

L'INSÉCURITÉ AU SAHEL ET LE CONTRÔLE DES MILITAIRES PAR LES POUVOIRS CIVILS¹

Marc Raffinot²

Résumé

L'insécurité au Mali, au Burkina Faso et au Niger a tendu les rapports entre les pouvoirs civils et les militaires. Dans un premier temps, il a semblé que la menace allait conduire à rendre les militaires plus redevables et que leur contrôle par les pouvoirs civils (notamment sur le plan des finances publiques) allait se renforcer. Depuis l'échec du coup d'État de 2012 au Mali, il semblait désormais impossible de parvenir au pouvoir de cette façon en Afrique de l'Ouest et de s'y maintenir dans la durée. Mais l'accroissement de l'insécurité et l'augmentation des budgets militaires a débouché finalement sur une suite de coups d'État entre 2020 et 2022. Cet article étudie ce renversement de tendance, et cherche si un lien peut être fait avec les tentatives antérieures de contrôle civil et d'accroissement de la redevabilité des militaires.

Summary

Insecurity in Mali, Burkina Faso and Niger has strained relations between the civilian authorities and the military. At first, it seemed that the threat would lead to the military becoming more accountable resulting in an increase of the control by the civilian authorities (especially in terms of public finances). Since the failed coup in Mali in 2012, it seemed impossible to come to power in this way in West Africa and to stay there for long. But increasing insecurity and rising military budgets have finally led to a string of coups between 2020 and 2022. This article examines this reversal of trend, and whether a link can be made to earlier attempts at civilian control aiming at increasing the accountability of the military.

Mots Clés : Militaires, Civils, budget, insécurité, armée, contrôle civil

Codes JEL : H5, K4, P0, O1

¹ Je remercie les participants au 8ème atelier BSE-DIAL (Bordeaux, 8 et 9 juin 2023), les participants au colloque international de MaCoTer (Bamako, 1^{er} au 3 novembre 2021) ainsi que François Gaulme, Boris Samuel, Marion Mercier, Laurence Wilhelm, Jérôme Dendura, Amadou Niang et Pierre Jacquemot pour leurs remarques constructives sur des versions antérieures de ce texte. Ils ne sont nullement responsables des erreurs qui pourraient subsister.

² Université Paris Dauphine, LEDa DIAL, PSL, UMR DIAL.

Introduction

Le développement de l'insécurité au Sahel met au premier plan les armées de la région (ainsi bien sûr que les opérations des puissances extérieures³). Malgré de nombreux sacrifices individuels, la persistance de l'insécurité soulève de nombreuses questions, de moyens, de motivation et d'organisation (Padonou, 2020).

La faible efficacité des interventions militaires soulève de nombreuses questions, de motivation, d'organisation et de moyens (Damiba 2021). Nous examinons dans cet article la façon dont la crise sécuritaire a modifié le rapport entre pouvoirs civils et militaires, notamment sur le plan budgétaire dans trois pays du Sahel (Burkina Faso, Mali, Niger).

Deux évolutions semblaient a priori possibles : soit la menace des rebelles rend les militaires plus redevables et renforce le pouvoir civil ; soit le renforcement des moyens accordés aux militaires leur donne la possibilité de s'affranchir de tout contrôle, et éventuellement de prendre le pouvoir. Curieusement, lorsque la rédaction de cet article a commencé, il semblait que la première voie était la plus probable. Il semble maintenant évident que la seconde alternative a pris le dessus. C'est ce basculement qui fait l'objet de cet article.

1 LE CONTRÔLE DES MILITAIRES PAR LES CIVILS : THÉORIES ET MODÈLES

Le contrôle des militaires par les civils est toujours un sujet extrêmement délicat, même dans les vieilles démocraties⁴. Il l'est encore davantage dans les pays où les institutions démocratiques sont fragiles, comme les pays du Sahel. Il en va ainsi notamment parce que les affaires étrangères et les forces armées sont généralement considérées comme étant du domaine de l'exécutif (Irondele et al. 2012)⁵.

En tant que domaine de l'exécutif, le contrôle parlementaire sur les armées est souvent limité, d'autant qu'il importe de ne pas fournir d'information sensible aux ennemis potentiels, ni sur ses moyens, ni sur ses intentions. L'opérationnalisation de ce contrôle suppose donc la mise en place de procédures particulières, ce que Stepan (1988) appelle une « stratégie démocratique envers l'armée ». Cette stratégie reposerait sur la négociation de pactes entre des intérêts civils et militaires rivaux, ainsi qu'entre les groupes civils et les groupes militaires. Un centre de réflexion pour le contrôle démocratique des forces armées (DCAF) a d'ailleurs été créé à cet effet à Genève.

Le contrôle des militaires par les civils est souvent considéré comme fondamental pour instituer le monopole de la violence physique légitime qui était pour Max Weber la caractéristique des États modernes (ce qui ne signifie pas que l'État soit le seul à exercer la violence légitime, car il peut aussi la déléguer). Ce contrôle des militaires par les civils n'est pas un marqueur de démocratie, puisque qu'il constitue un des pivots de bien des régimes autoritaires. Ce contrôle comprend bien sûr de nombreux aspects, dont les nominations aux postes clés des armées, mais aussi le contrôle des ressources financières par un processus budgétaire - processus par lequel

³ Cette question est abordée notamment par Châtaigner (2006)

⁴ Toutefois, le problème a été radicalement modifié dans les pays qui disposent de l'arme atomique.

⁵ Ces auteurs prennent le soin, dès le début de leur travail, d'indiquer que la probabilité des coups d'État est limitée dans les pays de l'OCDE qu'ils étudient.

est assurée la légitimité des prélèvements obligatoires et de la dépense publique dans les pays démocratiques. C'est sur ce dernier aspect que sera centré cet article.

L'efficacité du contrôle des militaires par les civils dépend du fonctionnement global de la société. Une approche intéressante de ce point de vue a été proposée par North, Wallis et Weingast (2009), car ces auteurs mettent la violence au centre de leur analyse. Logiquement, North, Wallis et Weingast mettent la « centralisation du contrôle sur l'armée » au cœur de la transition entre ordres sociaux à accès limités et ordres sociaux ouverts. Pour eux, il s'agit d'une des trois conditions liminaires du passage à un ordre social où les règles peuvent s'appliquer de manière impersonnelle (NWW, 2010, p. 237), les deux autres étant l'état de droit pour les élites et la pérennité des organisations publiques et privées. NWW insistent sur l'idée que le contrôle des militaires peut se produire sans que la transition ait lieu, si les deux autres conditions ne sont pas remplies. L'exemple sahélien montre une complexité supplémentaire ; car les trois conditions interfèrent. Dans ce sens, Moulaye (2015) montre que l'absence de règle de droit parmi les élites (caractérisé par la non-reconnaissance des résultats des élections, les tentatives de remettre en cause la constitution pour rester au pouvoir) est une source de légitimation des coups d'État par les militaires.

NWW (2010, p. 263) parlent de centralisation du contrôle, plutôt que du contrôle de l'armée par les civils en tant que tel. Ils mentionnent qu'il s'agit d'une question des plus complexes, car pour assurer cette centralisation, il ne s'agit pas seulement d'avoir une armée de métier, (surtout si cette armée désigne elle-même ses propres dirigeants) ou même une séparation symbolique entre civils et militaires. En Europe, cette centralisation s'est accompagnée du désarmement des élites, du désarmement de la population et la création d'armées professionnelles – mais ces processus ont mis beaucoup de temps à devenir des normes, et la situation est longtemps restée très fragile. Autrement dit, le contrôle ne peut pas être démocratique si le pouvoir exécutif qui contrôle des militaires par n'est pas lui-même confronté à une forme de contre-pouvoir (Vitalis, 2004).

Pour que ce contrôle s'établisse, il faut que la coalition dominante dans son ensemble considère qu'il est de son intérêt d'établir ce contrôle centralisé sur l'armée – contrôle qui s'établira par des moyens non militaires, et notamment par le contrôle des ressources (ce sera d'autant plus facile que les ressources sont abondantes). Les détenteurs du pouvoir militaire doivent se persuader qu'il est dans leur intérêt d'accepter ce contrôle (beaucoup d'économistes font l'hypothèse qu'en cas de pouvoir civil la croissance économique sera plus rapide), plutôt que de prendre le pouvoir directement (en « tuant la poule aux œufs d'or », NWW p. 269)⁶.

NWW (2010, p. 264-265) soulignent que « les institutions chargées de déterminer le montant des ressources allouées à l'armée tiennent une place centrale dans l'établissement du contrôle politique sur l'armée ». L'existence de ces organisations permet de séparer celles qui décident quand il faut déclarer la guerre et combien y dépenser de celles qui décident comment la mener. Mais d'autres organisations jouent un rôle important, notamment les entreprises privées qui sont les fournisseurs de l'armée.

Par rapport à la situation qui a prévalu au XVII^e siècle en Europe, lorsque le contrôle centralisé sur l'armée a été mis en place progressivement, le Sahel tranche par deux caractéristiques

⁶ Cette hypothèse, répandue dans la littérature théorique, suivant laquelle les régimes militaires sont moins favorables à la croissance que les régimes civils, doit être prise avec précautions au Sahel. Les cas du Ghana de Rawlings et de Sankara au Burkina Faso montrent que des régimes militaires peuvent être relativement efficaces aussi bien en termes de croissance que de redistribution (et même, dans le premier cas, être la base d'une construction démocratique durable).

importantes : le financement partiel des armées par des sources extérieures, et l'absence de production locale d'armes de guerre (et de manière plus générale la faiblesse des liens avec les entreprises locales). Les fournisseurs des armées sont le plus souvent réduits à la fourniture de l'alimentation et des uniformes. Le matériel militaire est essentiellement importé, ce qui donne un rôle à de nombreux intermédiaires, nationaux et étrangers.

