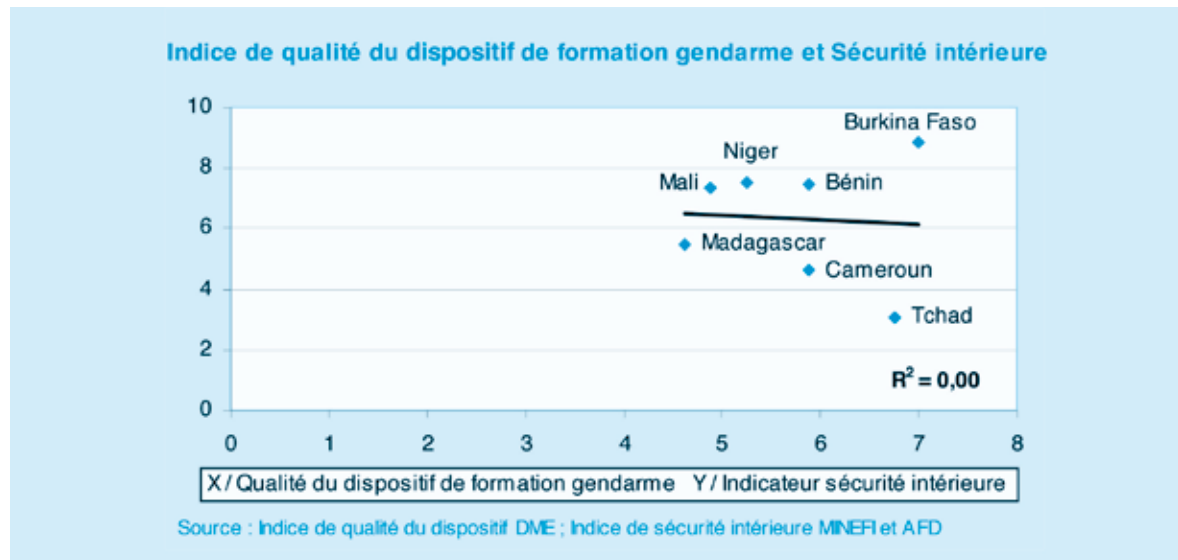
Le graphique ci-dessous retrace ce croisement dans le cas de la **formation des policiers** africains. Bien sûr, la tendance globale est *globalement* croissante (c'est que révèle la pente de la droite noire) : le Bénin - dont la qualité du dispositif de formation est la plus forte de tout l'échantillon - bénéficie aussi d'un niveau de sécurité intérieure relativement élevé (toujours au regard des performances des autres pays) ; à l'inverse, le Tchad conjugue faible qualité de la formation et faible niveau de sécurité. Pour tous les autres pays, cette relation est beaucoup plus équivoque. Ainsi, le Sénégal et le Gabon offrent des niveaux de sécurité intérieure à peu près équivalents alors que la qualité du dispositif de formation est deux fois plus élevée dans le premier cas que dans le second. Inversement, la qualité du dispositif de formation de la police ivoirienne est sensiblement identique à celle de la police mauritanienne alors que les niveaux de sécurité entre ces deux pays varient du simple au triple...



28. Une analyse détaillée des liens entre « forces de sécurité » et « sécurité intérieure » figure dans le volume 2 (pages 80 à 82).

Au total, aucune relation statistique robuste ne se dégage de ce croisement.

Ce constat est aussi valable pour la **gendarmérie**. Comme le montre le graphique ci-dessous, les liens statistiques entre la qualité des dispositifs de formation et les niveaux de sécurité intérieure sont même totalement nuls (R^2 proche de zéro).



Ces constats doivent être interprétés avec prudence. Les niveaux de sécurité intérieure ne dépendent pas, on s'en doute, de la seule qualité des dispositifs de formation des policiers et des gendarmes. Les forces peuvent être bien formées mais manquer totalement des moyens opérationnels qui leur seraient nécessaires pour assurer correctement leurs missions. Inversement, il est des pays où le niveau de sécurité intérieure est élevé car celle-ci est assurée par des troupes paramilitaires bien formées... mais pas dans les écoles nationales de police ou de gendarmerie.

Sans donc rejeter catégoriquement toutes liaisons entre la qualité du dispositif de formation et le niveau de sécurité intérieure, il est prudent de ne considérer le renforcement des capacités des forces de police et de gendarmerie que comme une condition probablement nécessaire mais certainement pas suffisante pour améliorer le niveau de sécurité intérieure²⁹.

Ce constat est certes dérangeant, mais il n'est pas pour autant totalement inédit (cf. encadré).

Encadré 4 : Quand les effets attendus de la formation se font attendre...

Les économistes expliquent généralement la croissance par l'accumulation des facteurs de production (capital et travail). Sans remettre en cause ces fondements théoriques, les constats empiriques ont montré aussi le rôle décisif que jouait la productivité de ces facteurs dans la croissance. On a ainsi longtemps tenu pour acquis que la formation des hommes était le facteur-clef de leur productivité. Par conséquent, la formation a été considérée comme l'un des moteurs principaux de la croissance à long terme.

Des études récentes menées par l'OCDE(*) ont remis en question le rôle attribué à la formation dans la croissance économique. Les travaux économétriques réalisés à cette occasion ont révélé une absence de liens statistiques univoques entre les rythmes d'augmentation de la richesse et le niveau de formation des hommes. Plus précisément, ces études ont montré que la formation n'avait d'impact (positif) sur

29. D'un strict point de vue statistique, l'absence de corrélation entre deux grandeurs montre simplement que le pouvoir explicatif d'une variable sur l'autre est insuffisant.

la croissance que dans les pays ouverts à la concurrence internationale. L'explication est simple : les agents qui bénéficient d'une formation ne sont incités à être plus productifs (grâce à leur formation) que s'ils sont en concurrence avec d'autres (et notamment avec d'autres travailleurs dans le reste du monde).

Ces conclusions peuvent être transposées dans le cadre de la présente étude. On verra dans le chapitre suivant que la formation n'a un impact positif sur le niveau de sécurité que dans les pays ayant un certain niveau de gouvernance. Ce deuxième facteur joue, en quelque sorte, le même rôle que le degré d'ouverture qui module les effets de la formation sur la croissance économique.

(*) cf. notamment : Berthélemy J.-C. (1997), *Capital humain, ouverture extérieure et croissance : estimation sur données de panel d'un modèle à coefficients variables* », Documents techniques n°21, OCDE, Paris, Janvier.

Des explications qui n'en sont pas tout à fait

De très nombreux arguments peuvent être évoqués pour tenter d'expliquer la faible efficacité des dispositifs de formation (sur le niveau de sécurité intérieure des pays bénéficiaires)³⁰. Sans chercher à en faire ici un inventaire exhaustif, on peut en évoquer ici au moins deux :

1. On peut évoquer, en premier lieu, des contingences matérielles. Les pays d'Afrique subsaharienne subissent, depuis plus de vingt ans maintenant, de très fortes contraintes budgétaires et les priorités sont nombreuses sur l'agenda du développement. Les forces de police et de gendarmerie ont ainsi longtemps fait les frais des politiques de stabilisation et d'ajustement structurel (les Institutions de Bretton-Woods ayant manifesté pendant de nombreuses années une forte réticence à l'augmentation des budgets des forces de sécurité civiles et militaires). Dans ces conditions, les moyens financiers et humains manquent drastiquement pour fournir un service public de qualité dans le domaine de la sécurité intérieure.

Autrement dit, même bien formées (et souvent par des officiers français), les forces de sécurité africaines seraient la plupart du temps bien en peine de mettre en pratique les savoirs acquis, tant font défaut les moyens financiers minima. Ce constat, mille fois réitéré, conduit souvent à engager une réflexion (elle-aussi assez récurrente) sur l'adaptation des formations au contexte local.

Si la problématique est intéressante, sa fécondité n'est pas assurée. L'adaptation des formations au contexte local figure depuis fort longtemps parmi les préoccupations majeures, tant du SCTIP que de la DCMD. La coopération française s'est donnée les moyens de cette adaptation, notamment en finançant une assistance technique résidente capable, grâce à sa connaissance fine du terrain, d'apprécier les besoins d'adaptation et de concevoir les formations en conséquence. Les résultats, on le sait, sont assez mitigés. Et cela n'est guère choquant, car il existe toujours un « maillon faible » venant, directement ou indirectement, réduire, voire saper, l'efficacité des savoirs acquis en apprentissage : quand bien même aurait-on penser (comme c'est le cas dans beaucoup de FSP) à fournir tout ou partie du matériel opérationnel nécessaire à la mise en œuvre des savoirs (véhicules, moyens de transmission, ordinateurs, équipements pour le maintien de l'ordre...), il finira presque toujours par manquer un élément - parfois infime - qui réduira l'efficacité de l'ensemble³¹.

On peut toujours, bien sûr, mais au risque de s'épuiser, procéder à des audits organisationnels de plus en plus sophistiqués afin d'anticiper les maillons faibles et de les contourner. Non seulement la tâche est immense, mais il n'est même pas sûr que nos efforts soient couronnés de succès.

La bonne question est donc moins de savoir *comment* pallier ou gérer les pénuries, que de savoir *pourquoi*, alors que la sécurité intérieure devrait faire enjeu (cf. chapitre précédent), les autorités africaines laissent leurs forces de sécurité dans l'état de faiblesse que nous connaissons ?

30. Ces arguments se retrouvent souvent dans les évaluations des projets FSP (cf. dossier 2).

31. Quand les fourgons de PS sont disponibles, c'est l'essence qui ne l'est plus ; c'est le toner ou le ruban d'imprimante qui manque ; c'est l'électricité qui fait défaut ; c'est la pénurie de réactif qui entraîne la fermeture du labo de PTS, c'est la munition qui est absente...

2. Le second argument, qui répond d'ailleurs à la question précédente, est de nature politique. Dans certains pays, la déliquescence des services de sécurité pourrait être le produit, moins de finances publiques impécunieuses, que d'une volonté politique des plus hauts dirigeants. Ceux-ci assurent en effet leur propre sécurité en la faisant reposer sur des forces spéciales dont ils peuvent s'assurer l'allégeance. Dans ces conditions, les « corps habillés » peuvent constituer une menace sérieuse pour des pouvoirs fortement personnalisés et claniques. Police et gendarmerie, mais aussi forces armées, sont alors laissées volontairement dans l'indigence. Privées de moyens techniques, financiers et humains, les forces de sécurité sont placées dans une instabilité permanente grâce à un *turn over* de forte amplitude qui affecte l'encadrement. Dans ce cas, on comprend aisément que les dirigeants de ces pays, mêmes soucieux du développement, fassent bien peu de cas de la police et de la gendarmerie *nationales*.

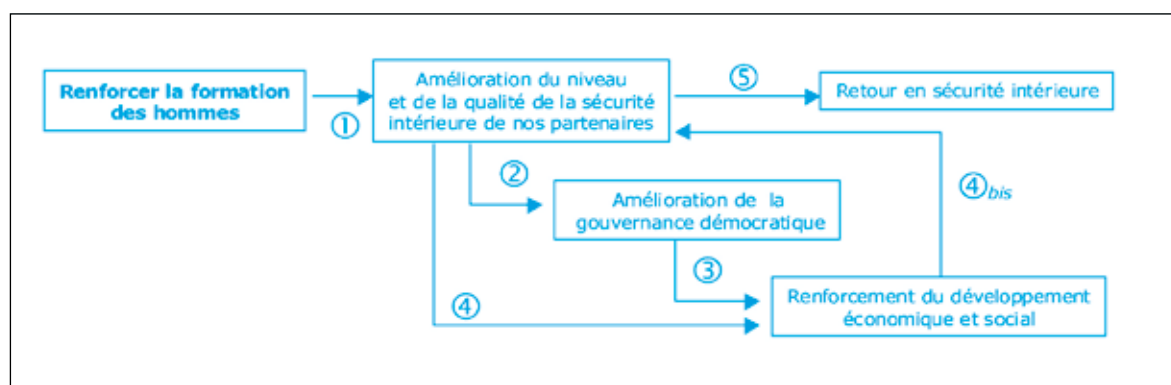
Mais ce deuxième argument (où l'inefficacité des forces de sécurité est le résultat d'une stratégie politique) n'est pas non plus totalement satisfaisant, puisque tous les pays africains ne souffrent pas d'un tel déficit démocratique.

Au total, les arguments souvent avancés (contrainte financière, méfiance des autorités vis-à-vis de leurs forces de sécurité...) ne suffisent probablement pas à expliquer la faiblesse de l'efficacité globale des dispositifs de formation (et donc, partant, celle des appuis que nous leur prodiguons).

Et si les enjeux s'avéraient plus théoriques que réels ?

Une autre explication, plus complexe, est que l'efficacité globale serait limitée en raison de la fragilité des relations entre sécurité et développement (relation 4 sur le schéma ci-dessous). Dans ce cas, l'amélioration de la sécurité intérieure pourrait ne pas toujours figurer parmi les priorités hautes des gouvernements africains, qui préféreront probablement jouer sur d'autres leviers que ceux mis en œuvre par les relations 1 → 4 pour conforter leur développement. Auquel cas, le renforcement des capacités des forces de sécurité n'apparaît pas comme un objectif stratégique³².

Autrement dit, **l'efficacité des dispositifs que nous appuyons serait faible en raison de la faiblesse de cet enjeu pour notre partenaire**³³.



Il importe donc, pour tenter d'expliquer les faibles progrès de la sécurité en Afrique, de s'interroger sur la réalité de l'enjeu pour nos partenaires et plus particulièrement sur l'intensité des relations qu'entretiennent la sécurité et le développement (cf. ④ sur le schéma ci-dessus). Cette interrogation ne cherche pas à remettre en cause une évidence (sur laquelle se fonde d'ailleurs toutes les doctrines de coopération des

32. Si tel est le cas, on constate alors une forte asymétrie des enjeux : si le renforcement des capacités des forces de sécurité n'est pas réellement un objectif stratégique pour nos partenaires, il le demeure bien pour nous (cf. relation 5 sur le schéma).

33. L'évaluation réalisée par le SCTIP concluait déjà (il y a dix ans) au faible enjeu que représentait la formation des personnels dans nombre de pays africains. Comme le soulignait les auteurs de ce rapport : « En tout état de cause, on peut s'interroger sur la volonté de certains partenaires africains de s'impliquer dans la formation » (Op. cit., page 8). L'étude poursuit : « L'exemple sénégalais en est le plus navrant et montre ainsi les limites de notre action ».

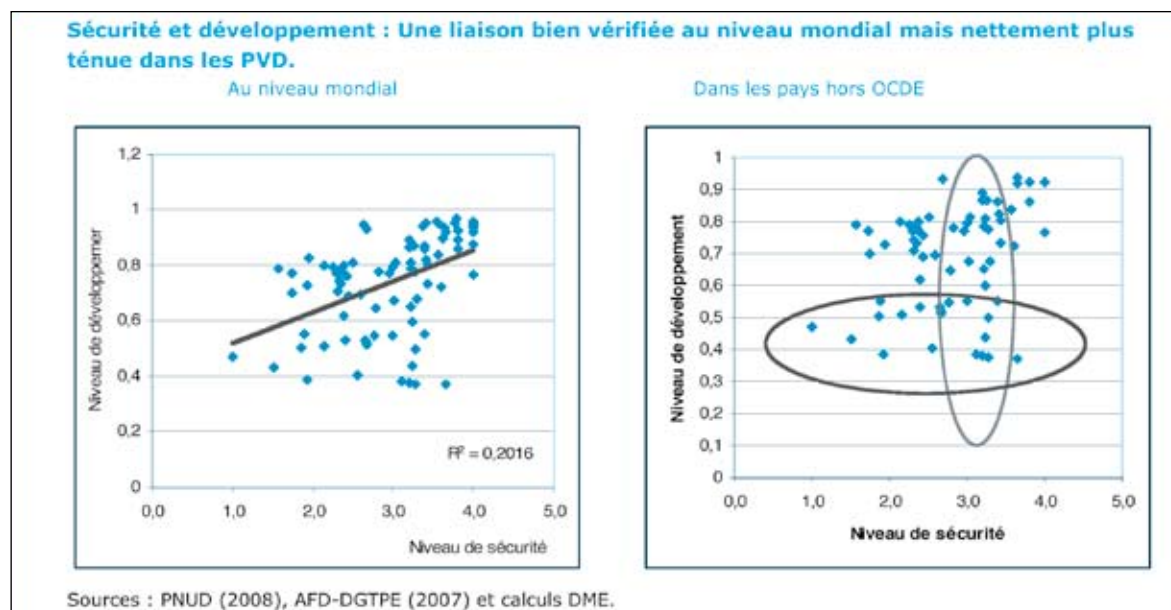
pays du CAD de l'OCDE) : les pays les plus développés de la planète sont ceux qui assurent le meilleur niveau de sécurité à leur population. Inversement, les pays les moins développés sont aussi les moins sécuritaires. Mais cette évidence ne clôt pas le débat. Quelle(s) relation(s) sécurité et développement entretiennent-ils entre ces deux extrêmes ? Les liens sont-ils suffisamment univoques pour assurer un continuum, où sécurité et développement se renforcent mutuellement et de manière croissante (relation ④ et ④bis) ? Enfin, les pays dans lesquels la sécurité a le plus progressé sont-ils aussi les plus performants d'un strict point de vue économique ?