D'autres économistes ont cherché à modéliser les situations de tension entre un gouvernement et ceux qui sont susceptibles de prendre le pouvoir par les armes. L'analyse des guerres civiles par Collier et Hoeffler (1998) a marqué la réflexion dans ce domaine. Même si elle porte sur les guerres civiles en général, en mettant en scène deux acteurs seulement (un gouvernement et des rebelles), elle peut être transposée dans le cas des coups d'État – même s'il existe des différences importantes, puisqu'un coup d'État militaire peut très bien se dérouler sans qu'aucun décès ne soit à déplorer. Cette analyse formalisée des gains et des pertes en cas de prise du pouvoir (ou de sécession) a donné lieu à une littérature foisonnante (Calvo et Mercier 2022 en ont fait une revue ; voir aussi Châtaigner 2006 p. 111 pour de nombreux exemples de prise du pouvoir par des militaires). Cette approche a été critiquée par des chercheurs d'autres sciences sociales (Marchal et Messiant, 2002 ; Hugon 2003), notamment sur le point de savoir si les avantages matériels (« greed », l'« avidité ») étaient les seules motivations pertinentes de ceux qui cherchent à prendre le pouvoir (quelque soient par ailleurs les motifs invoqués par les putschistes eux-mêmes, bien entendu) ou si les revendications d'une autre nature (« grievance », revendications identitaires, ethniques, etc.) jouent également un rôle. Mintz et al. (2021) soulignent que la littérature *mainstream* s'en tient généralement à une approche en termes d'avantages matériels, alors qu'il faut s'interroger également sur la formation des préférences, tant des citoyens que des élites.

Les modèles théoriques (Acemoglu, Johnson et Robinson, 2008 ; Besley et Robinson, 2010) formalisent un choix rationnel des militaires fondé sur la comparaison des gains en cas de coup d'État aux gains si le statu quo prévaut. Ces deux modèles supposent qu'en cas de gestion du pays par les militaires, la productivité est réduite – une hypothèse particulièrement discutable dans le cas de l'Afrique de l'Ouest, comme nous venons de le noter. Dans les deux cas, un accroissement du budget des forces armées peut avoir deux effets opposés : donner plus de moyens aux militaires pour saisir le pouvoir ; réduire l'intérêt de le faire. Un gouvernement civil accepte probablement d'augmenter les budgets militaires lorsque la menace externe (ou interne) grandit – ce qui peut renforcer la puissance des militaires et donc leur incitation à préparer un coup d'État. Pour préciser cela, la pertinence de l'approche de Besley et Robinson par rapport à notre problématique est discutée en annexe 2.

D'autres auteurs ont approfondi la question en menant des recherches empiriques. Powell (2012) montre par une analyse économétrique que le fait d'augmenter les budgets militaires réduit effectivement le risque de coups d'État, mais que la probabilité de coup d'État dépend encore plus de la façon dont les forces armées sont structurées. Piplani et Talmadge (2016) montrent empiriquement que le déclenchement d'une guerre inter-États réduit le risque de coups d'État, surtout s'il dure. En revanche, une guerre civile a tendance à accroître le risque de coup d'État.

2 LE CONTRÔLE BUDGÉTAIRE DES MILITAIRES PAR LES CIVILS DANS LES PAYS DU SAHEL

La question du contrôle budgétaire s'inscrit dans un contexte bien particulier au Sahel marqué par une forte opacité et un positionnement ambigu dans la dynamique sécuritaire. Les armées peuvent difficilement y être décrites comme des entités soumises à une discipline stricte et une

unité de commandement (Hugon et Essiane Ango, 2018). Leur fonctionnement relève largement de l'informel, et présente souvent peu de différence avec « des milices populaires ethnicisées » (Bagayoko 2019). Le système sécuritaire relève d'un ensemble de relations formelles et informelles que (Bagayoko-Penone et al., 2016) nomment « hybridité ». De plus, la montée de l'insécurité (principalement intérieure) a mis les armées en première ligne, ce qui les place en porte à faux par rapport à leur mission de défense du territoire contre une attaque extérieure – notamment sur le plan juridique, comme le montre N. Bagayoko.

Sur le plan budgétaire, le contrôle du budget de l'armée est généralement assez relâché en Afrique de l'Ouest, tant au niveau de l'élaboration qu'au niveau de l'exécution (Houngnikpo, 2012) – et en Afrique en général (Omitoogun, Hutchful, 2006). Pourtant, après les indépendances, la gestion financière des armées semblait plutôt rigoureuse, avec des intendants militaires plutôt stricts. C'est ainsi qu'au Burkina Faso, la première tentative de remise en ordre des finances publiques est due à un intendant militaire, le général Garango⁷.

La faiblesse des contrôles est notable au niveau de la surveillance effectuée par les organisations civiles de l'Etat (Ministères des Finances, Cour des comptes. Le secret défense peut être opposé aux investigations des corps de contrôle. Par exemple, l'article 15 du statut du Vérificateur Général du Mali précise que seul le secret défense peut être opposé aux vérificateurs (rapport 2012, p. 142). Dans le même sens, l'article 8 du code des marchés publics indique que « le présent décret ne s'applique pas aux marchés de travaux, de fournitures et de services, lorsqu'ils concernent des besoins de défense et de sécurité nationale exigeant le secret ou pour lequel la protection des intérêts essentiels de l'Etat est incompatible avec des mesures de publicité ». La situation au Burkina Faso est analogue, puisque le secret défense empêche également des institutions de lutte contre la corruption de mener des investigations poussées concernant les dépenses militaires (RenLac, 2023).

Même s'il se justifie par un désir de non-immixtion (ou par une absence de mandat), le silence des partenaires techniques et financiers (PTF) dans ce domaine est impressionnant, et notamment celui du FMI. En effet, les budgets militaires africains ont toujours été traités avec beaucoup de discrétion (Klingebiel et al. 2005, p.11). La compression des dépenses publiques imposée par les programmes d'ajustement structurel a peu touché les armées, bien qu'il soit probable que ces programmes aient affaibli les États, les rendant moins capables de gérer la violence (Damiba 2021). Depuis, les PTF ont plutôt mis l'accent sur la « réforme du secteur de la sécurité » (Chataigner, 2006). Cette discrétion des PTF au sujet des dépenses militaires contraste singulièrement avec leur suivi rapproché de secteurs comme l'éducation et la santé. Dans ces secteurs, les organisations internationales exigent une grande transparence sur la dépense publique et diligentent des analyses d'efficacité de la dépense. Ceci est d'autant plus dommageable que le poids très important de l'aide extérieure dans les pays du Sahel réduit la redevabilité envers les citoyens et accroît la redevabilité envers les PTF (Bergamaschi, 2014).

Complication supplémentaire, la gestion des moyens mis à la disposition des armées et le contrôle de leur utilisation ne sont pas directs. Sur le plan budgétaire, les moyens ne sont pas attribués à l'armée en tant que telle, mais au ministère de la défense, qui peut être dirigé par un civil (ou par un militaire sans lien organique avec l'armée). Comme les autres ministres dans un ordre social à accès limité, le ministre de la Défense est chargé de veiller aux intérêts des élites dirigeantes dans le domaine de la sécurité. Il peut entrer en conflit avec les militaires,

⁷ Toutefois, c'est un autre intendant militaire de formation, Dadis Camara, qui a mené le coup d'État en Guinée.

notamment pour des raisons financières, et pire encore, faire des choix de matériels inadaptés pour faciliter les détournements.

De plus, il est possible pour les élites dirigeantes d'activer certaines positions pour renforcer leur contrôle sur les armées. Ce fut le cas au Mali, lorsque Karim Keïta, le fils du président Ibrahim Boubacar Keïta (IBK) devint en 2014 président de la commission défense, sécurité et protection civile de l'Assemblée nationale, soulevant des vagues de protestation qui le forcèrent à la démission (juillet 2020).

L'insécurité dans la sous-région pose le problème du contrôle par le pouvoir civil sous un angle nouveau. En effet, l'Afrique en général a connu peu de menaces extérieures, qui sont normalement l'objet principal de l'activité militaire et la distinguent des activités tournées vers la sécurité intérieure.

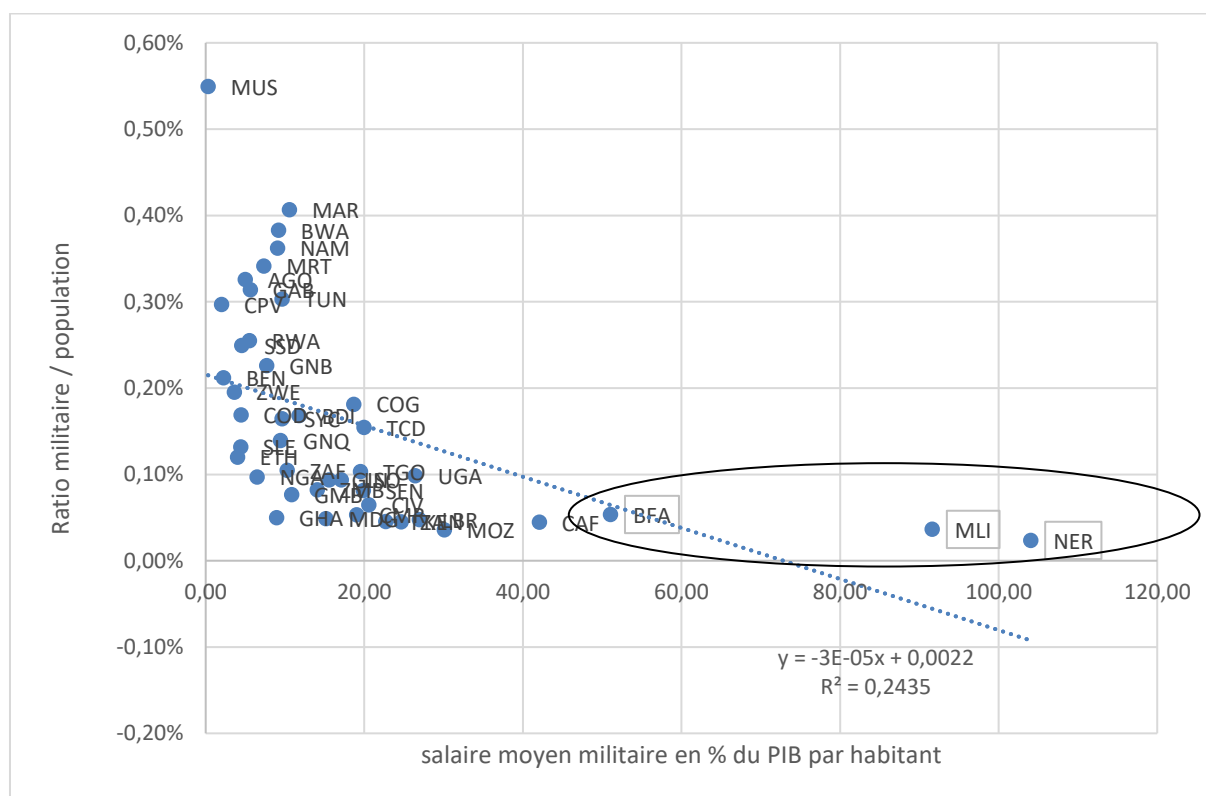
Cette faiblesse des menaces extérieures dérive en partie de l'intangibilité des frontières héritées de la colonisation, un principe posé par l'Organisation de l'Union Africaine (OUA) dès 1964. Cela n'a pas évité les conflits, notamment en cas de sécession, mais cela a évité l'état de conflit incessant dans laquelle l'Europe a été plongée pendant des siècles, de la fin de l'empire romain à la fin de la seconde guerre mondiale. Ainsi, les guerres de 1974 et de 1985 entre le Mali et le Burkina Faso apparaissent comme des flambées exceptionnelles, d'ailleurs vite étouffées.

La situation géographique de l'Afrique lui a également évité pour l'essentiel les menaces extérieures telles que celles qui ont caractérisé les pays d'Asie et du Moyen Orient proches du bloc soviétique durant la guerre froide. Pour Bates (2001), la menace représentée par l'URSS a exercé une forte pression sur ces États, les conduisant à adopter des politiques de développement efficaces.

En Afrique au contraire la faiblesse des menaces externes a souvent conduit à une transformation de nombre d'armées (ou de parties d'entre elles) en gardes prétorienne. Cela crée un vide de redevabilité, en ce sens que l'on ne peut rendre compte que si des objectifs et des résultats vérifiables sont fixés a priori.

Jusqu'où ce vide de redevabilité s'étend-il ? L'approche développée par J.-P. Azam (1995) peut nous aider à le préciser. En effet, dans cet article, J.-P. Azam soutient que les États africains sont trop faibles pour imposer aux administrations des orientations favorables à l'intérêt collectif, notamment des choix budgétaires conduisant à un nombre élevé de fonctionnaires rémunérés relativement faiblement (par rapport au revenu moyen du pays), de manière à maximiser l'efficacité de la dépense publique (l'hypothèse de salaire d'efficacité n'est pas intégrée au modèle). Au contraire, l'« autogestion » consisterait à laisser les administrations décider des choix budgétaires, ce qui conduirait à un nombre relativement faible de fonctionnaires relativement bien rémunérés. Qu'en est-il dans le cas des armées sahéniennes ?

Graphique 1 : Rémunération et effectifs des armées africaines



Source des données : Base de données du SIPRI, consultée le 28/09/2022

Le Graphique 1 présente l'importance de l'armée (son effectif rapporté à la population du pays) en fonction de la rémunération moyenne des militaires rapportée au PIB/hab⁸. Il apparaît sur ce graphique que le lien entre rémunération relative et effectif n'explique qu'une partie limitée de la variance.

Toutefois, il est remarquable que les trois pays sahéliers se caractérisent par des « choix » budgétaires très proches en ce qui concerne le dilemme effectif/rémunération. Les rémunérations y sont relativement élevées par rapport au revenu moyen, alors que les effectifs par rapport à la population sont parmi les plus faibles en Afrique. La situation est très différente en Mauritanie, au Bénin ou dans une moindre mesure au Tchad, qui rémunèrent relativement moins leurs militaires et en embauchent relativement plus. Ces choix ne sont probablement pas sans conséquences sur l'efficacité des armées sahéliennes.

Ceci suggère que l'hypothèse avancée par J.-P. Azam est bien vérifiée dans les trois pays : les armées y sont fortement « autogérées », peu contrôlées sur le plan budgétaire. Ceci n'est d'ailleurs probablement pas propre aux armées car Azam relevait que les pays du Sahel avaient cette caractéristique au niveau de la totalité de l'administration (Azam,1995 ; Azam et Morrisson,1999, p. 26).

⁸ Sous l'hypothèse que la totalité du budget militaire soit absorbée par la solde, ou, du moins, que la solde des militaires soit une proportion stable du budget militaire total.

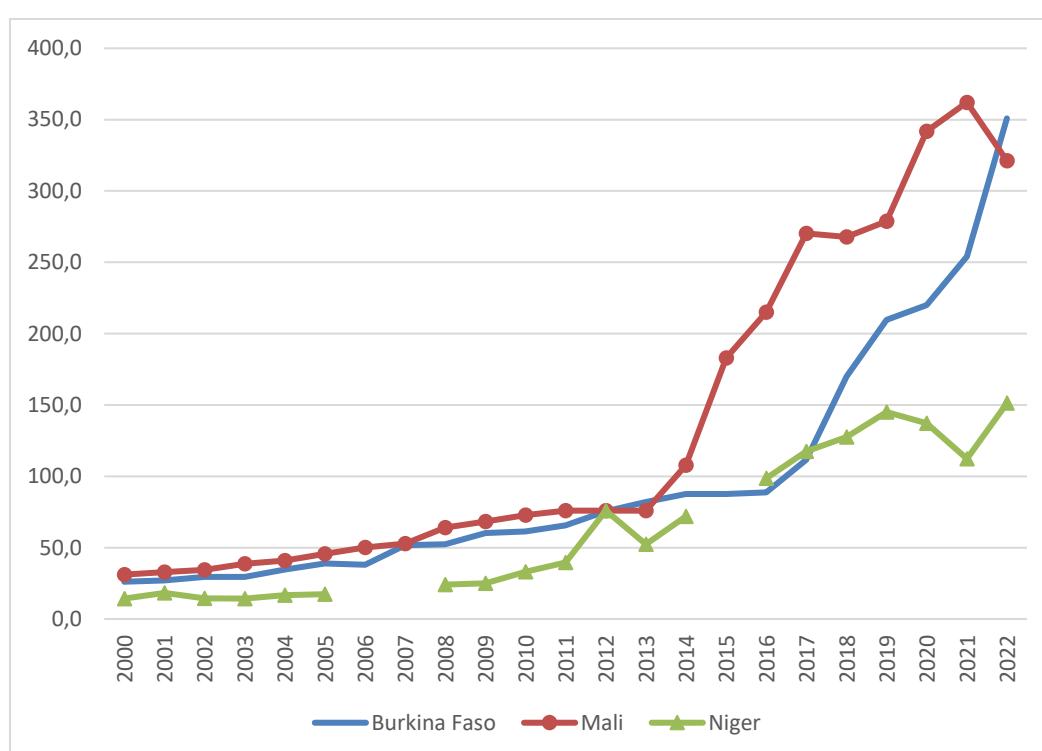
2.1 L'ORIGINE ET L'IMPORTANCE DES RENTES DON'T BÉNÉFICIENT LES ARMÉES

Les budgets attribués à l'armée sont généralement sa ressource principale. Cette ressource devient une rente dans la mesure où ces budgets sont peu contrôlés.

Le Graphique 2 montre l'évolution de ces budgets au XXI^e siècle, de manière à faire ressortir la réaction par rapport à l'accroissement de l'insécurité. Cette dernière commence au Mali en 2013, s'apaise puis s'intensifie à partir de 2017 (voir l'annexe 1). Au Burkina Faso et au Niger, c'est à partir de 2015 que la violence devient vraiment significative.

L'augmentation des budgets (en Fcfa courants) est en ligne avec l'évolution de la violence, même si le Niger se distingue par une augmentation beaucoup plus faible.

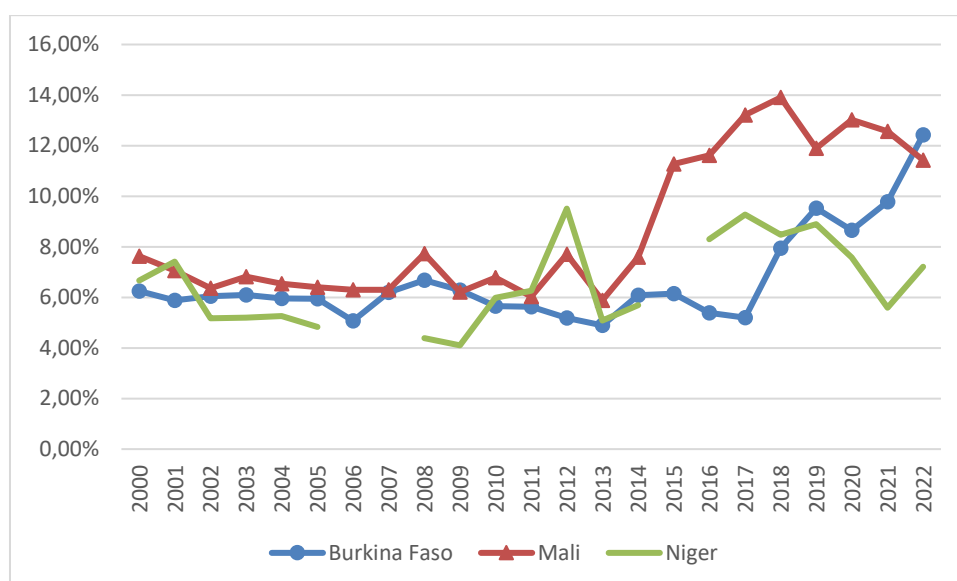
Graphique 2 ; Budgets des armées (Burkina Faso, Mali, Niger) en Fcfa (2000-2022).



Source : Base de données du SIPRI, consultée le 6/5/2023.