Sécurité et développement : des liens fragiles

Force est de constater que sécurité et développement entretiennent des relations complexes et certainement moins évidentes que ne le laisseraient supposer certaines analyses.

Il y a bien, comme le montre le graphique de gauche placé ci-dessous, une relation entre le niveau de développement des pays et leur niveau de sécurité³⁴. Cette liaison est croissante comme en atteste la pente de la droite rouge. Elle est significative d'un point de vue statistique, mais elle est loin d'être parfaite toutefois.

Cette qualité statistique (qui confirme le discours général sur les liens entre sécurité et développement) se détériore singulièrement si l'on retire de l'échantillon les pays de l'OCDE (cf. graphique de droite ci-dessous). Le coefficient de corrélation entre les deux grandeurs chute alors de plus de 40% et devient à peine significatif.

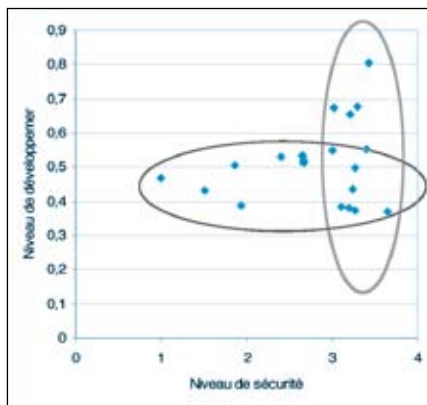


La relation entre sécurité et développement dans les pays non industrialisés est caractérisée ainsi par une grande diversité des situations :

- Les pays les moins développés (IDH compris entre 0,4 et 0,6) ont des profils sécuritaires très différents (voir l'ellipse horizontale sur le graphique de droite ci-dessus). Ainsi, le Sénégal et le Nigeria ont des niveaux de développement humain à peu près comparables alors que le niveau de sécurité est trois fois plus élevé dans le premier que dans le second ;
- Inversement (ellipse verticale), des pays ayant à un même niveau de sécurité (comme, par exemple, le Niger et le Koweït) peuvent avoir des performances très différentes en matière de développement humain (le Koweït est deux fois plus développé que le Niger à cet égard).

34. L'indicateur de sécurité utilisé ici est celui figurant dans la base « Profils institutionnels » de l'AFD-DGTPE (cf. dossier 3). Le niveau de développement des pays est mesuré par l'indicateur de développement humain (IDH) élaboré par le PNUD.

Pas de relation entre sécurité et développement en Afrique



Les liens entre sécurité et développement s'avèrent encore plus fragiles au niveau des seuls pays africains (et ils perdent même toute signification statistique). Ainsi, le Burkina Faso possède un niveau de sécurité supérieur à celui de Maurice alors que son développement est inférieur de moitié à celui de l'Ile. Inversement, Nigeria et Ghana ont à peu près le même niveau de développement humain alors que les écarts de sécurité entre ces deux pays sont de l'ordre de 1 à 3... (en défaveur du premier). Le graphique ci-contre illustre la diversité des situations africaines et révèle l'absence de liens tangibles entre les indicateurs.

Le renforcement de la sécurité n'est pas une condition nécessaire à la croissance

L'existence d'une liaison **synchronique** (au moins au niveau mondial) entre les niveaux de sécurité et de développement a pu être interprétée par certains analystes comme une relation **diachronique** et stratégique : l'amélioration de la sécurité dans un pays devenant un facteur explicatif de sa croissance, ou bien l'inverse (sa croissance permettant d'améliorer alors son niveau de sécurité). Malheureusement, cette relation dynamique n'est pas vérifiée (cf. **Encadré**).

Le croisement des indicateurs au niveau mondial montre clairement :

1. que l'amélioration de la sécurité n'est pas une condition nécessaire à la croissance. Ainsi, 65 pays sur les 165 repérés (soit près de deux pays sur cinq) ont enregistré une croissance positive entre 1996 et 2006 alors même que leur niveau de sécurité se dégradait³⁵ ;
2. que l'amélioration de la sécurité n'est pas une condition suffisante à la croissance. Ainsi neuf pays ont enregistré une baisse de leur niveau de vie par habitant au cours de la dernière décennie, alors même que leur sécurité s'améliorait.

Au total, les liens (diachroniques) entre croissance et amélioration de la sécurité ne sont vérifiés, en moyenne, que dans 40% des pays dans le monde. Et, cette proportion n'est pas suffisante pour que la relation soit significative du point de vue statistique (cf. **Encadré**).

Finalement, ce constat n'est guère surprenant : la croissance économique est un mécanisme complexe qui ne dépend pas simplement du contexte sécuritaire. De même, l'amélioration de la sécurité intérieure ne dépend pas exclusivement de l'augmentation de la richesse.

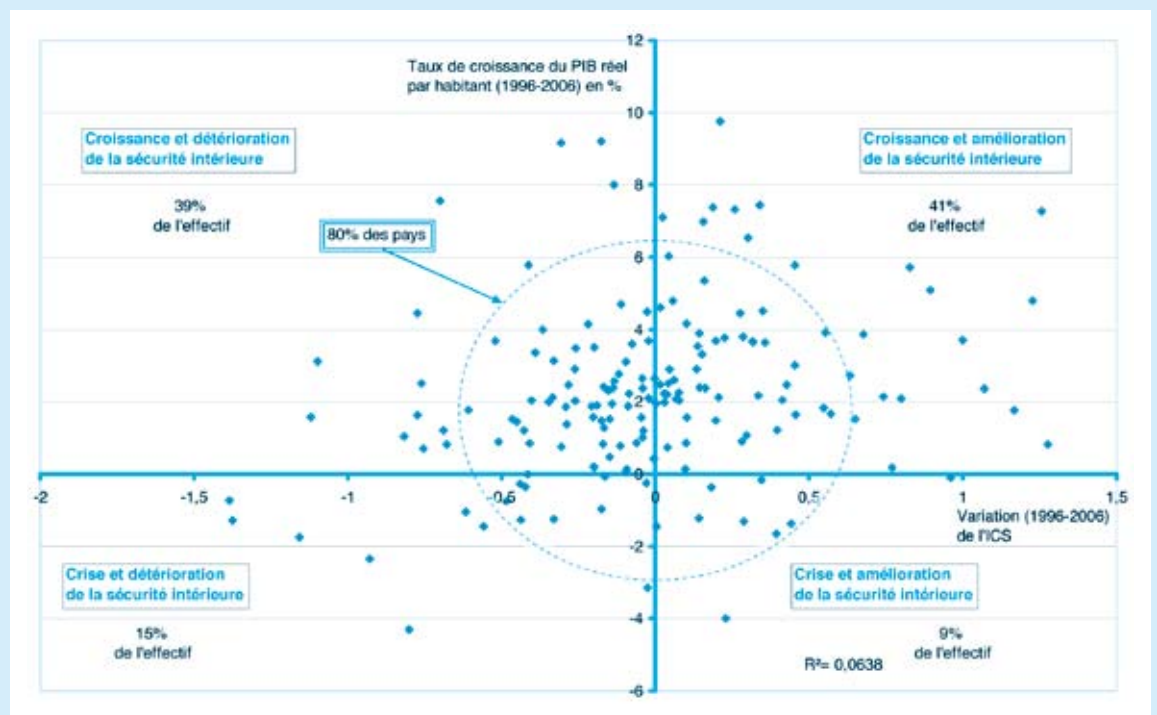
Encadré 5 : L'amélioration de la sécurité participe-t-elle réellement à la croissance ?

L'amélioration de la sécurité est souvent présentée comme une condition nécessaire à la croissance. Réciproquement, l'augmentation de la richesse, en augmentant les budgets publics, permet de financer des dépenses croissantes en matière de sécurité intérieure (dans la formation des hommes et dans l'acquisition de matériels). Sécurité et développement entretiendraient ainsi une relation circulaire et vertueuse. Toutefois, cette liaison ne semble pas vérifiée au niveau mondial. Le graphique ci-après croise le taux de croissance du PIB réel par habitant sur la période 1996-2006 (axe vertical) et la variation, sur la même décennie, de l'indicateur composite de sécurité intérieure (axe horizontal).

35. La variation des niveaux de sécurité dans chaque pays a été appréhendée ici par l'accroissement de la valeur de leur ICS entre 1996 et 2006.

Aucune relation claire ne se dégage de ce croisement puisque l'on peut recenser à peu près autant de pays qui ont enregistré une croissance positive accompagnée d'une amélioration de leur état sécuritaire (voir cadran Nord-Est), que de pays dont la croissance s'est réalisée dans un contexte de dégradation de la sécurité (cadran Nord-Ouest). Le cadran Sud-Est rassemble même des pays ayant connu un recul de leur PIB réel par tête alors même que leur condition sécuritaire s'améliorait. 80% des pays semblent se répartir de manière aléatoire à l'intérieur du cercle figuré en trait pointillé au centre du graphique.

Sécurité et développement : des liens pour le moins fragiles...



Sources : CNUCED, Banque mondiale (WGI) et calculs DME.

Les liens entre sécurité et développement sont trop incertains pour fonder une stratégie de coopération sécuritaire

Pour autant, ce constat statistique ne doit pas conduire à rejeter brutalement l'hypothèse d'une relation entre sécurité et développement. Il invite, en revanche, à la plus grande prudence. Il interdit notamment d'évoquer simplement ces liens (même en prenant le soin de rappeler toute leur complexité) pour fonder et justifier une doctrine de coopération dans le domaine de la sécurité intérieure. Comme l'a rappelé Paul Bairoch en son temps, ce sont souvent sur de fausses évidences (que l'on ne se donne même plus la peine de vérifier tant elles semblent acquises) que se créent les vraies erreurs stratégiques³⁶.

Plutôt que de clore le débat, ce constat (bien sûr dérangeant) doit conduire, au contraire, à approfondir l'analyse.

Sécurité et développement en Afrique : absence de continuum et effet de seuil

Cet approfondissement apparaît d'autant plus nécessaire que l'ambiguïté des liens entre sécurité et développement repérée au niveau mondial prévaut aussi pour l'Afrique, avec laquelle nous entretenons des relations de coopération particulièrement étroites.

36. Voir aussi Sudrie (1984), Urbanisation et dépendance alimentaire : une liaison controversée. Revue Tiers-Monde.

La relation entre sécurité et développement en Afrique apparaît mieux vérifiée qu'ailleurs dans le monde³⁷. Néanmoins, cette relation demeure fragile et l'on compte presque autant de pays qui ont connu une croissance réelle de leur revenu par habitant dans un contexte d'amélioration de leur sécurité, que de nations dans lesquelles la croissance est survenue alors même que leur sécurité se dégradait.

Une analyse plus approfondie de ces relations (cf. graphique ci-dessous) laisse supposer l'existence d'un effet de seuil : presque 90% des pays d'Afrique subsaharienne qui ont connu une croissance annuelle moyenne positive de leur PIB par tête au cours de la dernière décennie ont enregistré aussi une amélioration de leur condition sécuritaire (pays localisés dans le cadran Nord-Est) ou une dégradation *relativement* faible de ces mêmes conditions (pays situés dans l'ellipse).

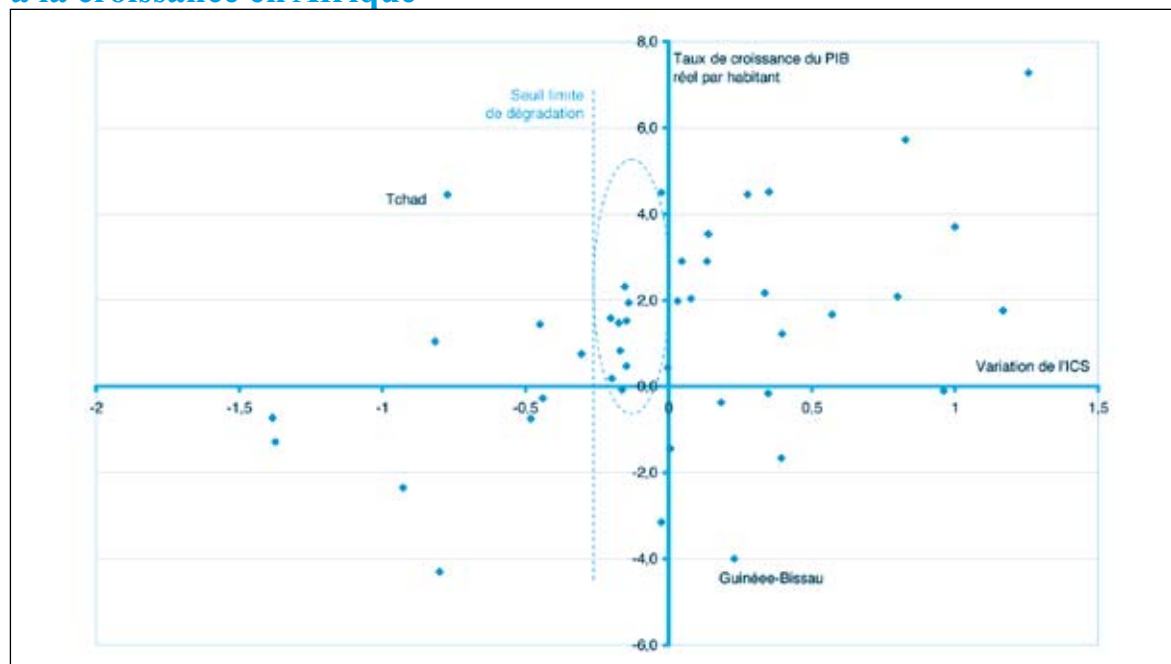
Autrement dit, sécurité et développement en Afrique pourrait entretenir des relations asymétriques (*Vérité en deçà, erreur au-delà...*) :

- Il est évident (et le graphique ci-après le confirme) qu'une forte dégradation de la sécurité dans un pays est un facteur de blocage de la croissance. Ainsi, les pays qui ont enregistré la plus faible croissance au cours de la décennie sont ceux qui ont vu leur condition sécuritaire se dégrader le plus fortement. Avec deux exceptions : le Tchad (forte croissance liée au pétrole et crises à répétition) ; la Guinée-Bissau (sortie de crise mais pas de retour à la croissance).

- La croissance peut se satisfaire d'une certaine dégradation des conditions sécuritaires sous réserve que ce recul demeure « limité ». Plusieurs pays sont dans ce cas : Burkina Faso, Mali, Mauritanie, Niger...

- Passé ce seuil « limite » de dégradation (à droite de la ligne en pointillé sur le graphique), les améliorations de la situation sécuritaire ne se soldent pas mécaniquement par des points de croissance en plus. Tous les cas de figure sont également présents : très forte croissance et amélioration limitée de la sécurité (Botswana) ; croissance modérée et très forte amélioration de la sécurité (Rwanda) ; très forte croissance tant de la richesse que de la sécurité (Mozambique). Tous ces cas sont trop diffus pour tirer une relation univoque entre sécurité et développement.

Une dégradation limitée de la sécurité n'est pas toujours un obstacle à la croissance en Afrique



Sources : CNUCED, Banque mondiale et calculs DME.

37. Le coefficient de détermination (R^2) entre les deux grandeurs est de 0,2 environ. Il est significatif au seuil de 5% (pour $n=43$).

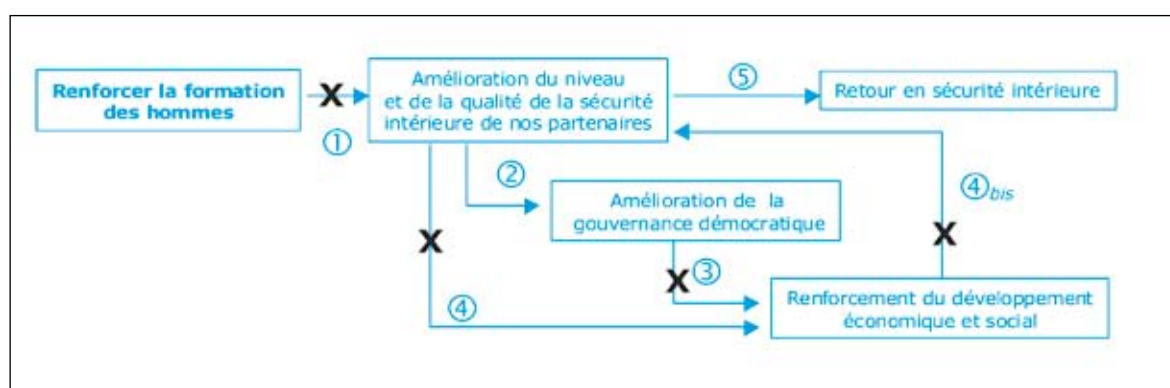
Ces premiers constats statistiques nous invitent finalement à la plus grande prudence. L'absence de liens **évidents** entre sécurité et développement ne veut pas dire pour autant que ces deux dimensions n'entretiennent aucune relation (diachronique ou synchronique) ; mais seulement que celles-ci pourraient être en réalité beaucoup plus complexes car probablement médiatisées par d'autres phénomènes. Le fait que ces phénomènes puissent différer d'un pays à l'autre (tant par leur nature que par leur intensité) invite à penser les relations entre sécurité et développement sous la forme de configurations-type, éventuellement discontinues les unes par rapport aux autres, plutôt que sous la forme d'un continuum parfait dont l'existence indiquerait à lui seul la marche à suivre.

La recherche de ces facteurs explicatifs et des grandes configurations sécuritaires fait l'objet du chapitre suivant.

III. Une nouvelle grille d'analyse stratégique

Un schéma stratégique mis en défaut

Les constats empiriques présentés au chapitre précédent remettent en question la validité du schéma stratégique sur lequel s'appuie notre coopération technique en faveur des forces de sécurité en Afrique :



- Les liens ❶ entre la qualité des dispositifs de formation et le niveau de sécurité chez nos partenaires sont pour le moins ténus, voire inexistantes ;
- La mise en relation des indicateurs de sécurité et de développement a montré la faiblesse, voire même l'inexistence, de la relation ❷ (et par voie de construction ❷ bis) chez nos partenaires ;
- Les travaux de N. Meisel et de J. Ould Aoudia³⁸ ont largement montré la fragilité (voire aussi l'inexistence) de la relation ❸

Ces multiples ruptures (symbolisées par des croix sur le schéma ci-dessus) invitent à le repenser totalement.

Un nouveau modèle où la gouvernance joue un rôle clef

Des liens tangibles entre sécurité et gouvernance³⁹

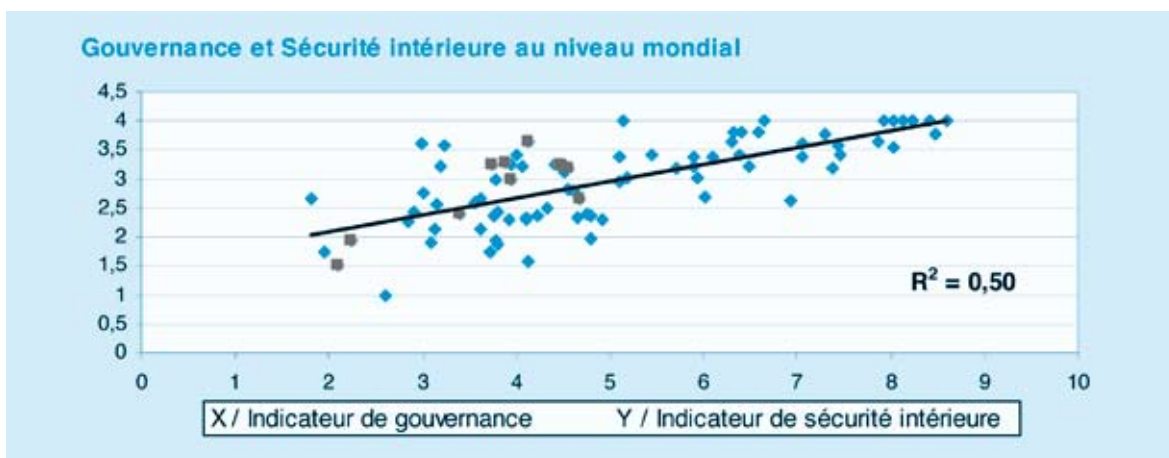
Ce nouveau modèle peut s'appuyer, en premier lieu, sur la relation ❷ figurant dans le schéma de la page précédente. L'analyse empirique montre en effet une relation forte entre le niveau de sécurité intérieure des pays et leur niveau de gouvernance⁴⁰.

38. Meisel, N. & Ould Aoudia J (2007), *La « Bonne gouvernance » est-elle une bonne stratégie de développement ?* Documents de travail de la DGTPE n°2007/11, Paris, novembre.

39. Une analyse détaillée des liens entre sécurité intérieure et gouvernance figure dans le volume 2 (pages 72 à 76).

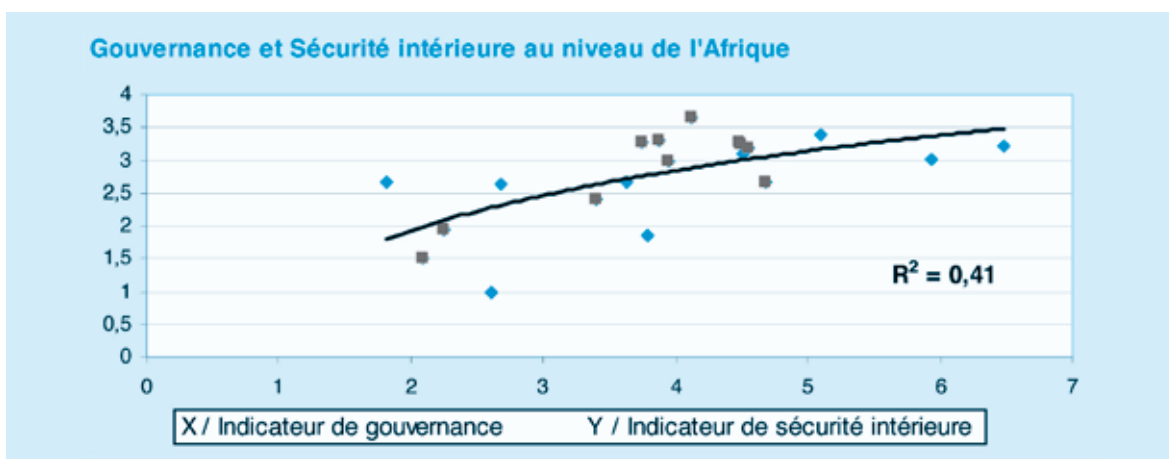
40. Cette relation justifie pleinement le choix organisationnel de la DPDEV de rattacher la coopération dans le domaine de la sécurité intérieure au Bureau de l'État de droit et des libertés.

Comme le montre le graphique ci-dessous, cette relation est bien vérifiée au niveau mondial.



Compte tenu de la taille de l'échantillon (84 pays), la relation entre les deux indicateurs (mesurée par le R^2) est très significative. Et cette relation est bien croissante : les pays bénéficiant d'une bonne gouvernance sont aussi ceux où le niveau de sécurité est le plus élevé.

La qualité de la relation ne doit pas simplement à la présence, dans l'échantillon, de pays de l'OCDE (qui tirent mécaniquement la droite d'ajustement vers le haut). La relation s'avère tout aussi satisfaisante quand on restreint l'échantillon aux seuls pays africains (cf. graphique ci-dessous).



Enfin, la relation entre gouvernance et sécurité intérieure est plus importante encore ($R^2 = 0,73$) pour les pays cibles retenus dans le cadre de l'étude.

Des liens tangibles entre la qualité des dispositifs de formation et la gouvernance⁴¹

Cette relation peut être complétée par une autre qui relie, cette fois, le niveau de gouvernance et la qualité des dispositifs de formation. Cette relation est probablement circulaire :

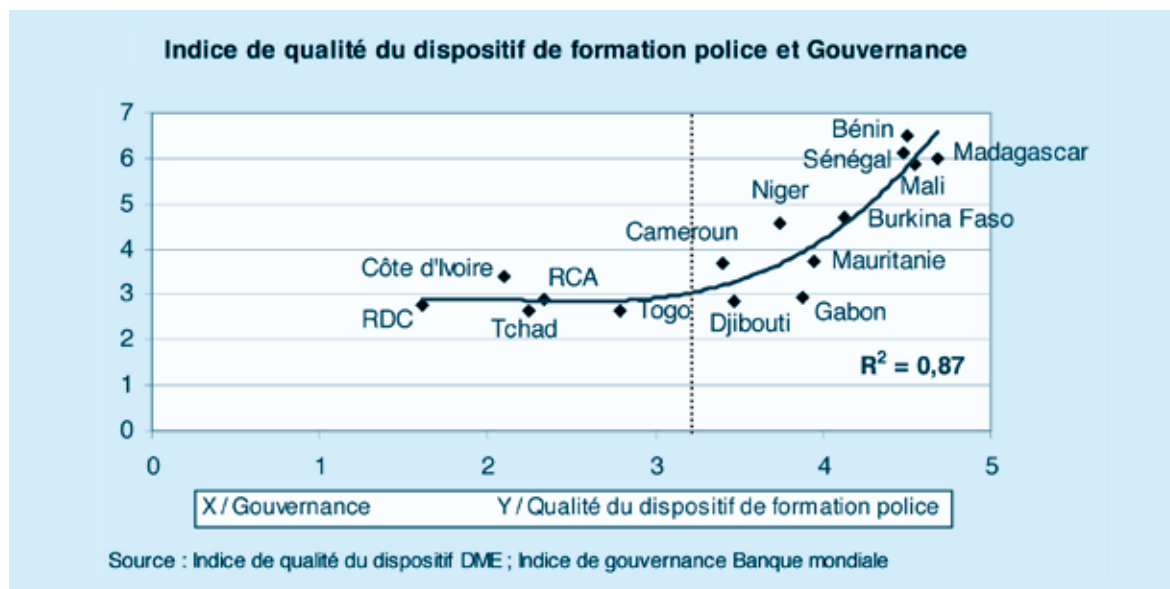
- les pays caractérisés par un niveau de gouvernance élevé se soucient de l'efficacité de leur force de sécurité. Cette efficacité passe, entre autre, par une bonne formation (initiale et continue) des hommes qui en ont la charge. Elle passe, aussi, par une gestion rigoureuse des carrières. Elle passe, enfin, par des moyens financiers suffisants pour que les forces de sécurité puissent accomplir correctement leur mission. En bref, la qualité des dispositifs de formation dépend du niveau de gouvernance des pays ;

41. Une présentation des liens entre « qualité des dispositifs de formation » et « gouvernance » figure dans le volume 2 (pages 77 à 80).

- Mais la relation inverse est vraie aussi. Des policiers et des gendarmes bien formés et convenablement dotés agissant dans le respect des règles de l'État de droit et de la démocratie, participent à l'amélioration du niveau de gouvernance de leur pays.

Il faut néanmoins se garder de traduire trop hâtivement cette circularité probable par une relation systématiquement vertueuse dans laquelle gouvernance et renforcement des capacités des forces de sécurité s'auto-alimenteraient l'un et l'autre. L'analyse empirique ne le confirme pas :

- La mise en relation statistique, pour les pays entrant dans le champs de l'étude, des indicateurs de qualité du dispositif de formation et de gouvernance montre : (i) que la relation entre ces deux variables est très significative ; (ii) qu'elle est bien croissante, mais (iii) qu'elle n'est pas linéaire (graphique ci-dessous) ;
- Cette absence de linéarité veut dire que la relation ne devient réellement vertueuse que pour les pays ayant dépassé un certain seuil de gouvernance (figuré par la droite en pointillés sur le graphique ci-dessous). Cet effet de seuil est très important et l'on verra par la suite qu'il permet d'expliquer le confinement de certains pays dans une véritable « trappe à insécurité » ;
- Enfin, cette relation entre niveau de gouvernance et qualité des dispositifs de formation n'est pas vérifiée pour toutes les forces de sécurité. Si la relation est bien avérée pour ce qui concerne la formation des policiers (cf. graphique ci-dessus), elle ne joue pas pour la gendarmerie (graphique ci-dessous).



Plusieurs facteurs se conjuguent pour expliquer que le niveau de gouvernance des pays ait si peu d'influence sur la qualité de leur dispositif de formation à la gendarmerie. On ne peut exclure, en premier lieu, que cette absence de liens tangibles soit due, pour partie, à la subjectivité dans l'appréciation de la qualité des dispositifs⁴². Mais, on peut supposer aussi que cette absence de lien s'explique par certaines modalités de coopération spécifiques à la gendarmerie (par rapport à la police) : les écoles africaines de gendarmerie, quelles soient strictement nationales ou vocation régionale, bénéficient d'un appui français qui vient très souvent en substitution⁴³. Dans ce cas, la qualité des cursus ou encore celle des infrastructures de formation est effectivement indépendante du niveau de gouvernance des pays. Notons toutefois que la substitution, si elle permet de s'assurer (momentanément) de la qualité des dispositifs de formation des gendarmes, ne garantit en rien leur efficacité (qui demeure conditionnée par le niveau de gouvernance des pays).

42. Rappelons que l'indicateur de qualité des dispositifs de formation (tant de la police que de la gendarmerie) a été mesuré à partir d'une enquête auprès des postes.

43. Cette modalité d'intervention est une force car elle permet, incontestablement, de pallier les défaillances locales (et s'assurer ainsi de la qualité des cursus). En revanche, elle est aussi une faiblesse à long terme ; l'expérience montrant qu'un arrêt de la substitution plonge nos partenaires dans le plus grand désarroi (et ruine souvent tous nos efforts antérieurs).