La part du budget affectée à la défense donne une première estimation de l'importance de ce transfert (cf. Graphique 3). Il est remarquable que les budgets militaires aient stagné voire diminué jusqu'en 2017 environ (en pourcentage des dépenses publiques), ce qui est cohérent avec la faiblesse de la menace perçue. Il est également remarquable que les budgets militaires du Mali aient augmenté considérablement après le coup d'État de 2012, et après 2017 au Burkina Faso. En revanche, on note que le budget militaire du Mali a baissé (relativement au budget global) depuis son sommet en 2018, et qu'il a continué à le faire après la prise du pouvoir par les militaires en 2020.

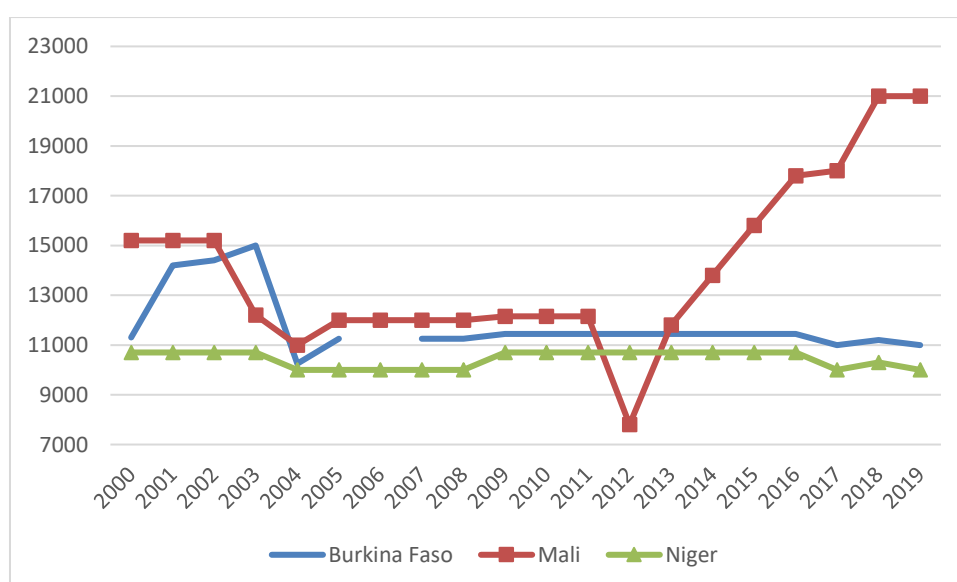
Graphique 3: Dépenses militaires (en % des dépenses publiques) 2002-2022



Source : SIPRI Milex, consultée le 6/5/2023

Le Graphique 4 fournit une information supplémentaire, malheureusement limitée à l'année 2019. Il n'y a qu'au Mali que l'aggravation de la menace se traduit par une augmentation des effectifs de l'armée (mais des recrutements importants ont eu lieu en 2023 au Burkina Faso). Dans les autres pays, les effectifs sont plus ou moins stables. Toutefois, cela peut cacher des réalités différentes, puisque de nombreux groupes paramilitaires se sont mis en place, à l'initiative des autorités ou de manière plus ou moins autonome. Au Burkina Faso, le gouvernement a fait le choix de constituer une force d'appoint, les VDP (Volontaires de la défense de la Patrie) qui regroupe fin 2022 environ 90 000 personnes.

Graphique 4 : Effectif des armées (Burkina Faso, Mali, Niger)



Source : International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance*, consulté sur <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators#> le 30/05/2023.

Pour essayer de limiter le mécontentement des armées sahéniennes, qui invoquent régulièrement un « manque de moyens », les gouvernements ont parfois réagi en mettant en place des lois de programmation militaires. Ces lois donnent une indication sur les choix des gouvernements, elles ne constituent pas des engagements, contrairement à ce qui est parfois sous-entendu ou même affirmé⁹.

Au Mali, une loi d'orientation et de programmation militaire 2015-2019 dotée d'un fonds spécial de plus de 1 230 milliards de Fcfa été adoptée en 2015, dans le cadre d'un programme de réforme de l'armée. Lorsque le président de la transition, Bah N'Daw (un militaire de carrière) voulut faire adopter une nouvelle loi de programmation militaire en janvier 2021, la demande de redevabilité s'exprima dans la presse¹⁰ : « Des enquêtes seront-elles menées sur l'utilisation de la faramineuse somme (1 230 milliards F CFA) prévue dans la précédente loi de programmation militaire ? Qui a géré ce fonds ? Et la qualité des équipements achetés pour l'armée ? Comment les nombreux marchés ont-ils été conclus et/exécutés dans le cadre de ladite loi ? », pointant de nombreuses irrégularités et surfacturations dénoncées « par le Fonds Monétaire International en 2014 et attestés par le Rapport du Vérificateur Général. Sur l'achat des équipements militaires et de l'avion présidentiel, il y a eu aussi de forts soupçons de détournements, de surfacturations, d'escroquerie dans la passation des contrats d'achat des hélicoptères PUMA, comme des avions « Super Tucano » (Mémé Sanogo, *L'Aube*, 25/1/2021), Le chef de file de l'opposition avait réclamé un audit.

Un autre type de rente est constitué par l'autorisation donnée à l'armée (ou certains de ses dirigeants) de bénéficier d'un monopole pour certaines activités marchandes, industrielles ou commerciales (Algérie, Égypte, Chine...), ou encore en développant des activités informelles. Ce ne semble pas être dans le Sahel une ressource importante pour les armées.

Par contre, les armées du Sahel bénéficient surtout de ressources venues de l'étranger, comme dans la plupart des pays à faible revenu¹¹. Ces ressources sont elles-mêmes très diverses, matériel, formations, voyages d'études, etc. Wondo Omanyundu, (2021) en présente une vue générale dans le cas du Burkina Faso.

Dans certains pays du Sahel¹², une quasi-rente est constituée par la participation aux corps de maintien de la paix des Nations Unies ou d'autres organisations comme l'Union Africaine. Le Gouriellec (2016, p. 84) signale que cette rente est reversée aux États, qui l'utilisent souvent de manière opaque : « Au Burundi, l'argent reçu pour l'intervention en Somalie n'apparaît pas dans le budget publié par le ministère des Finances, et nous n'avons pas de données sur le

⁹ Ainsi, cette déclaration du ministre de la défense du Burkina Faso : « [la loi de programmation militaire] garantit que les dépenses militaires auront lieu quoiqu'il arrive » (RFI, 29 juin 2021).

¹⁰ <https://maliactu.net/mali-loi-de-programmation-militaire-ou-sont-passees-les-milliards-de-larmee/> et <https://maliactu.net/mali-loi-dorientation-et-de-programmation-militaire-lopmla-transition-face-aux-casses-du-siecle/>, consultés le 10/10/2022.

¹¹ Rappelons en passant que la définition de l'OCDE de l'aide publique au développement exclut les flux à destination militaire.

¹² En Afrique de l'Ouest, le Burkina Faso, la Guinée, le Niger, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo ont participé aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies entre 1991 et 2003, d'après Lundgren (2018). Pourtant l'armée malienne a également participé à des opérations de maintien de la paix au sein de la MONUC (1999), au Liberia (1990) au Sierra Leone (1997) et en RCA (2000). Au total, le 28/2/2023, la contribution en personnel (militaires, police, etc.) aux opérations de maintien de la paix des Nations Unies s'élevait à 957 personnes pour le Burkina Faso, 940 pour le Niger et 53 pour le Mali. (<https://peacekeeping.un.org/fr/troop-and-police-contributors>, consulté le 6/5/2023)

réinvestissement de cet argent au sein du ministère de la Défense ». Cette opacité et les différences de traitement entre pays (certains reversent tout aux soldats qui ont participé aux opérations, d'autres une partie seulement), peuvent conduire à des affrontements, parfois violents comme documenté dans Dwyer (2015).

Ces rentes jouent un double rôle. En fournissant des ressources aux armées elles les rendent plus puissantes, ce qui peut les inciter à prendre le pouvoir. Mais, d'un autre côté, la participation aux opérations de maintien de la paix réduit le nombre de militaires dans le pays et pourrait sans doute les détourner de la lutte pour le pouvoir dans leur pays. De plus les Nations Unies essaient de privilégier les troupes venant de pays relativement stables politiquement, ce qui peut inciter les militaires à calmer le jeu chez eux de manière à être éligibles pour les opérations de maintien de la paix (surtout quand les Nations Unies ont besoin de plus de militaires qu'il n'y en a de disponibles dans le pays politiquement stables). Pour préciser, Magnus Lundgren (2018) a mené une recherche empirique (157 pays entre 1991 et 2003), qui montre que la participation aux opérations de maintien de la paix rend moins probable la réussite d'un coup d'État, surtout dans les pays les plus pauvres.

Mais cette participation peut aussi être source de tensions au sein de l'armée au sujet de la répartition de ces ressources. Ainsi, une des causes du soulèvement militaire de 2011 au Burkina Faso est le prélèvement opéré par certains gradés sur les sommes reversées par les Nations Unies¹³.

Il faut enfin noter que le marché des armes est particulièrement opaque, avec de nombreux opérateurs plus ou moins informels. C'est une raison pour laquelle le problème du contrôle se situe également au niveau de l'endettement public, car les militaires achètent parfois des armes à l'étranger de manière discrète, en essayant de les soustraire à la vigilance de leurs gouvernements, et/ou des institutions internationales. L'exemple récent le plus fameux est celui de la dette cachée du Mozambique en 2013 (scandale dit des « tuna bonds »). Près de deux milliards de dollars d'achats d'armes ont été déguisés en achat de bateaux de pêche avec la complicité active d'employés du Crédit Suisse et de la banque VTB. Les poursuites en cours (y compris contre l'ancien ministre des Finances) sont en grande partie menées par la justice des États-Unis¹⁴. Ces emprunts ont contribué à rendre insoutenable la dette de l'Etat mozambicain.

Toutefois, l'impact budgétaire des armées ne se limite pas au volet dépense. NWW (2010, p. 275), à la suite des recherches de Tilly, Bates et Parker, soulignent que la révolution de la technologie militaire a constitué en Europe un moteur de la réforme de l'Etat, notamment en rendant nécessaire une augmentation de la pression fiscale. Au contraire, dans les pays du Sahel, le coût élevé des techniques militaires modernes les rend largement inaccessibles aux États sans financement externe, accroissant leur dépendance.