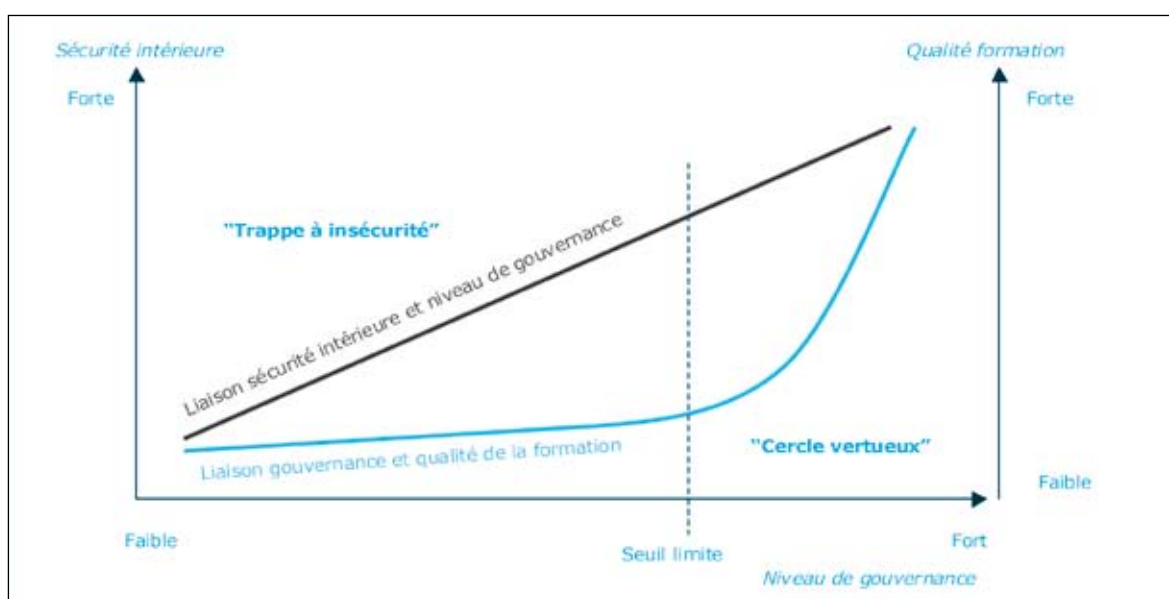
Une nouvelle matrice stratégique

Finalement, qualité des dispositifs de formation, gouvernance et sécurité intérieure entretiennent des liens autrement plus complexes que ceux supposés habituellement. Plus complexes, mais aussi plus ambigus : comme le montrent les constats présentés ci-dessus, la réalité n'est jamais linéaire et doit être plutôt appréhendée sous la forme de « cas de figure » (« archétypes ») plutôt que sous la forme de continuum.

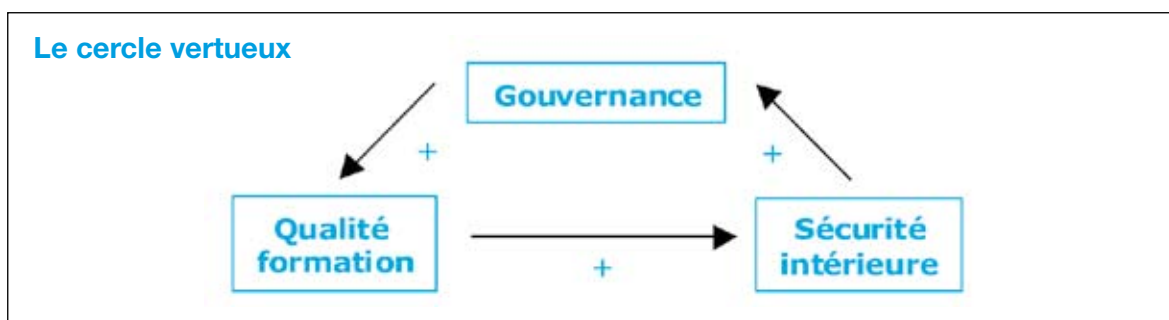
Sur quelles bases construire ces archétypes ?

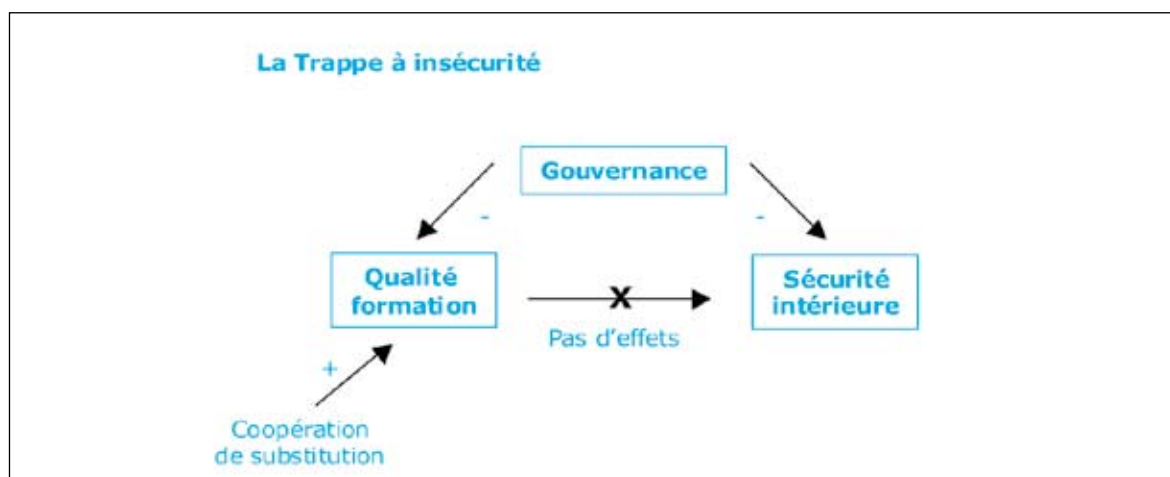
Cercles vertueux et trappes à insécurité

Le croisement sur un même graphique des indicateurs de gouvernance (sur l'axe horizontal ci-dessous), de sécurité intérieure (axe vertical de gauche) et de qualité des dispositifs de formation (axe vertical de droite) révèle deux cas de figure bien distincts :



Le premier cas rassemble des pays qui ont dépassé un certain seuil critique de gouvernance et dans lesquels les trois indicateurs (qualité des formations, gouvernance et sécurité intérieure) semblent se renforcer mutuellement. Les autorités sont soucieuses de la qualité de la formation de leurs forces de sécurité (et de la gestion de leur carrière) car cette qualité participe au renforcement de la sécurité intérieure du pays. D'un autre côté, l'efficacité de la formation est plutôt satisfaisante : les policiers disposent des moyens matériels pour exercer leur activité et le niveau de gouvernance atteint limite les pratiques les plus répréhensibles (comme la corruption ou le non respect des règles de l'État de droit). Peu de pays semblent s'inscrire dans ce « **cercle vertueux** » (dont la vertu est d'ailleurs toute relative). Ce pourrait être le cas néanmoins du Mali, du Burkina Faso, de Madagascar, du Bénin voire du Sénégal.





L'autre cas de figure regroupe des pays qui semblent enfermés dans une « **trappe à insécurité** ». Ces pays sont caractérisés par un déficit de gouvernance prononcé qui joue négativement sur leur niveau de sécurité intérieure. L'impact du niveau de gouvernance sur la qualité des dispositifs de formation est différent selon la nature des forces de sécurité. Comme on l'a vu plus haut, cet impact (négatif) peut être réduit partiellement par une coopération de substitution permettant de « préserver » la qualité des dispositifs de formation y compris dans un contexte de très mauvaise gouvernance (Tchad, RCA, Congo...). Mais cette modalité de coopération ne garantit pas pour autant l'efficacité des formations dispensées qui dépend, quant à elle, du niveau de gouvernance. Au total, la formation, même de bonne qualité, est inefficace et n'a pas d'effet probant sur le niveau de sécurité intérieure du pays bénéficiaire. C'est cette absence de liaison entre qualité des formations et niveau de sécurité intérieure qui maintient les pays dans la trappe. Ceux-ci n'en sortiront qu'au prix d'une amélioration de leur niveau de gouvernance.

Une typologie de l'efficacité des dispositifs de formation

Une analyse moins catégorique permet de construire une typologie faisant ressortir trois grandes catégories de pays au regard de l'efficacité de leur dispositif de formation de la **police** :

1. Le premier groupe rassemble des pays (Madagascar, Mali, Bénin et Sénégal⁴⁴) bénéficiant d'un niveau de gouvernance relativement élevé (par rapport à l'échantillon) et dans lesquels la qualité du dispositif de formation est supérieure à la moyenne. Si tous ces pays ne bénéficient pas encore totalement de tous les effets positifs induits par le « cercle vertueux » évoqué ci-avant, on peut admettre néanmoins que l'efficacité de leur dispositif de formation est relativement satisfaisante ;
2. Le deuxième groupe rassemble des pays dont le niveau de gouvernance est bien supérieur au « seuil limite » (en deçà duquel les pays risquent de voir enfermés dans la « trappe à insécurité », mais dont la qualité du dispositif de formation est plutôt inférieure à la moyenne (Burkina Faso, Mauritanie, Gabon, Niger, Djibouti et Cameroun). Ces pays méritent une attention particulière. Il serait audacieux de supposer qu'une amélioration du dispositif de formation de leur police suffirait, à elle seule, à améliorer leur niveau de gouvernance. En revanche, les efforts à fournir pour améliorer cette qualité pourraient ne pas être vains car leur niveau de gouvernance est suffisamment élevé pour s'assurer d'une relative efficacité de la formation ;
3. Le troisième groupe est évidemment le plus problématique (Côte d'Ivoire, RDC, Tchad, RCA, Togo). Le niveau de gouvernance y est si faible, que la formation perd largement (voire intégralement) de son efficacité. Ce groupe mérite aussi toute notre attention puisqu'il rassemble aussi des pays dont le niveau de sécurité intérieure est le plus faible (cf. chapitre suivant).

44. La note attribuée au Sénégal concernant la qualité de son dispositif de formation a fait l'objet d'un débat au sein du Comité de pilotage.

Cette typologie est différente en ce qui concerne la **gendarmerie**. Comme on l'a vu plus haut, la gouvernance ne constitue pas le facteur-clef principal expliquant la qualité des dispositifs de formation à la gendarmerie (notre coopération de substitution permettant de s'assurer d'une bonne qualité des dispositifs y compris dans les pays les plus déficients). En revanche, la gouvernance demeure, comme pour la police, le facteur explicatif principal de l'efficacité des dispositifs de formation. Dans ces conditions, la typologie pourrait ne comporter que deux groupes :

1. Le premier groupe rassemble des pays dont le niveau de gouvernance est supérieur au seuil limite et qui bénéficient d'une formation gendarmerie de bonne qualité (Burkina Faso, Bénin, Mali, Madagascar et, dans une moindre mesure, Cameroun, Djibouti, Niger). Le niveau de gouvernance de ces pays permet d'espérer une certaine efficacité des formations dispensées. Cette efficacité pourrait être renforcée encore en suivant les principes de la Déclaration de Paris qui invite à réduire progressivement la substitution au profit d'une plus grande appropriation des dispositifs de coopération par nos partenaires ;

2. Le second groupe rassemble, à l'inverse, des pays dont le niveau de gouvernance est bas (Congo, Togo), voire très bas (Tchad, RCA, Guinée) mais qui disposent néanmoins, grâce à nos appuis directs, de dispositifs de formation gendarmerie de relativement bonne qualité (sauf peut-être en Guinée). La question se pose ici de l'intérêt de cette qualité (et, par voie de construction, de la pertinence de nos appuis) dans la mesure où l'efficacité de ces formations n'est pas démontrée en raison de la faible gouvernance de ces pays et du niveau très dégradé de leur sécurité intérieure.

Ces typologies sont évidemment réductrices de la réalité (et donc toujours contestables). Elles peuvent néanmoins, malgré leurs limites, servir de « matrice stratégique » à nos futures actions de coopération (cf. chapitre suivant).

IV. Conclusion & recommandations

Une perte d'efficacité en raison de l'asymétrie des enjeux

Quel est le **fait saillant** le plus significatif qui émerge au terme de cette étude ?

Ce fait, c'est probablement l'**asymétrie des enjeux** concernant le renforcement des capacités des forces de sécurité africaines.

L'amélioration de la sécurité intérieure de nos partenaires - à laquelle nous cherchons à contribuer par le canal de la formation - présente, pour nous, un double enjeu :

- ⇒ Pour notre propre sécurité intérieure ;
- ⇒ Pour le développement économique et social de l'Afrique.

Ce deuxième enjeu ne semble pas partagé par tous nos partenaires :

- La sécurité du régime est bien une préoccupation constante des gouvernements africains (et fait enjeu). Mais, dans nombre de pays, cette priorité est assurée par des forces *spéciales* qui ne relèvent pas de la police ou de la gendarmerie nationales ;
- Nombre de gouvernements africains peuvent, sinon se satisfaire, du moins s'accommoder du niveau de sécurité des biens et des personnes qui est le leur actuellement. Certes, les comparaisons internationales révèlent les faibles performances du continent en matière de sécurité, mais ce constat n'est pas spécifique à ce secteur. Il est valable aussi, malheureusement, pour la nutrition, la santé, l'éducation, l'habitat... ;
- Dans ces conditions (de dégradation généralisée), les gouvernements ne donnent pas la priorité au renforcement de leurs services publics de sécurité car ils ne les considèrent pas comme des facteurs-clé prioritaires pour le développement. L'analyse statistique menée dans le cadre de cette étude leur donne finalement raison...

Au total, le renforcement de la sécurité intérieure pourrait ne constituer qu'un enjeu relativement faible aux yeux de nombre de nos partenaires africains. Cette situation nous est évidemment préjudiciable puisqu'elle réduit considérablement l'efficacité de notre coopération technique.

Un tel constat peut conduire à privilégier deux options alternatives :

1. La première est de se substituer au partenaire défaillant, en plaçant des officiers français à la direction des écoles, en assurant soi-même les formations, en prodiguant les soutiens logistiques nécessaires, en investissant régulièrement dans les infrastructures pédagogiques... ;
2. La seconde option est celle du renoncement. Ou, plus exactement, d'un renoncement partiel qui nous conduirait à arrêter la coopération technique pour mieux nous concentrer sur l'opérationnel (dans la perspective du renforcement du retour en sécurité intérieure).

Ces deux options présentent de sérieuses limites :

1. La substitution ne garantit en rien l'efficacité de la coopération. La formation n'est pas une fin en soi. Elle n'a de sens que si elle participe à l'amélioration du niveau de sécurité de nos partenaires. Or, il est des cas (assez nombreux comme on l'a vu précédemment) où les dispositifs de formation sont de qualité (grâce à la substitution) alors même que la situation sécuritaire est fort dégradée. Pouvons-nous tenir ces exemples comme des succès ?

2. Notre coopération opérationnelle se nourrit des liens (matériels et d'influence) que nous avons su nouer dans le cadre de la coopération technique. Renoncer à la seconde conduira probablement, à terme, à une baisse d'efficacité de la première.

Quelles sont alors les autres options possibles ?

Ces options doivent s'appuyer sur le nouveau schéma stratégique mis en évidence au chapitre précédent et qui invite à concevoir des dispositifs de coopération à géométrie variable selon le niveau de gouvernance de nos partenaires.

Concevoir une nouvelle stratégie pour renforcer l'efficacité de notre coopération

Se doter d'une stratégie de coopération technique

La DGM ne s'est pas dotée, jusqu'à présent au moins, d'une véritable stratégie concernant la coopération technique dans le domaine de la sécurité intérieure. La stratégie « gouvernance » élaborée en 2006 évoque bien les grands objectifs généraux de cette coopération, mais cette évocation demeure assez succincte, voire marginale. On ne dispose donc pas d'un plan d'action cohérent, répondant à des orientations et à des priorités politiques, assorti d'un échéancier de réalisation des objectifs et d'un cadrage budgétaire global. Dans ces conditions, notre coopération apparaît plus comme le produit de l'histoire, que comme un vecteur de changement du futur.

Dans le contexte actuel marqué par une réforme organisationnelle en profondeur du Département et par la réduction des moyens budgétaires, cette absence de stratégie fragilise considérablement la coopération technique dans le domaine de la sécurité intérieure⁴⁵.

Il ne nous appartient pas, dans le cadre de cette étude, de confectionner cette stratégie. On peut néanmoins y contribuer, modestement, en relevant ici quelques « principes » fondateurs.

La formation doit rester l'instrument principal de notre coopération

L'objectif principal de notre coopération est le renforcement du niveau de sécurité intérieure de nos partenaires.

Sauf exception (pays en sortie de crise), nous n'avons pas vocation à intervenir directement (et en substitution aux forces nationales) pour renforcer ce niveau de sécurité. La formation des forces de police et de gendarmerie apparaît comme l'outil probablement le plus adéquat pour atteindre l'objectif principal.