2.2 LE CONTRÔLE DES ARMÉES ET LA RÉFORME BUDGÉTAIRE

Des réformes des procédures budgétaires auraient pu contribuer, ne serait-ce que marginalement, à l'accroissement du contrôle civil. En particulier, l'introduction des budgets par objectifs (BPO) aurait pu aller dans ce sens, car cette réforme est centrée sur l'idée de

¹³ Certains observateurs à l'époque ont mis en cause le changement sociologique de l'armée burkinabè, après des recrutements de jeunes peu éduqués de retour de Côte d'Ivoire. Mais à notre connaissance, peu de travaux ont été consacrés à la sociologie des armées africaines.

¹⁴ <https://www.lesechos.fr/finance-marches/marches-financiers/arrestations-en-serie-dans-laffaire-de-la-dette-cachee-du-mozambique-316264>

« value for money ». Les BPO mettent une certaine pression sur les responsables sectoriels pour définir leurs besoins (et rendre compte de leurs dépenses) en fonction d'objectifs et de stratégies. Sur le plan technique, l'introduction des budgets programmes (ou budgets par objectifs) suivant les directives de l'UEMOA (2009) était une opportunité pour modifier l'état de choses, puisque leur but est précisément de lier les moyens budgétaires à des objectifs explicites, mais elle n'a pas été saisie (Raffinot, 2022). Dans le domaine de la sécurité, ceci aurait conduit à considérer le concept plus large de sécurité humaine (donc tous les déterminants de la sécurité, qui ne sont pas nécessairement militaires) et éventuellement à diminuer le budget militaire au profit d'autres dimensions de la sécurité humaine (Brzoska et al. 2022).

Les BPO ont d'abord été introduits dans l'armée des Etats-Unis. Il est donc symptomatique que la pression pour les mettre en œuvre en Afrique soit si faible. Cela s'explique pourtant facilement car la BPO auraient eu des implications potentiellement dévastatrices pour les armées sahéliennes. Demander aux ministères de la défense de préciser leurs objectifs dans un monde où les menaces de guerre classique (de pays à pays) étaient extrêmement réduites aurait conduit logiquement à des remises en cause radicales de leurs budgets.

Un autre aspect de cette réforme des finances publiques pourrait jouer un rôle important : la comptabilité patrimoniale. Elle impliquerait que soit recensé l'ensemble du patrimoine de l'Etat, et donc celui qui relève de l'armée (terrains, bâtiments, véhicules, etc.) Or l'utilisation libre de ces actifs constitue une partie des rentes qui sont concédées aux militaires pour garantir la paix civile. C'est pourquoi, à notre connaissance, aucun État d'Afrique de l'Ouest n'a mené jusqu'au bout une entreprise aussi téméraire.

2.3 LE CONTRÔLE PAR FRACTIONNEMENT DES « SPÉCIALISTES DE LA VIOLENCE »

L'armée est souvent présentée comme une entité homogène, mais l'observation pousse à dépasser cette approche simpliste. D'abord parce que les armées sont des corps très hiérarchisés, où les gradés jouissent d'une position privilégiée qui les coupe des hommes de troupe. L'enrichissement de certains gradés fait l'objet régulièrement de signalement dans les médias. Le capitaine Ibrahim Traoré, Président de la Transition au Burkina Faso, a lui-même dénoncé « un embourgeoisement de la hiérarchie militaire » (REN-LAC, 2023).

Dans les pays où la fidélité de l'armée à la coalition dominante est fragile, les élites dominantes ont souvent fractionné les forces armées de manière à pouvoir jouer d'un groupe contre les autres – quitte à en désarmer certains ou à confier la sécurité présidentielle à des éléments étrangers (marocains et israéliens en Guinée équatoriale, russes en RCA, etc.). Au Sahel, le pouvoir ne peut guère compter sur une rivalité entre les trois armes (terre, air, mer) car les deux dernières sont généralement très faibles.

Dans le cas du Mali, la situation post-coup d'État de 2012 a opposé certains militaires à d'autres plus particulièrement chargés de la protection de la présidence (« massacre des bérets rouges » de 2013). Au Burkina Faso, le président Compaoré avait mis en place un régiment de sécurité présidentielle (RSP) qui constituait une garde prétorienne bien armée et bien rémunérée, alors que le reste de l'armée était pratiquement dépourvu de moyens. Une grande partie des mouvements de 2011 à 2014 ont fait jouer des militaires (ou des gendarmes) contre le RSP, qui a fini par chercher à prendre le pouvoir pour son propre compte (2015) sans réussir face à l'opposition du reste de l'armée. Il est à noter que ceci a été rendu possible par le fait que des puissances étrangères ont réorganisé et réarmé les militaires pour rendre plus efficace la lutte contre les rébellions.

3 LA MENACE INSURRECTIONNELLE RENFORCE LES POUVOIRS CIVILS...PUIS LES AFFAIBLIT

La crise d'insécurité qui frappe le Sahel est révélatrice de l'état réel du contrôle des pouvoirs civils sur les militaires, y compris sur le plan budgétaire. Avant la dernière vague de coups d'État, il semblait que le rapport de force entre militaires et civils ait évolué du fait de l'insécurité de telle manière que les coups d'États ne soient plus désormais des moyens d'accéder durablement au pouvoir. Comme le notait Joana (2012, p.286) « Un État confronté à des menaces externes élevées – liées à l'existence d'une guerre ou au risque imminent d'un conflit – et à des menaces internes faibles se caractérisera ainsi par un contrôle civil des militaires particulièrement fort »¹⁵. Les évolutions récentes montrent que l'on peut distinguer deux orientations successives : la première est marquée par des revendications croissantes de redevabilité, notamment sur le plan financier. La seconde orientation, qui s'articule à la première, est une réponse des militaires sous forme d'une série de coups d'État.

3.1 LA FIN DES COUPS D'ÉTAT ?

L'échec des coups d'État en Guinée en 2008, au Burkina Faso en 2011, au Mali en 2012 ont semblé montrer que même des coups d'État « réussis » sur le plan technique – donc suivant les critères traditionnels – étaient insoutenables dans l'environnement national et international de l'époque. Ces échecs ne s'inscrivent pas clairement dans une tendance générale, car le comportements en termes de tentatives de coup d'État sont restées assez stables sur la période 1956-2001 étudiée par McGowan (2003), même si la proportion de coups réussis a eu tendance à diminuer.

L'échec malien de 2012 est dû en partie à l'absence d'homogénéité de l'armée, mais aussi à la réprobation des partenaires techniques et financiers et à l'opposition des organisations africaines (UA, CEDEAO). Ces organisations ont réussi à gêner considérablement l'approvisionnement du Mali, ce qui est assez facile dans le cas d'un pays enclavé – à condition toutefois que tous les pays voisins collaborent.

L'échec de la tentative de coup d'État de 2011 au Burkina Faso ainsi que celle tentée un peu plus tard par le régiment de sécurité présidentiel (RSP) contre les autorités de transition en septembre 2015 s'expliquent surtout par le fractionnement des forces armées.

3.2 LA MONTÉE D'UNE REVENDICATION DE REDEVABILITÉ

Les faibles performances des armées des pays du Sahel face à l'insécurité ont suscité une revendication dans la société civile et les médias concernant l'obligation de rendre compte de l'utilisation des moyens mis à leur disposition, encore renforcée par la présence de militaires étrangers.

Effectivement, la première phase du conflit suscite des interrogations : comment une armée malienne qui a reçu depuis l'indépendance entre 2 et 2,5 % du PIB malien chaque année a-t-elle pu s'effondrer complètement en janvier 2013 face à l'avancée d'une colonne de pickups ? Comment est-il possible que l'essentiel de son matériel se soit retrouvé hors d'usage, comme l'ont constaté les militaires européens chargés de faire l'inventaire ? (Michaïlof, 2018). Le coup d'État militaire de 2012 (qui avait pour revendication initiale un « manque de moyens » pour

¹⁵ L'annexe 2 discute ce point à partir d'une approche modélisée.

mener la guerre contre les rebelles du nord) ne peut guère expliquer ce manque de moyens opérationnels.

Un constat pratiquement identique a été fait au Burkina Faso, comme le note Bendré, un journaliste burkinabè (<http://lefaso.net/spip.php?article48092>), après la tentative de coup d'État avortée de 2011 :

« De tout ce qu'on a entendu des mutins, on retient quelque part que notre armée manquerait de matériel. Notre armée s'est clochardisée alors que dans la tête des citoyens, elle fait partie des institutions les mieux quottées financièrement. Ce qui est suffisant pour désorienter les contribuables. Pour être plus direct, qu'est-ce qui nous dit que l'armée achète le matériel qu'elle prétend avoir payé ? Y a-t-il une gestion transparente des fonds alloués aux forces armées nationale ? N'y a-t-il pas lieu de réfléchir à comment les citoyens peuvent contribuer d'une manière ou d'une autre au contrôle de l'armée pour garantir davantage la transparence et permettre à l'armée d'avoir ce qu'il faut ? Les parades et les défilés militaires sont souvent trompeurs sur les situations réelles de nos armées. »

Le chef d'état-major des armées française, le général François Lecointre allait dans un sens similaire en affirmant que la création de la Taskforce Takuba allait « créer une obligation de résultat chez notre partenaire malien » (*Le Monde* 14-15 juillet 2020). L'histoire a cruellement démenti son affirmation, qui lui est revenue comme un boomerang : les populations du Sahel semblent, assez paradoxalement, faire plutôt porter l'obligation de résultat sur les forces étrangères que sur les armées nationales. En effet, la redevabilité n'est pas un jugement objectif sur des résultats observés de manière impartiale. Les rumeurs, orientées ou non, les *fake news* (Mintz et al. 2021), façonnent la manière dont l'opinion publique ressent les résultats. Ainsi, l'enquête d'opinion Mali-mètre de la Fondation Friedrich Evert (Friedrich Evert Stiftung, mai 2022) montre qu'en avril 2022, plus de 9 Maliens sur 10 étaient très satisfaits (80 %) ou plutôt satisfaits (18 %) du travail des forces de défense et de sécurité, même si 15 % leur reprochent leur inefficacité et si 22 % notent que l'insécurité continue¹⁶. Le contraste est complet avec les jugements portés sur l'intervention française Barkhane, dont 60 % des Maliens sont insatisfaits, et 13 % plutôt insatisfaits (50 % affirmant que Barkhane est complice des groupes armés). L'opinion malienne s'est retournée vers 2019. En décembre 2016, la même enquête Mali-mètre (n°8, 25 au 6 décembre 2016) montrait que 61 % des Maliens faisaient confiance à leur armée pour assurer leur sécurité, et que 48,6 % d'entre eux étaient satisfaits de Barkhane (13,2 très satisfaits et 35,6 plutôt satisfaits) contre 36 % d'insatisfaits (16,6 % plutôt insatisfaits et 19,8 % très insatisfaits. 62 % des Maliens affirmaient alors que Barkhane devrait rester encore un an de plus (6 % plus de quinze ans).