Mais, comme on l'a vu dans cette étude, l'efficacité du vecteur formation pour atteindre l'objectif n'est pas constante. Pour faire simple (et au risque de la caricature), on peut considérer que cette efficacité est presque nulle dans les pays à très faible niveau de gouvernance, mais qu'elle s'améliore progressivement au fur et à mesure que ce niveau s'élève.

Ce constat ne doit pas conduire à concentrer la formation au seul bénéfice des pays ayant dépassé le seuil critique de gouvernance en deçà duquel le vecteur perd progressivement toute son efficacité. La formation doit demeurer l'outil principal de notre coopération, mais sa nature et son contenu doivent s'adapter au contexte national (niveau de gouvernance).

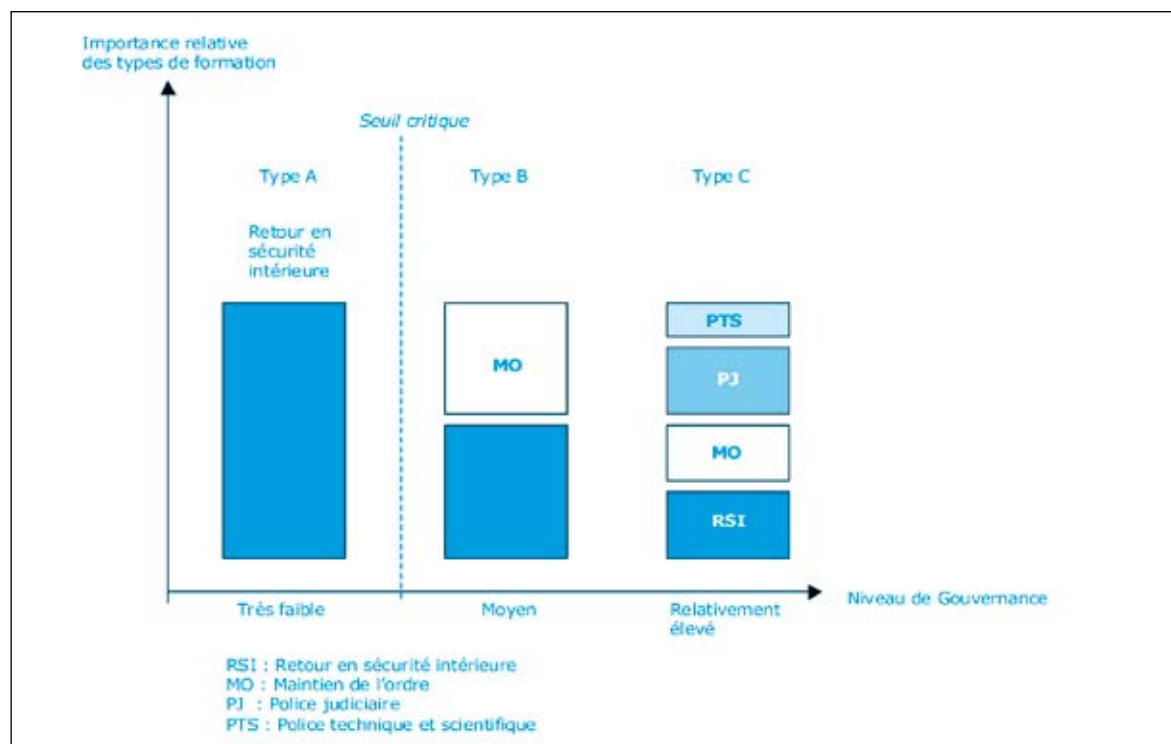
45. Sans stratégie bien définie, il nous est difficile aussi de mobiliser les autres coopérations (multilatérales et/ou régionales) : quelles synergies et complémentarité peut-on évoquer avec elles si nous ne savons pas nous-mêmes ce que nous souhaitons ni ce vers quoi nous voulons tendre ?

La nature des formations doit être modulée selon le niveau de gouvernance des bénéficiaires

Cette modulation pourrait être la suivante :

- Dans les pays à très faible niveau de gouvernance (et où les investissements en capital humain n'ont quasiment aucun rendement sur le niveau de sécurité intérieure), les formations dispensées par la coopération française doivent se concentrer sur des thématiques permettant de renforcer notre propre retour en sécurité intérieure : lutte contre le terrorisme, fraude documentaire, trafic de stupéfiants... L'amélioration de la gouvernance de ces pays demeure un objectif important pour la France, mais les progrès dans ce domaine passeront par d'autres canaux que la coopération technique policière (ou gendarme) ;
- Les formations permettant un renforcement du retour en sécurité intérieure pour la France doivent être dispensées aussi dans les pays dont le niveau de gouvernance a dépassé le seuil critique repéré dans l'étude. Mais, la palette des formations (et la nature des appuis aux dispositifs nationaux) doit être élargie à d'autres thématiques. Le choix de ces thématiques doit reposer sur un audit⁴⁶ des besoins des pays au regard de leur niveau de gouvernance. Ainsi, on peut supposer que des formations à la déontologie dans une perspective de lutte contre la corruption des forces de sécurité n'auront probablement aucun rendement dans les pays où ce type de dysfonctionnement est généralisé (et il serait probablement préférable dans ce cas de concentrer les cours de déontologie sur le MO). De même des projets en faveur de la PJ n'auront qu'une efficacité très limitée si l'appareil judiciaire est lui-même très dégradé ; ces mêmes projets PJ pouvant avoir, au contraire, une efficacité acceptable dans les pays dont le niveau de gouvernance est relativement élevé.

Le schéma ci-dessous illustre une modulation possible des types de formation selon les niveaux de gouvernance des pays bénéficiaires :



46. Cet audit doit notamment porter sur les besoins en termes d'effectifs (voir les pages 27 à 32 du volume 2) et les profils de sécurité intérieure de chacun des pays partenaires (voir les pages 67 à 70 du volume 2).

Élargir le renforcement des capacités aux niveaux organisationnel et institutionnel

En choisissant la formation comme vecteur principal de coopération, nous avons privilégié jusqu'à présent le renforcement des capacités individuelles (compétence des agents). Comme l'ont montré de nombreux travaux, notamment ceux de la Banque mondiale⁴⁷, l'efficacité des dispositifs de coopération passe aussi par le renforcement des capacités à deux autres niveaux : organisationnel tout d'abord (en agissant sur les services) et institutionnel ensuite (en favorisant l'établissement des règles).

Il nous faut probablement investir sur ces deux autres dimensions du renforcement des capacités (RdC).

Les champs d'intervention aux deux niveaux supérieurs du RdC sont immenses. Dans un contexte où la contrainte budgétaire réduit les ressources financières et humaines, les risques d'éparpillements de nos actions (nécessairement de faible envergure) sont immenses. Nos interventions à ces niveaux supérieurs sont probablement vouées à l'échec si nous les menons de manière isolée.

Inscrire notre coopération dans le cadre multilatéral de la RSS

Nous maximiserons nos chances de succès en inscrivant nos actions dans un cadre multilatéral, à l'instar de celui proposé par le CAD de l'OCDE dans le domaine de la « Réforme des systèmes de sécurité » (RSS)⁴⁸.

L'objectif général du soutien international à la RSS est « d'aider les pays partenaires à se doter des capacités sécuritaires et judiciaires nécessaires, dans le respect des normes démocratiques et des principes de bonne gestion des affaires publiques et de la règle du droit »⁴⁹. Pour atteindre cet objectif, la communauté internationale devrait collaborer avec les pays partenaires afin de :

- « Renforcer la gouvernance, le contrôle et l'audit des systèmes de sécurité ;
- Améliorer la fourniture des services de sécurité et de justice ;
- Renforcer la conduite et l'appropriation de la réforme ;
- S'assurer de la durabilité de la fourniture des services de sécurité et de justice »⁵⁰.

Nous avons intérêt à inscrire tout ou partie de notre coopération technique⁵¹ dans le processus de réforme des systèmes de sécurité porté par la communauté internationale au travers du CAD de l'OCDE. Cet intérêt est double :

1. L'inscription de la coopération technique française dans le processus de RSS accroît la visibilité de notre aide et conforte notre influence au sein des instances multilatérales et régionales (où nous pourrions mieux faire valoir nos points de vue)⁵² ;
2. Cette inscription devrait faciliter la mutualisation de certaines actions, voire de participer à des projets de grande envergure qui sont actuellement hors de notre portée en raison de la faiblesse de nos moyens financiers.

Toutefois, nous ne pourrions pas être présents sur tous les fronts ni participer à la réalisation de tous les objectifs (et à tous les projets). Il nous faut donc nous spécialiser sur une ou deux thématiques entrant dans le champ de la RSS, et pour lesquelles nos avantages comparés sont les plus élevés.

47. Banque mondiale : Bâtir des États performants, créer des sociétés engagées, 2005.

48. Nos chances de succès seront beaucoup plus importantes en effet en inscrivant notre coopération dans un ensemble multilatéral plutôt qu'en cherchant à rallier des partenaires bilatéraux à notre propre stratégie.

49. OCDE, Manuel de l'OCDE/CAD sur la réforme des systèmes de sécurité, CAD, Paris 2007.

50. *Ibid.*

51. Il est clair que la coopération opérationnelle et les actions de coopération technique orientées vers le renforcement du retour en sécurité intérieure pour la France n'ont pas à faire l'objet de cette mutualisation.

52. En d'autres termes, notre participation, active, aux instances multilatérales et régionales oeuvrant dans le cadre de la RSS nous permettra de renforcer notre influence internationale et ce, bien au-delà de ce que nos maigres moyens financiers auraient pu permettre sur le terrain africain.

Il ne nous appartient pas, ici, de choisir ces thématiques. On peut en revanche balayer quelques options :

- La première consiste à se spécialiser dans des thématiques relevant, majoritairement, de la problématique de « sortie de crise ». Notre coopération dans le domaine de la RSS irait en faveur, prioritairement, des « États fragiles ». La DPDEV a engagé dernièrement, avec l'AFD, une réflexion stratégique dans ce domaine. L'avantage principal de cette option est de faciliter la cohérence de nos actions (qui ne se limitent pas alors aux seuls domaines de la police ou de la justice). L'inconvénient majeur de cette option est de se spécialiser sur le champ le plus difficile et où le taux d'échec –et les risques d'enlisement sur le terrain- sont les plus élevés (et nous n'avons pas vocation à ne collectionner que les ennuis...);
- La seconde option se situe presque à l'opposé de la première. Elle consiste à se spécialiser dans la thématique « police judiciaire » où nos avantages comparés sont importants :
 - Ces avantages sont, en premier lieu, le produit de l'histoire : (i) le système juridique et judiciaire de nombreux pays africains est proche de celui de la France ; (ii) nous avons en partage la même langue officielle ;
 - Ces avantages reposent aussi sur l'excellence de nos ressources humaines dans ce domaine ;
 - Le choix de cette thématique présente l'avantage aussi de pouvoir mutualiser aisément (et rapidement) les coopérations police et gendarmerie (et peut-être de constituer un « Centre de formation international à la PJ ⁵³»);
 - Enfin, cette thématique renforce la cohérence de nos actions en insistant sur les synergies entre Police/Gendarmerie et Justice.

Même si elle peut être jugée difficile - voire délicate -, la période actuelle est propice au changement. Les réformes structurelles constituent à cet égard une véritable opportunité qu'il nous faut saisir.

Il nous faut la saisir :

- En se dotant rapidement d'une véritable stratégie de coopération technique dans le domaine de la sécurité intérieure ;
- En rappelant que l'outil formation, malgré ses limites, demeure le meilleur vecteur de cette coopération technique ;
- En veillant à ce que cette formation ne soit pas centrée exclusivement sur des thématiques permettant de renforcer notre propre sécurité intérieure (même si cette problématique est évidemment fondamentale) ;
- En restructurant sans tarder les dispositifs actuels de formation (d'une part, en redéployant notamment certains appuis prodigués aux pays les moins bien gouvernés au profit de ceux qui le sont mieux et, d'autre part en modulant les formations en fonction du niveau de gouvernance des pays) ;
- En élargissant progressivement le champ de notre coopération au renforcement des capacités organisationnelles et institutionnelles ;
- En inscrivant notre coopération dans le cadre multilatéral de la Réforme des systèmes de sécurité.

La tâche n'est pas mince. Mais comme l'enseignait Darwin, les espèces les plus résistantes ne sont pas nécessairement les plus fortes, mais celles qui savent le mieux s'adapter au changement.

53. Ce centre n'a pas nécessairement vocation à être localisé en Afrique (afin d'accueillir aussi des ressortissants d'autres zones, tout aussi stratégiques). Il pourrait s'agir d'une véritable académie spécialisée dans les métiers de la PJ.

Annexes

ANNEXE A

A – Termes de référence

**DIRECTION GENERALE DE LA COOPERATION
INTERNATIONALE ET DU DEVELOPPEMENT**

**Evaluation de l'aide française à la formation initiale et à la gestion des carrières
des policiers et des gendarmes en Afrique sub-saharienne**

Note liminaire

La présente évaluation entre dans le cadre des évaluations stratégiques menées par la DGM. Les évaluations stratégiques portent sur les activités de coopération bilatérale, conduites par le ministère des Affaires étrangères et européennes, par les organismes publics oeuvrant avec les crédits du Département ou placés sous sa tutelle, par l'Agence Française de Développement, ainsi que par d'autres organisations ayant bénéficié de contributions publiques.

L'évaluation est un exercice de nature rétrospective, confiée à un prestataire extérieur, sélectionné après une mise en concurrence. Elle est réalisée sous la conduite d'un comité de pilotage. Elle sert de base à une réflexion de caractère stratégique.

La réalisation d'une évaluation rétrospective suit un certain nombre de principes, rappelés dans ce document. Il est également possible de se référer au « Guide de l'évaluation » publié par le ministère des Affaires étrangères et européennes⁵⁴.

54. Le guide de l'évaluation, dans sa version mise à jour en 2007, est disponible en ligne sur le site du ministère des Affaires étrangères à l'adresse : [http://www.diplomatie.gouv.fr/ministere/publications/série « évaluations »](http://www.diplomatie.gouv.fr/ministere/publications/serie%20evaluations).

1. Contexte de l'évaluation

L'évaluation de l'aide française dans les domaines de la formation initiale et de la gestion des carrières des policiers et gendarmes en Afrique a été inscrite au programme 2008 des évaluations de la DgCiD lors du comité des évaluations du 13 décembre 2007 sur proposition de la sous Direction de la gouvernance (DPDEV/G). Cette évaluation devrait être menée au cours de l'année 2008.

Deux directions du MAEE sont concernées par la coopération en matière de sécurité intérieure et pilotent des actions de coopération pour la formation des forces de police et de gendarmerie en Afrique :

- La DCMD (Direction de la coopération militaire et de défense) pour la coopération au profit des forces militaires (gendarmerie) qui s'appuie dans les ambassades sur les détachements de coopération militaires et de défense sous l'autorité des attachés de défense.
- La DgCiD pour la coopération au profit des forces civiles de sécurité intérieure (police). Au sein de cette direction le Bureau de l'État de droit et des libertés publiques (DPDEV/GDL) coordonne son action dans les ambassades au sein des SCAC (services de coopération et d'action culturelle) qui travaillent en étroite concertation avec les Attachés de sécurité intérieure, chefs des SSI (services de sécurité intérieure). Au niveau central, les ASI dépendent du SCTIP (service de coopération technique international de police).

Depuis sa création en 1961, le SCTIP joue un rôle important dans la formation des policiers d'Afrique francophone. Il participe activement, via les délégations du SCTIP au sein des ambassades (désormais appelées SSI – services de sécurité intérieure), à la formation du personnel de police de tous grades dans ces différents pays.

Jusqu'au début des années 1990, cette coopération française dans le domaine de la police portait ses efforts sur la formation initiale, préalable essentiel à la mise en place d'un système judiciaire et policier de qualité dans les pays en développement, notamment en Afrique.

Dans ce domaine de la formation policière, un audit réalisé en Afrique francophone en 1999 avait conduit à dégager des résultats en demi-teinte pour les actions de formation (initiale et continue) :

- En général les écoles nationales de police sont vétustes, sous-équipées et ne bénéficient plus de la présence d'assistance technique depuis déjà plusieurs années, alors que les écoles nationales de gendarmerie et les ENVR (Ecole Nationale à Vocation Régionale) disposent d'une assistance technique et d'un budget de fonctionnement financé par la DCMD du ministère des Affaires étrangères, sont en bon état et donnent satisfaction.
- Les formations réalisées en France ne bénéficient qu'à un nombre restreint de personnes. De plus, l'impact de ces formations n'est pas significatif dans la mesure où, de manière générale, il n'y a qu'une place par école et par pays, ce qui limite mécaniquement l'influence éventuelle de ces fonctionnaires sur le système lors de leur retour dans le pays.
- Enfin, il n'existe pas de système de gestion des carrières fiable qui permette d'organiser légalement la vie administrative du fonctionnaire de son recrutement à sa retraite ; souvent les règles d'équité et de transparence n'existent pas ou ne sont pas prises en compte.

Depuis cet audit de 1999, il n'a pas été observé d'améliorations notables. La France dispose à ce jour, dans les pays concernés par l'évaluation (liste en annexe 2), d'un réseau d'assistance technique (annexe 4), de projets FSP dans plusieurs pays (liste en annexe 3) dont au moins l'une des composante traite de la formation, et de crédits d'intervention des postes.

Pour remédier à certaines de ces insuffisances, il semble opportun d'engager une réflexion qui permette à la fois de mobiliser nos ressources de façon rationnelle mais aussi d'obtenir un impact significatif sur les mentalités. Ainsi, paraît-il souhaitable de réfléchir à une stratégie en matière de formation de sécurité intérieure qui pourrait prendre en compte l'ensemble des actions françaises et qui s'inscrive dans la politique régionale africaine prônée par la DgCiD et par la DCMD. Il faut noter que la DCMD s'est déjà engagée dans cette voie de la régionalisation depuis de nombreuses années avec ses écoles nationales à vocation régionale.

Afin d'actualiser les données de l'étude réalisée en 1999 pour les écoles nationales de police, le Bureau de l'État de droit et des libertés (DPDEV/GDL) a sollicité en 2007 ses ambassades en Afrique sur ce sujet en les invitant à répondre à un questionnaire (annexe 5) sur la formation et la gestion des carrières des policiers dans cette zone géographique. Le Ministère de l'Intérieur (SCTIP) a été associé à la réalisation de cette étude. Par ailleurs, la DCMD, de son côté, a fourni une synthèse des réponses au questionnaire concernant la formation et la gestion des carrières des gendarmes en Afrique. Ces documents serviront de base aux consultants pour une possible comparaison entre les deux corps dans ce domaine. Plus récemment (janvier 2008), les ASI ont transmis leurs réflexions sur les possibilités de « mutualisation » des formations « police-gendarmerie ».

2. Objectifs de l'évaluation

L'évaluation porte spécifiquement sur les interventions de l'aide française à la formation initiale, à la formation continue statutaire et à la gestion des carrières des personnels d'encadrement de la police et de la gendarmerie menées en Afrique sub-saharienne au cours des 8 dernières années (2000-2007).

Ce travail d'évaluation vise à engager une réflexion stratégique sur ces interventions de l'aide française. A terme, les résultats de cette évaluation serviront à la DgCiD et à la DCMD à élaborer une stratégie commune (ou non) en matière de formation initiale, de formation continue statutaire, mais aussi de gestion des carrières des policiers et des gendarmes en Afrique. Ce travail vise donc à renforcer la cohérence de nos interventions et en améliorer l'efficacité, l'efficience et l'impact.

Plus spécifiquement cette évaluation doit permettre de dégager à la fois un dénominateur commun entre les formations des deux publics cibles, et rappeler ce qui les distingue. L'évaluation permettra de souligner les synergies et analyser les conditions d'une régionalisation de ces formations en Afrique en s'appuyant sur l'exemple des écoles à vocation régionale .

3. Le champ de l'évaluation

L'évaluation porte plus spécifiquement sur les interventions de l'aide française en matière de formation et de gestion des carrières des personnels d'encadrement (officiers, commissaires) des corps de police et de gendarmerie ; elle se limitera aux domaines de la formation initiale et de la formation continue statutaire, à l'exclusion des formations continues de courte durée ; elle couvrira le champ des différentes disciplines enseignées : droit, police criminelle, investigation, sécurité routière.

Le champ des interventions de l'aide française inclut l'ensemble des moyens financiers et de l'expertise mobilisés par l'aide française dans le domaine : moyens de la DgCiD et de la DCMD, projets du FSP, assistance technique, moyens des postes, bourses de formation, invitations en France de cadres et responsables de la formation, accueil d'élèves officiers dans les écoles françaises de formation.

Le champ géographique de l'évaluation est celui des pays de l'Afrique sub-saharienne concernés par des interventions de l'aide française au cours des dernières années (annexe 2) ; il s'agit pour la plupart de pays visés par l'enquête évoquée ci-dessus lancée au début de l'année 2007, principalement des pays francophones, bien que des actions aient pu être engagées auprès de quelques pays anglophones (Afrique du Sud, Ghana) ou lusophones (Guinée Bissau, Cap vert) ; il s'agit surtout de pays partageant un cadre juridique et judiciaire proche du cadre français.

4. Contenu de l'évaluation

L'étude comporte un volet évaluatif (bilan) et un volet prospectif (recommandations, propositions).

Le premier volet « bilan et analyse », comprendra :

- Un bilan de l'action de la France sur la période 2000- 2007 ; l'étude s'attachera à analyser le dispositif français ; pour cela elle procèdera à un inventaire de notre action à partir de la documentation disponible à la DgCiD sur les projets et programmes, des réponses aux différents questionnaires et des informations fournies par la DCMD ;
- Un état des lieux des différentes politiques des États : formation de leurs personnels de police et de gendarmerie (état des écoles, modes de recrutement, cursus de formation initiale, niveau de formation), formation particulière des cadres (officiers de gendarmerie, commissaires et officiers de police), gestion des carrières (planification dans le temps et dans l'espace, affectations, reconnaissance du diplôme, formation continue statutaire) ;
- L'analyse des principales questions auxquelles sont confrontés nos partenaires africains : évolution des métiers, manque de moyens des États, insuffisance de cadres formés, choix effectués en terme de spécialisation ou de non-spécialisation des écoles, possibilités ou non de travailler en régional ;
- Une analyse de notre action selon les critères classiques de l'évaluation (pertinence, cohérence, effectivité, efficacité, efficience, viabilité, impact). Cette analyse s'attachera à mettre en évidence les contraintes et les insuffisances de la coopération française : manque de suivi, cloisonnement des actions bilatérales françaises, niveau de coordination avec les autres bailleurs, qualité du dialogue avec les partenaires, niveau d'appropriation, effectivité des moyens financiers, visibilité de l'action de la France en ce domaine.

Ce volet comportera un point spécifique sur les écoles de police et de gendarmerie, leur mode de fonctionnement (niveau de recrutement, contenu pédagogique des formations, méthodes de formation, durée des formations, sélection et évaluation des élèves) et leur adaptation à l'évolution des métiers de la sécurité intérieure.

Le deuxième volet « recommandations » sera l'occasion pour l'évaluateur de formuler des propositions d'actions, de synergies à conduire par la France avec (ou non) d'autres bailleurs. L'évaluateur prendra soin de distinguer les recommandations qui concernent la France et celles qui pourraient être des suggestions aux partenaires.

Ces recommandations proposeront dans la mesure du possible des solutions pour remédier aux problèmes identifiés dans la première phase de l'évaluation, mais aussi des orientations pour faire face à une série d'enjeux importants.

Parmi **les questions évaluatives**, les évaluateurs, sur la base du bilan et de leur analyse de la situation, s'efforceront de proposer des éléments de réponses aux questions suivantes :

a) Importance accordée à la formation des cadres de la police et de la gendarmerie

- Devons-nous continuer à investir dans le domaine de la formation des cadres ?
- Faut-il abandonner ou reprendre la formation initiale des cadres au sein même des écoles existantes ?
- La formation dispensée dans les écoles correspond-elle aux besoins des pays, tant au niveau qualitatif que des effectifs formés chaque année ? La formation de contingents plus importants permettrait-elle d'améliorer l'impact de notre action ? Les niveaux de formation (similaires aux standards français de formation) sont-ils bien adaptés ? Comment améliorer le recrutement dans les écoles, obtenir un volume de recrutement plus régulier ?

b) Rationalisation de notre dispositif d'appui à la formation

- Devons-nous privilégier certains pays plutôt que d'autres ? Sur la base de quels critères : la demande de formation exprimée par les pays, les écoles existantes, l'appropriation de la formation par les pays, les budgets qu'ils y consacrent ? Comment éviter que de tels choix soulèvent des enjeux politiques ?

- Quels seraient les avantages et/ou les inconvénients d'une régionalisation de la formation du personnel à travers l'expérience des écoles à vocation régionales ? Comment éviter que, là aussi, de tels choix fassent l'objet d'enjeux politiques ?

- Quels sont les niveaux de régionalisation possible de la formation : à travers une spécialisation au sein de certaines écoles à vocation régionale (sur le modèle de l'école des officiers de police judiciaire de Porto Novo), sur la base de la recherche d'un creuset commun (autour des métiers de la police judiciaire par exemple), ou sur la base d'une possible division du travail entre des écoles travaillant en réseau ? Quelles structures régionales pourraient-elles appuyer ce processus de régionalisation ?

- Avons nous un intérêt (1) à mutualiser les actions de la DCMD et de la DgCiD sur cette thématique, (2) à le proposer à nos partenaires, (3) et comment le faire (recherche d'un tronc commun) ?

c) Engagement des pays partenaires à assurer la viabilité des écoles de formation

- Comment vérifier cet engagement : à travers les moyens consacrés à la formation, la qualité de la formation, l'importance accordée aux diplômés et leur prise en compte dans la carrière des agents ?

d) Mobilisation d'autres partenaires autour de notre démarche

- La coopération française est pratiquement le seul bailleur (à l'exception du Canada) à mettre l'accent sur la formation initiale et continue des cadres de police et de gendarmerie. Nos actions dans ce domaine gagneraient-elle à associer d'autres bailleurs ? Si oui avec qui et sous quelle forme (travailler plus étroitement avec la coopération canadienne, associer l'Union européenne à notre démarche) ?

- Les institutions régionales africaines sont-elles intéressées à s'investir dans cette voie (Union africaine, CEDEAO) et sous quelle forme ? Les États sont-ils intéressés à confier à des institutions régionales la responsabilité de formation des cadres ? Quelles institutions spécialisées (de la police et de la gendarmerie) seraient susceptibles d'appuyer cette démarche ?

La période concernée est celle des 8 dernières années (2000-2007) pour lesquelles il sera plus facile de s'appuyer sur la documentation existante.

5. La démarche de l'évaluation

L'évaluation se déroulera en quatre parties :

- Un travail sur documents et interviews à Paris (MAEE, MININT, DGGN) ; le consultant disposera à cet effet des rapports de présentation des différents projets FSP, des comptes rendus d'exécution, des rapports d'activité des assistants techniques, ainsi que des réponses des postes et de la DCMD aux enquêtes menées sur la formation.

- Un déplacement en province dans les écoles françaises qui accueillent des auditeurs étrangers (ENSP Saint Cyr au Mont d'Or, ENSOP à Cannes Ecluse, Ecole de Officiers de gendarmerie à Melun).

- Une mission dans trois pays africains pour y visiter des écoles en fonctionnement, rencontrer les autorités locales et recueillir leur point de vue, les autres partenaires bilatéraux et multilatéraux présents sur ce secteur, les COCAC, les attachés de sécurité intérieure et les assistants techniques. Les trois pays retenus sont le Bénin (école à vocation régionale à Porto Novo, expérience déjà bien avancée de synergie entre les formations pour la police et la gendarmerie), le Sénégal (résultats contrastés entre l'école de police et celle de gendarmerie) et le Gabon.

- Afin de tester l'intérêt d'une institution régionale africaine à une démarche de régionalisation de la formation, la mission prendra contact auprès de la CEDEAO, soit dans le cadre d'une mission spécifique à Abuja, soit à l'occasion du séminaire des responsables des services de police et de gendarmerie organisé à Niamey (Niger) au quatrième trimestre 2008.

- Des échanges avec la Commission européenne (Europaid, DG-Dev et DG-Relex), en tant que bailleur potentiel, et un déplacement à Bruxelles s'avèreront utiles au terme de ces premiers travaux.

- Une dernière phase de synthèse et de rédaction du rapport.

Lors des missions de terrain dans les 3 pays étudiés et auprès de la CEDEAO à Abuja, l'évaluateur pourra bénéficier sur place de l'aide des ASI et des SCAC (organisation pratique des RV et des visites, contacts avec les partenaires).

Méthodes : *Les évaluateurs auront le souci de présenter clairement les méthodes d'investigation et d'analyse utilisées afin de démontrer les procédures suivies pour collecter l'information, s'assurer de sa qualité et de sa validité (triangulation), établir progressivement les étapes entre les observations (données brutes), les constatations (indicateurs élaborés, ratios), les jugements portés (qui font référence à l'expérience des experts) et les conclusions auxquels ils aboutissent. Les évaluateurs fourniront un calendrier reprenant les diverses tâches effectuées (questionnaires, enquêtes, études de cas, etc.). Ces éléments peuvent figurer en annexe.*

6. Comité de pilotage

Le travail d'évaluation est suivi par un Comité de pilotage, garant du bon déroulement du processus d'évaluation. Le mandat de ce comité de pilotage est de valider la démarche, arrêter les termes de référence, donner son point de vue et valider les orientations, conclusions et recommandations, ainsi que les différents rapports rendus. Le comité de pilotage sera réuni en particulier aux différentes phases suivantes de l'évaluation : validation des termes de référence, choix du consultant, examen d'un premier rapport d'étape et d'un rapport provisoire, validation du rapport final.

Il est composé des représentants des services suivants :

- DgCiD à travers le Bureau de l'État de droit et des libertés publiques (DPDEV/GDL) qui en assume la présidence, le Service de la coordination géographique, bureau Afrique (SMR/CG/AI), et le bureau de l'évaluation (SMR/EVA),
- DAOI (Direction Afrique Océan indien du Quai d'Orsay),
- DCMD (Direction de la coopération militaire et de défense),
- ASD/SEC (Direction des affaires stratégiques et de défense),
- SCTIP (Service de coopération technique internationale de police),
- Direction de la formation de la police nationale,
- Direction de la gendarmerie nationale (service de la formation),.

Le comité de pilotage pourra en outre, autant que de besoin, s'adjoindre l'expertise d'autres personnes. Le secrétariat du Comité de pilotage est assuré conjointement par le bureau de l'État de droit (DPDEV/GDL) et le bureau de l'évaluation (SMR/EVA).

Principe de responsabilité (extrait de la charte de l'évaluation)

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions impliquées dans le processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation.

Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette charte.

7. Calendrier et échéances

- L'évaluation pourra débuter en mai 2008 après les phases de sélection et de contractualisation du consultant.
- La durée de l'étude est estimée à cinq mois entre le début du travail sur documents à Paris et la remise d'un rapport provisoire.
- Le planning indicatif de l'évaluation est le suivant :
 - analyse documentaire et entretiens à Paris : juin 2008,
 - mission de terrain dans les 3 pays africains entre juillet et mi-septembre 2008,
 - contact avec la CDEAO, en fonction du séminaire de Niamey : octobre-novembre 2008,
 - remise d'un rapport provisoire : octobre 2008,
 - remise du rapport final : novembre 2008.

8. Utilisation des résultats de l'évaluation

Ce travail d'évaluation permettra de lancer la réflexion pour la mise en place d'une stratégie en matière de formation et de gestion des carrières. L'étude permettra également d'engager un débat en interne sur l'opportunité de disposer d'une stratégie commune dans ce domaine DgCiD/DCMD/DGPN/DGGN.