Les interrogations sur l'efficacité des moyens mis à la disposition des armées sont d'autant plus pertinentes que des affaires mises sur le devant de la scène à l'époque montrent que le problème est commun à la plupart des pays du Sahel. Ainsi, en 2020, un scandale de détournement portant sur des centaines de milliards de Fcfa dans le secteur de la défense a été découvert au Niger. Le ministre nigérien de la Défense, Issoufou Katambé déclarait : « des soldats se font tuer sur le

¹⁶ Ces chiffres sont toutefois probablement surestimés car les répondants peuvent craindre des sanctions. C'est ce que montrent Olivia Bertelli, et al. (2023) en utilisant une technique de questionnaire plus sophistiquée (List experiment). Par exemple, alors que 74 % des répondants déclarent que le Mali devrait être dirigé par les militaires quand la question est posée directement, ils ne sont plus que 63,2 % lorsque la technique indirecte est utilisée. Inversement, quand il s'agit de la confiance dans les armées étrangères, les valeurs respectives sont 24,7 % et 36 %.

front alors que les hommes d'affaires et leurs complices tapis au sein du ministère se sucent. » À la suite de la notification d'une transaction suspecte par une banque allemande, un audit mené par l'inspection Générale des Armées a mis au jour un détournement estimé à une centaine de millions de dollars sur un achat d'armement. Cette somme a été détournée entre 2014 et 2019 dans le cadre de commandes d'armes passées par le ministère de la Défense nigérien via des commerçants nigériens qui ont servi d'intermédiaires¹⁷. Ces intermédiaires ont accepté de rembourser une partie des sommes perçues indument.

Au Burkina Faso, le ministre de la Défense a été écroué en 2020 pour détournement de fonds par suite d'une plainte du réseau anti-corruption de la société civile REN-LAC¹⁸.

Une autre marque de changement déjà mentionnée est la démission forcée du fils du président malien IBK de son poste de président de la commission Défense de l'Assemblée sous la pression des émeutiers en juillet 2020, prélude à la chute de son père en août 2020.

Il semble donc que l'étau était en train de se resserrer sur les armées du Sahel. Ce qui poussait par exemple Njoya Tikum coordonnateur du bureau régional du PNUD pour l'Afrique de l'Ouest à affirmer que « Dans les pays du Sahel, l'influence des militaires est en recul »¹⁹

Mais la question est plus complexe qu'un simple contrôle externe, car ce contrôle doit pouvoir s'appuyer sur le contrôle interne. Boisvert (2016), dans le cas du Mali, met l'accent sur la faiblesse de la justice militaire – absence qui garantit une quasi-impunité aux militaires (y compris déserteurs) et ce malgré les abus contre des civils qui ont été dénoncés par les médias.

Par ailleurs, Boisvert (2016) note qu'en 2012, l'armée malienne (FAMa, forces armées maliennes) n'avait pas de doctrine d'engagement, ni même d'orientations générales. Il note encore (2016, p. 88) qu'« En 2018, même si les Maliens disent avoir rédigé une nouvelle doctrine, le résultat se fait attendre malgré une loi de programmation militaire qui affecte des crédits, mais qui ne lance pas la réflexion nécessaire pour réorienter les FAMa ».

Toutefois, le problème est plus profond, puisqu'il concerne aussi la disponibilité des informations sur lesquelles puisse se fonder un contrôle. Ainsi, Josep Borrell déclarait en avril 2021 : « Il faut continuer à aider tout en étant exigeant sur la manière dont ces ressources seront employées (...) Avec des objectifs de résultats vérifiables. Par exemple, en obtenant la bancarisation des paiements des forces armées au Mali. Cela pose un gros problème que nous n'avons, jusqu'à présent, pas résolu. L'armée malienne n'a pas de système permettant de chiffrer ses effectifs réels, de savoir combien gagnent les généraux et les soldats. Il faut le bâtir. » (Interview de Josep Borell par Morgane le Cam, *Le Monde*, 28/4/2021).

Cette orientation vers un contrôle accru était aussi soutenue par certains chercheurs, comme ceux réunis par Omitoogun et. Hutchful, (2006) qui jugent possible de soumettre les forces

¹⁷ <https://www.jeuneafrique.com/1025515/politique/pots-de-vins-surfacturation-et-armes-de-guerre-comment-le-niger-a-perdu-des-dizaines-de-milliards/>

¹⁸ <http://www.rfi.fr/fr/afrique/20200526-ancien-ministre-defense-bouda-ecroue-affaire-corruption>. Mais il a été relâché cinq mois plus tard, d'abord pour raisons de santé, puis pour avoir interjeté appel.

¹⁹ https://www.lemonde.fr/idees/article/2021/08/11/dans-les-pays-du-sahel-l-influence-des-militaires-est-en-recul_6091172_3232.html

armées africaines²⁰ aux mêmes procédures de finance publique que les autres secteurs, tout en préservant ce qui est nécessaire en termes de confidentialité.

3.3 LA FIN D'UN CYCLE ? LES ARMÉES AU POUVOIR DANS LE SAHEL

Cette période de pression sur les armées s'est achevée comme on le sait par une vague de coups d'État. Le chef d'état-major de l'armée française François Lecointre avait souligné le risque : « En outre, les revers répétés des armées maliennes, nigériennes et burkinabèes dans ces zones hors de contrôle conduisaient au risque d'un coup d'État comme celui du capitaine Sanogo au Mali en 2012. Il était à craindre que ces armées éreintées ne soient tentées de se retourner contre leurs États respectifs » (*Le Monde*, 14-15 juillet 2020).

Ce risque s'est concrétisé (à l'exception du Niger et de la Mauritanie) : au Mali en août 2020, au Tchad en avril 2021, en Guinée en septembre 2021 et au Burkina Faso en janvier et septembre 2022. Au Mali, il a fallu une nouvelle crise pour que la junte au pouvoir se débarrasse en 2021 du président de la transition, lui-même ancien militaire – ce qui souligne encore le fait que du point de vue analytique, une armée ne peut être considérée comme une entité homogène.

Il est remarquable qu'au Niger aucun coup d'État ne se soit produit depuis la montée de l'insécurité – ce qui peut être mis en relation avec le fait que ce soit le pays où le budget de l'armée ait le moins augmenté (cf. Graphique 2). Mais c'est aussi le pays où les ressources naturelles (uranium) sont plus essentielles, notamment pour la France.

Lors de cette vague de prises de pouvoir, les pressions extérieures se sont révélées peu opérantes. Les sanctions semblent avoir été largement contournées.

Malgré ces prises de pouvoir, la demande de redevabilité semble avoir été bien entendue par les militaires, alors même que les éléments de la société civile qui portaient le plus cette revendication sont inquiétés. Par exemple, le ministre de la défense du Burkina Faso, le colonel major Kassoum Coulibaly, déclarait que « les forces armées nationales ont une obligation de résultat »²¹.

Dans quelle mesure cette vague de coups d'État valide-t-elle l'approche économique (voir annexe 2), des coups d'État ? Le fait que les budgets de la défense aient connu une évolution exponentielle au Mali et au Burkina et beaucoup moins au Niger a visiblement renforcé les armées, tout en leur donnant une légitimité plus forte obtenir plus de moyens afin de lutter contre l'insécurité. Toutefois, dans le domaine militaire, les injustices dans les nominations (Houngnikpo, 2012) et les tensions internationales (Institut FREE Afrik, 2018, p. 45 et suivantes) ont probablement joué également un rôle important.

En toile de fond, enfin, la pauvreté, les inégalités, le désœuvrement des jeunes, une désaffection croissante pour la démocratie assimilée à la tenue d'élections (Jacquemot, 2022).

Conclusion

Il a pu sembler dans un premier temps que l'insécurité au Sahel, et notamment au Mali, conduirait les armées à plus de redevabilité par rapport aux pouvoirs civils (et aussi par rapport

²⁰ En fait, ce livre présente une série d'études de cas, mais ce sont surtout des pays anglophones qui sont étudiés, à l'exception du Mali (Nouhoum Sangaré).

²¹ <https://lefaso.net/spip.php?article117048>. Justifier un coup d'État par le retour à la sécurité peut évidemment n'être qu'une figure rhétorique, mais parler d'« obligation de résultat » va sans doute un peu plus loin.

aux partenaires extérieurs). Dans la société civile et certains médias, des revendications en ce sens se sont exprimées. Des actions judiciaires ont été lancées contre des responsables du secteur de la défense. Toutefois, dans un second temps, l'insécurité croissante et le peu de réussite des efforts pour y mettre fin ont conduit à une série de coups d'État, à l'exception notable du Niger, où le budget de l'armée a peu augmenté. Comme l'indique l'approche théorique, l'augmentation des budgets militaires a pu jouer un double rôle, détournant les militaires de la prise du pouvoir dans un premier temps tout en leur en donnant les moyens dans un second temps.

Références

Acemoglu, D., Robinson J.A. (2008). "Persistence of Power, Elites, and Institutions." *American Economic Review*, 98 (1), p. 267-93.

Asongu S. A., Sara Le Roux S., Singh P. (2020), "Fighting terrorism in Africa: complementarity between inclusive development, military expenditure and political stability," Working Papers of the African Governance and Development Institute. 20/004, African Governance and Development Institute.

Ayissi A., Sangaré N. (2006), Mali, in Omitoogun W., E. (2006), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*, Oxford University Press.

Azam J.-P. (1995), « L'Etat autogéré en Afrique », *Revue d'économie du développement*, 3e année N°4, 1995. pp. 3-19, doi : <https://doi.org/10.3406/recod.1995.931>.

Azam J.-P., Morisson Ch. (1999), *Conflits et croissance en Afrique (Le Sahel, vol. 1)*, Études du Centre de développement de l'OCDE, OCDE.

Bagayoko-Penone, N., Hutchful, E. & Luckham, R. (2016), « Hybridité et gouvernance de la sécurité en Afrique : Entretien ». *Afrique contemporaine*, n°260, p. 93-109.

Bagayoko N. (2019), « La réforme du système de sécurité malien à l'épreuve des mutations du nexus "défense/sécurité intérieure" dans l'espace sahélien », *Canadian Journal of African Studies / Revue canadienne des études africaines*, 53(3), p. 463-468.

Bates, R. H., (2001), *Prosperity and Violence: The Political Economy of Development*, W.W. Norton & Company, New York, coll. "The Norton Series in World Politics".

Bergamaschi Isaline (2014), "The fall of a donor darling: the role of aid in Mali's crisis", *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 52(3), pp. 347-378, Stable URL: <https://www.jstor.org/stable/43302930>

Bertelli O., Calvo Th., Lavallée E., Mercier M., Mesplé -Somps S. (2023), "Measuring insecurity-related experiences and preferences in a fragile State. A list experiment in Mali", March 15, Document de travail, DIAL DT/2023-01.

Besley T., Robinson J. A. (2010), "Quis custodiet Ipsos custodes? Civilian control over the military", *Journal of the European Economic Association*, vol. 8 (2/3), p. 655-663.

Boisvert, M.-A. (2016), « Forces armées maliennes, une lente reconstruction », *Afrique contemporaine*, n°260, (Contours, Entours et détours des armées en Afrique, 2016-4).

Bryden, A et Chappuis, F (dir.) (2015), *Gouvernance du secteur de la Sécurité : Leçons des expériences ouest-africaines*. Ubiquity Press.

Brzoska M., Omitoogun, W, Sköns E. (2022), *The human security case for rebalancing military expenditure*, SIPRI.

Calvo Thomas., Mercier Marion. (2022), « Causes économiques des guerres civiles : une revue de la littérature », *Statéco*, [hal-03673074](https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-03673074)

Châtaigner, Jean-Marc (2006), « La réforme du secteur de sécurité dans les États et sociétés fragiles. Préalable indispensable au développement ou dernière des illusions néocoloniales ? », *Afrique contemporaine*, n° 218, p. 101-117.

Collier P., Hoeffler A., (1998), “On economic causes of civil war”, *Oxford Economic Papers*, Volume 50 (4), p. 563–573, <https://doi.org/10.1093/oeq/50.4.563>

Croissant, A. (2004), “Riding the Tiger: Civilian Control and the Military in Democratizing Korea. *Armed Forces & Society* », 30(3), 357–381. <https://www.jstor.org/stable/48608695>

Damiba, Paul-Henri Sandaogo (2021), *Armées ouest-africaines et terrorisme, réponses incertaines ?*, Trois colonnes.

Dwyer, M. (2015), “Peacekeeping Abroad, Trouble Making at Home. Mutinies in West Africa”, *African Affairs*, vol. CXIV, n° CLLV, p. 206-225.

Friedman, B. M. (2005), *The moral consequences of economic growth*, Alfred A. Knopf.

Friedrich Ebert Stiftung, *Enquête d'opinion «Que pensent les Malien(ne)s ? »*, Mali Mètre, 2021.

Friedrich Ebert Stiftung, Bureau de Bamako (2022), *Mali-mètre, Enquête d'opinion « que pensent les Malien(ne)s ? »* <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mali/10100/2022-13.pdf>.

Grégoire L-J., Kane A. R., Kacou A. (2008), *L'Afrique et les défis de la Gouvernance*, PNUD-Maisonneuve et Larose.

Houngnikpo Mathurin C. (2012), « Armées africaines : Chaînon manquant des transitions démocratiques », *Bulletin de la sécurité africaine*, n°17, 17/1/2012

Hugon, Ph. (2003) « Les conflits armés en Afrique : apports, mythes et limites de l'analyse économique » *Revue Tiers Monde*, 176, 829-855.

Hugon Ph., Essiane Ango, N. (2018), *Les armées nationales africaines depuis les indépendances. Essai de périodisation et de comparaison, les notes de l'IRIS / avril 2018*

Institut FREE Afrik (2018), *Terrorisme au Burkina Faso. Pourquoi ? Que faire ?*, Ouagadougou, décembre.

Jacquemot P. (2022), *Afrique, La démocratie à l'épreuve*, L'Aube, Fondation Jean-Jaurès.

Joana, J. (2012). Chapitre 5 / Le contrôle démocratique des militaires. in J. Joana, *Les armées contemporaines* (pp. 243-295), Paris: Presses de Sciences Po.

Klingebiel S., Leiderer S., Schmidt P. (2005), *Programme Financing and Public Budgets, New instruments and Starting-Points of Development Policy*, DIE, Discussion Paper, 3/2005.

Koussoubé E., Loada A., Nébié G., Raffinot M., (2015), « Economie politique de la croissance au Burkina Faso : institutions, gouvernance et développement », *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 36 (3), p. 380-396.

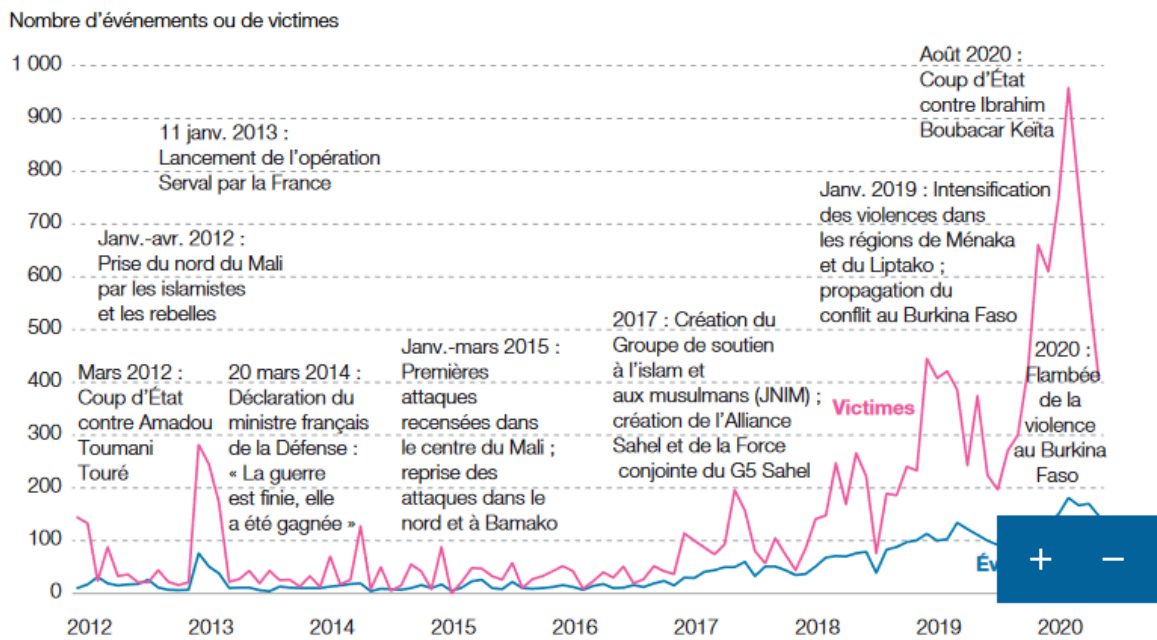
- Irondele B., Rozenberg O., Hoeffler C., Joana J., Chopin O., Olsson Ch. (2012), *Évolution du contrôle parlementaire des forces armées en Europe*, Études de l'IRSEM, n°22.
- Le Gouriellec, S. (2016), « La participation des forces armées africaines aux opérations de maintien de la paix. Une nouvelle manifestation des stratégies d'extraversion ? », *Afrique contemporaine*, 260, p.83-86.
- Lundgren M. (2018), “Backdoor peacekeeping: Does participation in UN peacekeeping reduce coups at home?” *Journal of Peace Research*, July 2018, 55(4), p. 508-523
- Marchal R., Messiant Ch. (2002) « De l'avidité des rebelles. L'analyse économique de la guerre civile selon Paul Collier », *Critique internationale* 2002/3 (no 16), p. 58-69. DOI 10.3917/cii.016.0058.
- McGowan P. J. (2003), African Military coups d'état, 1956-2001: Frequency, Trends and Distribution, *The Journal of Modern African Studies*, Sep., 2003, Vol. 41, No. 3 (Sep., 2003), pp. 339-370.
- Michaïlof, Serge (2018) « Mali, une guerre sans fin ? », *Revue Défense Nationale*, vol. 807, no. 2, pp. 51-55.
- Mintz Alex, Valentino Nicholas A., Wayne Carly (2021), *Beyond Rationality, Behavioral Political Science in the 21st Century*, Cambridge University Press.
- Moulaye, Z. (2015), « Occasions manquées pour une réforme globale du secteur de la sécurité au Mali », chap. 5 in Bryden, A et Chappuis, F (dir.) (2015), p. 85–102.
- North D.C., Wallis J. J., Weingast B. R. (2010), *Violence et ordres sociaux*, Gallimard (traduction de *Violence and Social Orders*, 2009, Cambridge University Press.
- Omitoogun, W., and E. Hutchful, eds. (2006), *Budgeting for the Military Sector in Africa: The Processes and Mechanisms of Control*, Stockholm International Peace Research Institute and Oxford University Press.
- Ouédraogo E. (2014), *Principles of Military Professionalism. Advancing Military Professionalism in Africa*, Africa Center for Strategic Studies (2014),
- Padonou O. (2020), « Des armées sahéniennes face au défi de la transparence et de la corruption, Un meilleur contrôle démocratique du secteur de la défense et de la sécurité au Burkina Faso, au Mali et au Niger constitue un impératif majeur dans la quête de stabilité durable dans le Sahel », <https://ideas4development.org/transparence-corruption-defi-sahel/>
- Piplani V., Talmadge C. (2016), “When War Helps Civil–military Relations: Prolonged Interstate Conflict and the Reduced Risk of Coups” *The Journal of Conflict Resolution* , 60(8), p. 1368-1394
- Powell J. (2012) “Determinants of the Attempting and Outcome of Coups d'état”, *The Journal of Conflict Resolution*, 56(6), p. 1017-1040.
- Raffinot M. (2022), « Un si long voyage. Les budgets par objectifs en Afrique », *Revue Française des Etudes du Développement*, 248, p.142-167.
- REN-LAC (2023), « Le secret défense, une entrave à la redevabilité financière », post du 12/4/2023. <http://renlac.com/2023/04/>, consulté le 16/5/2023
- Stepan A. (1988), *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press.
- Tikum N. (2021), « Sahel : le recul de l'influence des militaires », *Le Monde*, 12/08/2021