Les résultats de l'évaluation seront communiqués à quelques partenaires européens disposant d'un cadre juridique et judiciaire équivalent à celui des pays ciblés (Belgique, Allemagne, Espagne, Italie, Portugal...) afin de les sensibiliser à notre approche stratégique.

9. Conditions particulières de présentation de la soumission à l'offre

9.1. Profil des experts

L'évaluation sera confiée à un consultant proposant un ou plusieurs experts pouvant attester des compétences suivantes :

- compétences en matière d'évaluation de politiques publiques, de programmes et projets de développement,
- d'une bonne connaissance des programmes et actions dans le domaine de la gouvernance démocratique et de la sécurité intérieure, ainsi que des dispositifs de formation professionnelle,
- une connaissance des mécanismes et institutions de l'aide internationale et en particulier de l'aide française,
- une expérience des approches régionales et multi-bailleurs.

Une bonne connaissance de l'Afrique sub-saharienne est indispensable ; la pratique de l'anglais serait utile.

Principe de distanciation (*charte de l'évaluation*)

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant à l'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel.

Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

9.2. Modalités de mise en concurrence

Le choix du consultant sera effectué selon les procédures de mise en concurrence utilisées au MAEE et dans le respect du code des marchés publics : lancement d'un appel à candidature et sa publication au BOAMP (fourniture d'une lettre de motivation, références des cabinets de consultants dans ce domaine et CV des experts), présélection des candidatures et constitution d'une liste restreinte de consultants destinataires des présents termes de référence, soumission d'une offre technique et d'une offre financière,

sélection finale sur la base de critères liés à la bonne compréhension des présents termes de référence, à la méthode proposée pour chacune des étapes de l'évaluation, au respect d'un chronogramme, à la qualité et à l'expérience des experts, et au coût de l'offre financière.

9.3. Documents à présenter pour participer à la consultation

- une lettre de candidature ;
- les références du consultant dans les domaines de l'évaluation, des politiques publiques et de coopération internationale ;
- une proposition technique comprenant :
 - un document faisant apparaître la compréhension des présents termes de référence ;
 - la méthodologie d'intervention proposée ;
 - les CV des experts ;
 - le chronogramme de l'évaluation ;
- une offre financière (conformément au modèle de devis en annexe) sur papier à en-tête, datée, signée, accompagnée d'un relevé d'identité bancaire.

9.4. Budget temps estimé

Le budget temps estimé pour la réalisation de cette évaluation se situe dans l'enveloppe d'un maximum de 47 experts/jours, dont un minimum de 17 experts/jours pour la réalisation de la mission circulaire de terrain dans les 4 pays d'Afrique.

9.5. Remise des offres

Les propositions techniques et financières devront être adressées dans les délais indiqués dans le courrier de transmission des présents termes de référence, simultanément :

1) sous forme de fichier électronique envoyé par mail simultanément à :

daniel.voizot@diplomatie.gouv.fr

didier.constant@diplomatie.gouv.fr

nicolas.declercq@diplomatie.gouv.fr

2) et par courrier respectivement aux deux adresses suivantes :

Ministère des Affaires étrangères et européennes, DgCiD

A l'attention de M. Daniel Voizot

Bureau de l'évaluation (SMR/EVA)

244, Bd Saint Germain - 75303 Paris 07 SP

Ministère des affaires étrangères et européennes, DgCiD

A l'attention de MM. Nicolas Declercq et Didier Constant,

Bureau de l'État de droit et des libertés publiques (DPDEV/GDL)

20, rue Monsieur - 75700 Paris

10. Les livrables (notes et rapports à fournir)

La nature et la forme des notes et rapports est précisée ci-dessous. Ces documents devront être remis sous la forme la plus appropriée au secrétariat du Comité de pilotage de l'évaluation : le bureau de l'évaluation (SMR/EVA) et le bureau de l'État de droit (DPDEV/GDL). Chacun de ces documents pourra faire l'objet d'une présentation synthétique devant le comité de pilotage (présentation sous forme d'un diaporama PowerPoint).

10.1. Rapport préliminaire

Un rapport préliminaire (ou rapport d'étape) sera demandé aux évaluateurs. Celui-ci doit comporter :

- des éléments relatifs au bilan de l'action évaluée : cadrage et contexte de l'action de coopération, données chiffrées. Le rapport préliminaire doit attester d'une première exploration des documents d'archives et présenter les entretiens réalisés ;
- la définition de la méthodologie proposée (description des méthodes de collecte de l'information, questionnaire(s) et guide(s) d'entretien à dispenser) ;
- un programme de visites ;
- un calendrier prévisionnel mis à jour.

10.2. Note de fin de mission

Sur place, les experts tiendront une réunion de debriefing avec les services de la coopération française à la fin de leur mission de terrain. Ils sont également invités à faire parvenir au service commanditaire une note de fin de mission qui est d'ordre factuel. Il s'agit d'une note « d'ambiance » signalant les sites visités, répertoriant les personnes rencontrées, mais évoquant brièvement les premiers constats issus du travail sur le terrain.

10.3. Rapport provisoire

Le rapport provisoire est le résultat de l'intégralité du travail des experts. Il fait l'objet d'une analyse par le commanditaire et d'observations des membres du comité de pilotage.

Le rapport doit comporter la mention suivante :

“Ce rapport est un document interne établi à la demande du ministère des Affaires étrangères. Les analyses et commentaires développés n'engagent que leurs auteurs et ne constituent pas une position officielle. La diffusion de ce rapport a un caractère limité et son usage est strictement limité au cadre officiel”.

Une fois validé par le comité de pilotage et complété des annexes et d'un résumé de synthèse, ce rapport provisoire constitue le rapport définitif d'évaluation.

10.4. Rapport définitif

Après avoir pris connaissance des éventuelles observations du comité de pilotage, et des demandes de compléments, de modifications et de précisions du commanditaire, parfois après plusieurs itérations, le rapport final est remis conformément à la charte graphique.

Le rapport final doit être remis sous forme papier (en 5 exemplaires) et transmis par voie électronique (en fichier Word) au secrétariat du comité de pilotage.

Principe de transparence (charte de l'évaluation)

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

11. ANNEXES des termes de référence

11.1 : Liste des sigles développés

ASD :	Direction des affaires stratégiques et de sécurité (MAEE)
ASI :	Attachés de sécurité intérieure (ambassades)
CEDEAO (ECOWAS) :	Communauté économique des États d’Afrique de l’Ouest
COCAC :	Conseillers de coopération et d’action culturelle (ambassades)
DAOI :	Direction de l’Afrique et de l’Océan indien (MAEE)
DCMD :	Direction de la coopération militaire et de défense (MAEE)
DgCiD :	Direction générale de la coopération internationale et du développement
DGGN :	Direction générale de la gendarmerie nationale (Min Défense)
DGPN :	Direction générale de la police nationale (Min Intérieur)
DPDEV :	Direction des politiques de développement (DgCiD)
DPDEV/G :	Sous Direction de la gouvernance
DPDEV/GDL :	Bureau de l’État de droit et des libertés publiques
ENSOP :	Ecole nationale supérieure des officiers de police
ENSP :	Ecole nationale supérieure de police
ENVR :	Ecoles nationales à vocation régionale
FSP :	Fonds de solidarité prioritaire
SCAC :	Services de coopération et d’action culturelle (ambassades)
SCTIP :	Service de coopération technique international de police
SMR/EVA :	Bureau de l’évaluation (DgCiD)
SSI :	Services de sécurité intérieure (ambassades)

11.2 : liste des pays concernés par l'évaluation

Bénin

Burkina Faso

Cote d'Ivoire

Guinée Conakry

Mali

Mauritanie

Niger

Sénégal

Tchad

Togo

Burundi

Cameroun

Gabon

République Centrafricaine

République Démocratique du Congo

République du Congo

Djibouti

Comores

Madagascar

11.3 : liste des FSP police, sécurité publique, concernés par la formation

Nom pays	N° projet FSP		Intitulé du projet	Montant €	évaluation disponible
Projets achevés, susceptibles d'avoir fait l'objet d'une évaluation					
Mali	1996	60	Appui à la sécurité générale et lutte contre les grands trafics - MALI -	762 245,09	évaluation finale janvier 2000
Tchad	1996	71	Appui à la sécurité publique - sûreté nationale - - TCHAD -	762 245,09	évaluation finale mai 2000
Benin	1997	66	Appui aux forces de sécurité publique au Bénin (police et gendarmerie)	762 245,09	
Burkina-Faso	1997	77	Formation des forces de police et des sapeurs pompiers du Burkina-Faso	609 796,07	évaluation finale juillet 2004
Cote d'Ivoire	1998	44	Appui à l'ordre public et à la formation de la police ivoirienne	914 694,10	
Cameroun	1999	22	Appui à la restructuration et à la restauration du service public de la police	609 796,07	
Congo	1999	40	Appui au renforcement de la police congolaise	1 067 143,12	évaluation finale mai 2003
Namibie	2000	1	Appui à la sécurité et prévention de la criminalité en Namibie	609 796,07	
Afrique du Sud	2000	19	Appui à la sécurité publique et à la formation de la police sud-africaine	457 347,05	évaluation finale mars 2005
Niger	2000	20	Appui à la sécurité intérieure du Niger	609 796,07	
Burkina-Faso	2000	115	Appui à la police Burkinabé	990 918,61	évaluation finale octobre 2005
Sénégal	2000	118	Appui à la sécurité publique sénégalaise (PASEP)	914 694,10	évaluation finale mars 2005
Projets en cours					
Congo	2002	127	Appui à la réhabilitation de la police judiciaire congolaise	1 067 143,00	revue à mi-parcours janvier 2006
Ghana	2003	33	Appui à la police nationale dans les domaines de l'ordre public et de la police judiciaire	1 000 000,00	
Rd Congo	2005	15	Soutien à l'instauration d'un État de droit	3 000 000,00	revue à mi-parcours
Sénégal	2005	23	Appui à la Modernisation de la Police sénégalaise (AMPOS)	2 200 000,00	revue à mi-parcours mars 2008
Niger	2005	34	Formation en sécurité intérieure au Niger	800 000,00	
Burundi	2005	51	Appui à la formation des nouvelles forces de police burundaises	2 000 000,00	Revue à mi-parcours
Bénin	2006	78	Appui au renforcement de la sécurité intérieure au Bénin (PARSIB)	1 090 000,00	
Burkina-Faso	2006	90	Sécurité des citoyens au Burkina-Faso	2 015 000,00	
Centrafricaine, Rép.	2006	91	Appui au renforcement de l'état de droit en RCA	1 500 000,00	
Cameroun	2007	16	Appui au renforcement des capacités opérationnelles de la Police	1 000 000,00	
Madagascar	2007	45	Police - renforcement des capacités en matière de police judiciaire	925 000,00	
Tchad	2007	46	Appui au renforcement des capacités de la police nationale tchadienne.	1 500 000,00	

11.4 : Répartition de l'assistance technique

	Pays	INTITULE POSTE
1	BENIN	PJ
2	BENIN	FORMATION
3	BURKINA	CSI
4	BURKINA	PJ
5	BURUNDI	chef projet FSP
6	BURUNDI	FORMATION
7	CAMEROUN	CSI
8	CAMEROUN	PJ
9	CAMEROUN	C.T. DGSN
10	COMORES	CSI
11	CONGO	CSI
12	CONGO	DIR REG PN
13	CONGO	chef projet FSP
14	COTE D'IVO.	SURETE/RG
15	DJIBOUTI	DGPN
16	GABON	PJ
17	GABON	CSI
18	GUINEE CO	FORMATION
19	MADAGASCAR	CSI chef projet FSP
20	MADAGASCAR	chef projet FSP
21	MALI	CSI
22	MALI	SP/MO
23	MAURITANIE	CSI
24	NIGER	PJ
25	NIGER	CSI chef projet FSP
26	RCA	chef projet FSP
27	RD CONGO	FSP
28	RD CONGO	CSI
29	SENEGAL	CRASAC
30	SENEGAL	chef projet FSP
31	SENEGAL	CSI
32	SURINAM	chef projet FSP
33	TCHAD	CSI
34	TCHAD	SP/FORMATION
35	TCHAD	chef projet FSP
36	TOGO	CAIRE CENTRAL
37	TOGO	CSI

11.5 : Questionnaire sur la formation et la gestion des carrières des policiers

Questionnaire adressé début 2007 aux SCAC de 24 pays d'Afrique sub-saharienne, 22 réponses collectées disponibles auprès du Bureau DPDEV/GDL. Les résultats de cette enquête seront mis à disposition du consultant pour exploitation des résultats lors de l'évaluation.

1. Formation

1.1. L'École

Existe-t-il dans votre pays une école chargée de la formation du personnel de police ? Pouvez-vous sommairement retracer la vie de cette école de sa création à ce jour (réformes, travaux, améliorations ou dégradations des conditions d'enseignement...) ? Est-elle rattachée à une institution de votre pays ?

Quelle est la structure de cette école ? Quel est l'état de ses infrastructures et de ses équipements ? Combien d'élèves et de professeurs accueille-t-elle ? Quel est son budget annuel ? Le financement de l'école provient-il de l'État ou existe-t-il d'autres bailleurs de fonds participant à son financement ?

La formation dispensée permet-elle d'accéder à tous les grades de la police ? La formation propose-t-elle des spécialisations, des stages pratiques ?

L'école chargée de la formation du personnel de police prévoit-elle dans les enseignements généraux des modules ciblés sur les activités de police judiciaire (droit pénal appliqué, victimologie, criminologie) et sur les libertés publiques ?

L'école bénéficie-t-elle d'une assistance technique de la France ? Si oui, laquelle ?

Pouvez-vous faire un bilan synthétique sur les cinq dernières années des actions de formation initiale en France ou à l'étranger financées par la coopération française ou par d'autres bailleurs de fonds ? Quelle a été l'évolution des carrières des personnels policiers qui ont reçu la formation initiale en France ?

1.2. Le recrutement

Comment s'effectue le recrutement des futurs élèves de l'école (mode de recrutement: par concours, périodicité du recrutement) ? Le recrutement est-il plutôt transparent ou opaque ?

En ce qui concerne le mode de recrutement des professeurs, quelle est leur origine (policier ou autre) ? Exercent-ils par ailleurs une autre activité professionnelle ? Peut-on parler de professeurs motivés et impliqués dans leur travail au sein de l'école ?

Le personnel affecté dans les écoles bénéficie-t-il d'avantages particuliers ?

2. Gestion des carrières

Une fois diplômés de l'école, les postes pourvus par les anciens élèves sont-ils à la hauteur de la formation qu'ils ont reçue ? Quels sont ces postes ? Les cadres qui sortent de l'école accèdent-ils à des postes à responsabilités ? Si oui, dans quelle proportion ? L'école propose-t-elle un suivi des élèves dans leur recherche d'emploi ?

Existe-t-il dans votre pays des règles d'équité et de transparence au niveau du recrutement, de l'avancement de carrière ou des mutations ? Si oui, sont-elles bien prises en compte lors de ces différentes étapes ?

Existe-t-il dans votre pays une formation continue ? Y a-t-il un véritable suivi du déroulement de carrière du personnel ?

Ce personnel formé bénéficie-t-il de quelques avantages matériels (logement...) qui pourraient contribuer à davantage de motivation au niveau de leur travail ?

Pouvez-vous faire un bilan synthétique sur les cinq dernières années des actions de formation continue en France ou à l'étranger financées par la coopération française ou par d'autres bailleurs de fonds ?

Quel a été l'impact professionnel des stages spécialisés réalisés en France ou organisés dans le pays de résidence ?

Existe-t-il un récapitulatif des formations reçues dans le dossier des fonctionnaires de police ?

Quelle est la demande réelle des autorités en matière de formation initiale ou continue ? Quelle est la part d'intérêt et d'implication des autorités locales au niveau de la formation ? Existe-t-il un plan de formation développé par les autorités locales ? Dans l'affirmative, s'intègre-t-il dans une stratégie de développement de l'État de droit ?