Vitalis Joseph (2004), « La réforme du secteur de la sécurité en Afrique : contrôle démocratique de la force publique et adaptation aux réalités du continent », *Afrique contemporaine*, n°209, p. 65-78.

Wondo Omanyundu J. J. (2021), « Quelles capacités militaires et sécuritaires du Burkina Faso face à la menace terroriste ? », *Défense & Sécurité globale*, 15/06/2021, 8813. <https://afridesk.org/quelles-capacites-militaire-et-securitaire-du-burkina-faso-face-aux-menaces-terroristes-jean-jacques-wondo/>, Desk Africain d'Analyses Stratégiques, consulté le 18/05/2023.

Annexe 1. La montée de l'insécurité au Sahel.

Evénements violents et victimes au Mali et dans le Sahel central, 2012-20



Source : Source : OCDE/Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest (2021), « Réseaux de conflit et interventions militaires en Afrique du Nord et de l'Ouest », dans *Conflict Networks in North and West Africa*, Editions OCDE.

Annexe 2 : Le modèle de Besley et Robinson (2010) à l'épreuve de l'Afrique de l'Ouest.

Besley et Robinson (2010) concentrent leur analyse sur les déterminants d'un coup d'État militaire dans un modèle à deux périodes, la seconde période étant celle où le coup d'État peut se produire (ou non). Le modèle décrit la situation qui découle de la confrontation entre deux entités modélisées comme des individus au sens de la théorie micro-économique²² : le gouvernement d'une part, les militaires d'autre part. La prise du pouvoir aura lieu en période 2 si les militaires anticipent que les gains nets de la prise de pouvoir sont supérieurs à leurs gains anticipés en cas de maintien du gouvernement au pouvoir :

$$R - \delta(A) \geq \lambda(R - Aw_2) + Aw_2 \quad (1)$$

où R représente le total des ressources du gouvernement, A est l'effectif de l'armée, w le salaire des périodes $t=1$ ou 2 suivant l'indice. Aw_t est donc la masse salariale de l'armée que l'on peut assimiler ici au budget de l'armée (les dépenses pour les armes ou le matériel en général ne sont pas prises en considération) ; $\delta(A)$ est le coût de la prise du pouvoir supposé proportionnel à la taille de l'armée ; $\lambda(R - Aw_t)$ représente le bénéfice que les militaires retirent des dépenses publiques civiles (par exemple l'éducation, la santé pour leurs familles). Si le salaire anticipé est fixé au niveau w de réservation des militaires (le revenu qu'ils pourraient obtenir dans une occupation alternative), toutes les autres variables étant données, L'équation (1) permet d'obtenir la taille minimale de l'armée (taille au-dessus de laquelle un coup d'État aura lieu), notée A_m .

D'autre part, le gouvernement préfère rester au pouvoir en période 2. S'il reste effectivement au pouvoir, son « avantage » net (en termes d'utilité) sera :

$$G(A) + 2R - A(w_1 + w_2). \quad (2)$$

$G(A)$ est l'avantage en termes de sécurité (contre une menace extérieure à l'armée) procuré par une armée de taille A .

Si le salaire des militaires est fixé à son niveau de réservation, la maximisation suivant A donne la valeur de A optimale du point de vue du gouvernement, notée A^* ²³:

$$G'(A^*) = 2w \quad (3)$$

Le modèle et ses prédictions en cas d'augmentation de la menace « extérieure » dans les pays du Sahel.

Les auteurs n'examinent pas dans leur article les conséquences d'une augmentation de la menace extérieure. Pour les déterminer dans le cas de pays sahéliens, il faut d'abord préciser la situation de départ. Les faits stylisés pour les pays sahéliens sont :

- a) Faible crédibilité de l'Etat, qui ne peut fixer w_2 de manière crédible.

²² Ce qui ne signifie pas que Besley et Robinson pensent ces deux entités comme homogènes. Ils soulignent par exemple qu'au Ghana, le coup d'État de Rawlings a été effectué contre des militaires au pouvoir. C'est aussi ce qui s'est passé au Burkina Faso en 2022.

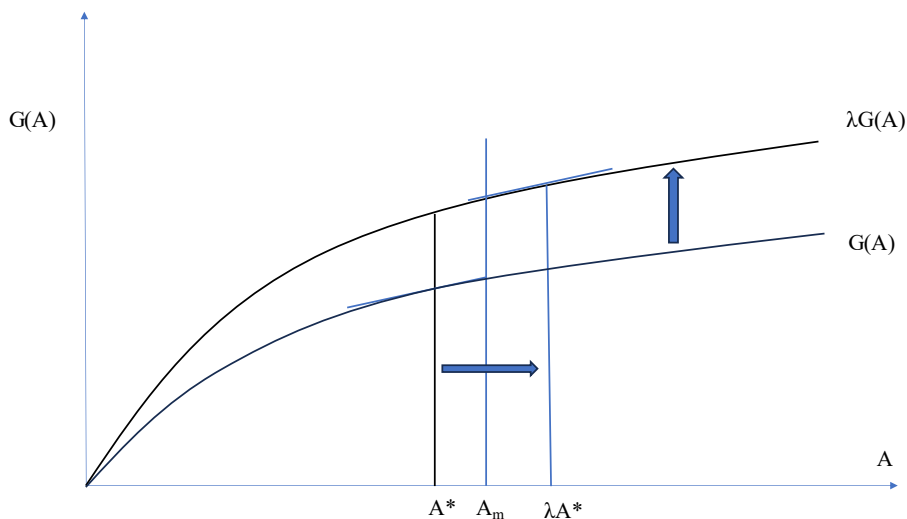
²³ A condition bien sûr que cette valeur existe, ce qui renvoie aux conditions d'Inada. Par exemple, A^* n'existe pas si les salaires des militaires sont si élevés que la pente de $G(A)+2R$ à l'origine est inférieure à $(w_1 + w_2)$

- b) Faible bénéfice des dépenses publiques civiles pour les militaires, en raison de la faiblesse des institutions qui ne garantissent pas des services sociaux de qualité à la population (faible λ)
- c) R est le résultat d'une tension entre deux faits stylisés : d'un côté, R est relativement élevé, faute d'institutions qui empêchent la prédation de l'élite qui domine l'État, mais les ressources sur lesquelles sont prélevées les rentes sont assez faibles dans le Sahel (en dehors de l'or ou de l'uranium).
- d) Menace constante de coup d'État : l'équation (1) est donc proche du point de bascule, où $R - \delta(A) = \lambda(R - Aw_2) + Aw_2$

Pour Besley et Robinson, ceci suggère que les pays africains combinent « ineffective military, weak state capacity, and a high propensity for civil war. » (p. 662). Pour éviter des coups d'État, ils devraient généralement choisir des armées faibles (tin pot military), au risque de ne pas pouvoir établir le monopole de la violence²⁴.

Que se passe-t-il en cas d'accroissement de la menace « extérieure » ? Dans l'expression (3) $G(A)$ représente l'avantage tiré par le gouvernement du fait que l'armée le protège. Supposons que la fonction $G(\cdot)$ ait les caractéristiques habituelles (croissante en A , productivité marginale décroissante). Si la menace augmente, la demande pour une protection $G(A)$ augmente : la courbe $G(A)$ se déplace vers le haut (voir le Graphique 5, dans lequel nous supposons que la courbe se déplace en fonction d'un facteur multiplicatif λ). Dans ce cas, la taille optimale de l'armée (du point de vue du gouvernement) devrait augmenter – ce qui accroît le risque de coup d'État.

Graphique 5 : variation de la taille de l'armée A en cas d'accroissement de la menace externe



²⁴ Si le gouvernement avait la possibilité de s'engager de manière crédible à un salaire plus élevé en période 2 (à partager la rente R), Cela ne vaut que si le gouvernement peut ainsi augmenter la taille de l'armée. Dans ce cas, quand la menace d'un coup d'État est effective, on devrait assister à une corrélation positive entre taille de l'armée et niveau de salaire (p.660). Mais c'est l'inverse que montre le Graphique 1.

Si la situation de départ est proche du point de bascule A_m qui déclenche les coups d'État, Il est possible que dans un premier temps, l'augmentation de la taille de l'armée ne soit pas suffisante pour provoquer un coup d'Etat, mais qu'un accroissement subséquent de l'armée conduise alors au coup d'Etat. C'est ce qu'illustre le Graphique 5, dans lequel la taille de l'armée passe progressivement de A^* à λA^* , en dépassant au passage la valeur A_m

Toutefois, il semble plausible que dans une telle situation, les militaires soient capables d'imposer une augmentation du salaire. Dans ce cas, $G'(A^*)$ augmente et A^* devrait donc diminuer, si la courbe $G(A)$ ne se déplace pas.