Quelle est l'implication des organisations régionales africaines en matière de formation ?

Cette étude devra également permettre de déterminer les attentes et motivations des partenaires afin d'obtenir, dans une deuxième phase, une véritable appropriation du projet par les autorités locales. Nous apprécierons tout autre élément ou commentaire qui permettrait d'enrichir notre étude, qui sera réalisée par un consultant externe.

ANNEXE B – Liste des personnalités rencontrées

Personnalités rencontrées en France

Patrick	BENGLER	Sous-directeur de la coopération militaire	SD/ coopération militaire (DCMD)
Jean Yves	BOUEDO		SD/ coopération internationale (DGGN)
Philippe	CHEVET	Rédacteur	SD/Sécurité (DASS)
Matthieu	CLOUZEAU	Adjoint au sous-directeur	SCTIP
Franz	COÏDAN	Chargé de mission	Direction Afrique et Océan Indien (Quai d'ORSAY)
Didier	CONSTANT	Chargé de mission	Bureau de l'état de droit (DgCiD)
Georges	COUHADON	Chargé de mission	Direction Afrique et Océan Indien (Quai d'ORSAY)
Philippe	CUYNET	Chef de la division de la coopération bilatérale	SCTIP
Nicolas	DECLERCQ	Chargé de mission	Bureau de l'état de droit (DgCiD)
Jean-Marie	FIGUET	Responsable des relations internationales	ENSP
Manuel	GEA	Adjoint au chef de la section Afrique Moyen Orient	SD/ coopération internationale (DGGN)
Lcl	GUIGNOUD	Commandant de la division de l'instruction	EOGN
Thierry	GUIGUET-DORON	Adjoint au directeur de la formation initiale	ENSP
Marc	KECHICHIAN	Adjoint au sous-directeur des enseignements	DFPN
Juliette	LENGLOIS	Stagiaire	Bureau de l'évaluation (DgCiD)
Claude	MURS	Correspondant sécurité intérieure	SD/ coopération militaire (DCMD)
Martine	NAUTE	Directrice	ENSOP
Laurence	PAÏS	Chef du bureau	Bureau de l'état de droit (DgCiD)
Didier	PEIGNE	Chef de la cellule stages	SD/ coopération internationale (DGGN)
Thierry	RAPPENEAU	Adjoint au chef du bureau de la formation initiale et des écoles	DFPN
Laure	VALETTE	Chargé de mission	Bureau de l'évaluation (DgCiD)
Daniel	VOIZOT	Co-secrétariat du comité de pilotage	Bureau de l'évaluation (DgCiD)

Personnalités rencontrées au Bénin

Commissaire divisionnaire	Adam Mama-Yaron	Directeur de l'administration de la police
LCL	Assavedo	Directeur du Personnel de la gendarmerie
William	Bénichou	COCAC
Commissaire	Bertin Cohoun	Directeur de l'école nationale de police
Hervé	Besancenot	Ambassadeur de France au Bénin
Colonel	Charles	Attaché de Défense
LCL	De Souza	Commandant de l'ENG
Capitaine	Durot	Assistant technique Police
LCL	Egnanfin	Directeur des Opérations et de l'Emploi de la gendarmerie
Contrôleur général	Eugène Boya	Directeur de la Police Nationale
LCL	Gleyzon	Chef des projets de coopération gendarmerie et conseiller du directeur général de la gendarmerie béninoise
Contrôleur général	Hosseni Anki-Dosso	Directeur adjoint de la Police Nationale
Alain	Lhéritier	Attaché de coopération gouvernance
LCL	Morault	Commandant du CPPJ
Commissaire	Noudfinin O. Ludovic	Assistant du directeur des études à l'ENSP
Général	Semegan	Directeur Général de la Gendarmerie Nationale
Colonel	Sewade	Adjoint au DGGN
Colonel	Talochino	Attaché de sécurité intérieure

Personnalités rencontrées au Sénégal

Commissaire divisionnaire	Abdoulaye Dioum	Directeur général adjoint de la sûreté nationale (DGASN)
Commissaire divisionnaire	Bella Niang	Directeur de l'Ecole nationale de police (DNEP)
Commandant de police	Bonnichon	Conseiller du ministre de l'Intérieur, chef du FSP Ampos
Colonel	Du Boisbaudry	Conseiller technique gendarmerie du ministre de la défense
Lieutenant colonel	Fabre	Directeur des études au CAOG
Général	Fall	Commandant en chef de la gendarmerie sénégalaise
Major	Gaston	Chargé de cours MO au CAOG
Colonel	Guillou	Chef de la mission de coopération militaire et de défense
Monsieur	Ibrahima Diallo	Conseiller technique du ministre de l'Intérieur
Commandant de police	Maniez	Chargé de cours PJ au CAOG
Commandant de police	Muratet	Conseiller du directeur de la Sécurité publique sénégalaise
Commissaire divisionnaire	Papa Mafal Ndiaye	Directeur de la sécurité publique (DSP)
Yannick	Prost	Conseiller de coopération, adjoint au chef du Scac
Commissaire divisionnaire	Saliou Diallo	Directeur général de la sûreté nationale (DGSN)
Colonel	Sidi Sady	Commandant de l'Ecole des officiers de gendarmerie
Colonel	Waly Sow	Directeur des personnels de la sûreté nationale (DPSN)

Personnalités rencontrées au Gabon

Colonel Major	Beka	Directeur général des services administratifs et financiers de la gendarmerie
Capitaine	Chabert	Assistant technique à la Direction générale de la documentation et de l'immigration
Commissaire divisionnaire	Ejarque	Attaché de Sécurité intérieure
Jean-Dominique	Fabry	Attaché de coopération
Commandant	Guïeu	Conseiller du commandant en second des forces de police gabonaises
Marcel	Jouve	Conseiller de coopération et d'action culturelle
Commandant	Kombila Kombila	Directeur de l'école de police
Colonel Major	Koula	Directeur général des effectifs et du personnel de la gendarmerie
Général	Langouba	Commandant en chef des Forces de police gabonaise
Colonel	Lenfant	Attaché de défense
Lieutenant	Lewonda	DIREXT
Commandant	Loubinene	DAC/EMPIJ
Colonel Major	Maganga Moueli	DGOPS
Lieutenant colonel	Martzinek	Conseiller du commandant en chef de la gendarmerie gabonaise
Commandant	Mbanza	EMPJ
Brigadier chef	Mouakema	DGOPS
Colonel Major	Mouele-Mouele	Directeur général des Ecoles (DGE)
Colonel Major	Mougonga	DENP
Colonel Major	Moungengui	Directeur de l'école nationale de gendarmerie
Colonel Major	Ndinha	Chef du cabinet du commandant en chef des Forces de police gabonaise
Commandant	Ngari	DIREXT
Lieutenant colonel	Nzue Allogo	JGFPN
Commandant	Obame	DSL
Général	Olery	Commandant en chef de la gendarmerie gabonaise
Lieutenant colonel	Ovono Etho	OCLAD/DFRE
Colonel Major	Oyogou	Directeur général adjoint des opérations
Général	Sougou	Commandant en second de la gendarmerie gabonaise

Titres parus dans la série “Évaluations”

Le programme des volontaires européens de développement. Evaluation de la phase pilote (1986-1988) (n°3).

L'Ecole Nationale Supérieure des Industries Agro-Alimentaires du Cameroun (ENSIAAC) (n°6).

Faune sauvage africaine. Bilan 1980-1990. Recommandations et stratégie des actions de la coopération française (n°8).

Le Comité Interafricain d'Etudes Hydrauliques (CIEH) (n°10).

La politique des bourses. Evaluation de l'aide publique française (1979-1988) (n°11).

La reconversion des agents de la fonction publique en Guinée. Evaluation de l'aide française (1986-1992) (n°12).

L'Association Française des Volontaires du Progrès (n°13).

L'appui dans les secteurs du plan et des statistiques (n°14).

L'appui aux formations dans le secteur BTP (n°15).

L'appui au système éducatif tchadien (n°16).

L'appui à l'opération villages-centres du Congo : Mindouli et Lékana (n°17).

L'appui dans le domaine du livre et de l'écrit (n°18).

Les administrations mauritaniennes des finances et du plan (n°19).

Les réseaux de développement (n°20).

La politique du ministère en faveur de la coopération décentralisée (n°21).

La politique des crédits déconcentrés d'intervention (1988-1993) (n°22).

L'appui au développement urbain et à la gestion locale au Bénin et à Madagascar (1982-1994) (n°24).

La navigation aérienne et les activités aéroportuaires en Afrique subsaharienne et dans l'Océan indien (n°25).

Le volontariat français dans les pays en développement (1988-1994) (n°26).

Conséquence de la suspension de la coopération. Cas du Togo, du Zaïre et d'Haïti (n°29).

La coopération documentaire (1985-1995) (n°33).

Etude de synthèse d'évaluations de l'action des ONG (n°34).

Programme d'appui aux administrations financières et économiques (PAAFIE) (n°35).

Programme mobilisateur Femmes et développement (n°37).

Evaluation rétrospective des FAC d'intérêt général (91, 93, 95) consacrés à l'appui à la politique sectorielle en éducation formation (n°38).

Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur minier (n°39).

Evaluation de la politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports (n°41).

Evaluation du programme CAMPUS. Coopération avec l'Afrique et Madagascar pour la promotion universitaire et scientifique (n°42).

Evaluation dans le secteur de la santé au Cambodge (n°44).

Evaluation rétrospective des systèmes financiers décentralisés (n°45).

Evaluation du projet ARCHES (n°46).

Projet santé Abidjan. Evaluation des FSU-Com (n°47).

Evaluation du F3E (Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations) (n°48).

Evaluation des actions de l'aide française dans le secteur agricole et l'environnement à Madagascar (n°49).

Evaluation du programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (n°50).

Evaluation des programmes de lutte contre le VIH/sida (1987-1997), 2 tomes (n°51).

Evaluation des programmes prioritaires Palestine et Vietnam (n°52).

Evaluation de la formation des personnels de santé en Afrique et à Madagascar (n°53).

Etudier en français en Europe centrale et orientale. Evaluation des filières universitaires francophones (n°54).

Evaluation d'actions de coopération franco-marocaines pour la recherche scientifique. Programmes d'actions intégrées (n°55).

Evaluation du pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (Prasac) du Coraf. (n°56).

Evaluation de la coopération télévisuelle en Afrique subsaharienne (1995-2000) (n°57).

Rapprocher les jeunes du Sud et du Nord. Evaluation de Villes. Vie. Vacances/Solidarité internationale et de Jeunesse/Solidarité internationale (n°58).

Evaluation de l'aide française dans le secteur pharmaceutique – Afrique subsaharienne et Madagascar (1994-2001) (n°59).

Evaluations (Fiches-résumés de 28 évaluations réalisées entre 1993 et 1997).

Evaluation de la coopération culturelle, linguistique et éducative en Amérique centrale (n°60).

Evaluation du dispositif des crédits déconcentrés « Fonds social de développement » (n°61).

Festival international des francophonies en Limousin (n°62)

Evaluation de la coopération française dans le secteur de la santé au Gabon (n°63).

Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain (n°64).

Evaluation de la coopération décentralisée franco-malienne (n°65).

Evaluation des appuis de la France et de la Communauté européenne aux écoles africaines de statistique (n°66).

Soutenir le cinéma des pays du Sud (n°67).

La coopération scientifique et universitaire franco-sud-africaine (n°68).

Le secteur forestier en Afrique tropicale humide 1990-2000 (n°69).

Programmes de recherche bilatéraux en Europe 1990-2000 (n°70).

L'appui de la France aux associations pour la recherche en Finlande, Norvège et Suède (n°71).

Appui à la coopération non gouvernementale au Cambodge 1993-2003 (n°72).

Evaluation de l'enseignement technique et de la formation professionnelle (n°73)

Evaluation Convention d'objectifs avec Cités Unies France (n°74)

L'appui de la France aux éducations en développement (n°75)

Amélioration des conditions sociales de vie des réfugiés palestiniens (n°76)

Evaluation des programmes d'appui aux actions non-gouvernementales en Bolivie (n°77)

Evaluation rétrospective des actions d'appui à la mise en place de SAMU (1993-2002) (n°78)

Projet d'appui à la réforme des systèmes hospitaliers dans les pays de la ZSP / Evaluation rétrospective (1998-2003) (n°79)

Evaluation du programmes des évaluations 2000-2004 / Les évaluations dans la ZSP (n°80)

Evaluation de la politique des bourses attribuées par le MAE aux étudiants étrangers (1998-2004) (n°81)

La coopération franco-indienne en sciences humaines et sociales (1992-2004) (n°82)

Programmes d'actions intégrées de recherche (PAI) franco-tunisiens (1996-2004) (n°83)

Projet d'appui au développement de l'anesthésie réanimation et médecine d'urgence dans l'Océan Indien (PARMU) (n°84)

Appui de la coopération française à l'organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS) (n°85)

Programme franco-chinois de recherches avancées (1993-2003) (n°86)

Actions de formation dans le domaine du développement social (1997-2003) (n°87)

Evaluation du contrat de désendettement et de développement (C2D) du Mozambique (n°88)

Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n°89A – résumé du n° 89)

Actions en faveur du développement durable dans la coopération internationale de la France (n°89 – version complète)

Programme de recherche urbaine pour le développement (PRUD) – Evaluation finale du projet mobilisateur FSP n°2000-120 (2001-2004) (n°90)

Renforcement du partenariat entre ONG marocaines et françaises – Evaluation du « Programme concerté Maroc » (1999-2005) (n°91)

Programme Solidarité Eau – Evaluation 2000-2004 (n°92)

Coopération audiovisuelle et médiatique française au Proche-Orient, au Moyen-Orient et au Maghreb 1995-2005 (n°93)

Echanges scientifiques et universitaires entre la France et l'Amérique Latine – Evaluation des programmes ECOS Nord et ECOS Sud – 1992-2005 (n° 94)

Aide publique française aux pays touchés par le tsunami du 26 décembre 2004 (n°95)

Partenariat pour le développement municipal (PDM) – Evaluation conjointe franco-canadienne 1991-2006 (n°96)

Evaluation rétrospective de coordination Sud (1997-2005) (n°97)

La coopération éducative et linguistique française avec les nouveaux pays membres de l'union européenne (1995-2005) Evaluation rétrospective (n°98)

Programme Duo-France – Evaluation rétrospective (n°99)

Expertise évaluative des programmes de coopération post-gradués, PCP (n°100)

Fonds fiduciaires d'assistance technique auprès des banques de développement (n°101)

Evaluation de la convention MAEE/CUF 2005-2007 (n°102)

Politique de la France dans les pays en situation de fragilité (n°103)

Evaluation de l'aide alimentaire programmée (n°104)

Evaluation du programme « Collèges doctoraux franco-pays partenaires » (n°105)

Coopération culturelle, artistique et audiovisuelle franco-taiwanaise 1994-2008 (n°106)

L'aide française à la formation initiale et à la gestion des carrières des policiers et des gendarmes en Afrique subsaharienne (n°107)



Cette évaluation, réalisée à la demande du Ministère des Affaires étrangères et européennes porte sur le soutien de la France à la formation initiale et à la gestion des carrières des policiers et des gendarmes en Afrique subsaharienne.

Ce rapport présente un bilan des formations réalisées entre 2000 et 2007 avec une analyse particulière de trois études de cas au Bénin, au Gabon et au Sénégal. Ce document développe également une réflexion sur les relations (ou l'absence de relation) entre formation des policiers et des gendarmes, renforcement de la sécurité intérieure et niveau de gouvernance du pays.

Cette évaluation a permis d'analyser la pertinence et l'efficacité de l'intervention française dans le domaine de la formation initiale des policiers et des gendarmes et formule des recommandations qui répondent au questionnement suivant : faut-il continuer à financer ces formations, dans quels pays et sous quelle forme ?

Les analyses menées dans ce rapport d'évaluation constituent une base de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie en matière de formation de sécurité intérieure.