



Centre pour le contrôle démocratique
des forces armées - Genève (DCAF)
Document d'orientation politique - No 35

Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en

Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité

Okey Uzochina



Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF)

Document d'orientation politique - N° 35

**Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en
Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité**

Okey Uzochina

Genève, février 2014

Traduit de l'anglais par Linda Machata

Droit d'auteur © 2013 Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève
ISBN 978-92-9222-301-4

Les documents d'orientation du DCAF sont des études politiques qui analysent les problèmes de la gouvernance du secteur de la sécurité sous un angle pratique. Les documents d'orientation peuvent être téléchargés gratuitement à partir du site internet du DCAF à www.dcaf.ch/publications.

À propos de l'auteur :

Okey Uzochina travaille au sein Commission de la CEDEAO depuis octobre 2008, d'abord en tant qu'analyste politique rattaché au Département affaires politiques, paix et sécurité, puis en tant que représentant du DCAF auprès de Commission et enfin comme directeur de programme pour le projet FOREWARN. Chercheur et praticien, Okey Uzochina a contribué à l'élaboration du projet d'un cadre de politique régionale sur la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité de la CEDEAO, soutenu l'adoption du Code de conduite pour les forces armées et services de sécurité des États membres de la CEDEAO, et contribué à l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités des parlementaires ainsi qu'à celle d'un guide sur le contrôle du secteur de la sécurité à l'intention des parlementaires ouest-africains. Okey Uzochina est avocat, titulaire d'un master en conflit, sécurité et développement du King's College de Londres. Ses travaux de recherche portent sur la lutte antiterroriste et la prévention du terrorisme, la gouvernance du secteur de la sécurité, la prévention des conflits et la planification stratégique. Il est membre du Réseau africain pour le secteur de la sécurité, un réseau d'universitaires, de professionnels et de décideurs qui travaillent conjointement en vue de promouvoir la culture de la redevabilité et de bonne gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique.

Editeur : **Fabrice Ramadan**, coordinateur de projet pour le Programme Afrique au DCAF

Table des matières

<i>Sigles et abréviations</i>	viii
1. Introduction	1
2. Aperçu des cadres d'orientation politique des Nations unies et de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité	3
3. Les textes régionaux relatifs à la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest	6
3.1 La CEDEAO et l'élaboration de normes relatives à la réforme du secteur de la sécurité	6
3.2 De l'élaboration des normes à leur mise en œuvre : une tâche ardue	14
4. Le rôle actif de la CEDEAO dans la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest	18
4.1 La CEDEAO, partenaire des processus de réforme du secteur de la sécurité : les cas du Libéria et de la Côte d'Ivoire.....	19
4.2 La CEDEAO, acteur de premier plan dans la réforme du secteur de la sécurité : le cas de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau	23
5. Opportunités et défis pour un agenda de réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest	27
5.1 Vers des valeurs et des objectifs communs	27
5.2 La nécessité d'un équilibre entre soutien politique et assistance technique.....	30
5.3 La nécessité d'un leadership régional pour assurer la cohérence entre les partenaires et la coordination de l'aide extérieure	32
6. Conclusion et recommandations	34
<i>Bibliographie</i>	41
<i>Remerciements</i>	43

Sigles et abréviations

ALPC	Armes légères et de petit calibre
APG	Accord de paix global (Libéria)
APO	Accord politique de Ouagadougou (Côte d'Ivoire)
CCEM	Comité des chefs d'état-major de la CEDEAO
CEDEAO	Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest
CEMAC	Communauté économique des États de l'Afrique centrale
CER	Communauté économique régionale
CMS	Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO
CPCC	Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO
CPLP	Communauté des pays de langue portugaise
DCAF	Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève
DDR	Désarmement, démobilisation et réinsertion
ECOMIB	Mission de la CEDEAO en Guinée
ECOMOG	Groupe de contrôle de cessez-le-feu de la CEDEAO
FAC	Force en attente de la CEDEAO
FCP	Fonds de la CEDEAO pour la paix
G/RSS	Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité
MISMA	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
MISSANG	Mission militaire angolaise en Guinée-Bissau
ONU	Organisation des Nations unies
OSC	Organisation de la société civile
PRSDS	Programme de réforme du secteur de la sécurité en Guinée Bissau
RASALAO	Réseau d'action sur les armes légères en Afrique de l'Ouest (ou WANSAA en anglais)
RASS	Réseau africain pour le secteur de la sécurité
RSDS	Réforme du secteur de la défense et de la sécurité
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SOMA	Accord de mission
UA	Union africaine
UE	Union européenne
WANEP	Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix
WANSED	Réseau ouest-africain pour la sécurité et la gouvernance démocratique

Gouvernance et réforme du secteur de la sécurité en

Afrique de l'Ouest : du concept à la réalité

Okey Uzochina

1. Introduction

Depuis la création de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en 1975,¹ la région a connu trois vagues d'insécurité assez importantes pour faire l'objet de réactions bilatérales et collectives de la part d'États membres et provoquer l'intervention d'acteurs extérieurs. La première vague a eu lieu une quinzaine d'années à peine après la création de la CEDEAO, avec l'éclatement de guerres civiles et de conflits armés internes au Libéria (1989), en Sierra Leone (1997), en Guinée-Bissau (1998) et en Côte d'Ivoire (2002). Ces conflits résultaient souvent de la compétition entre les groupes armés de l'opposition et l'État pour obtenir le contrôle des institutions publiques, ou entre divers groupes armés pour obtenir une plus grande visibilité au sein même de l'État. Au Libéria et en Sierra Leone, le contrôle de l'exploitation des ressources naturelles a largement contribué à faire perdurer le conflit alors qu'en Guinée-Bissau c'était le trafic de drogue.

La deuxième vague d'insécurité, résultant directement des conflits armés internes, peut être liée à l'échec des processus de désarmement, démobilisation, réhabilitation et réinsertion des ex-combattants ainsi qu'à une mauvaise conception et mise en œuvre de processus de réforme du secteur de la sécurité (RSS) dans certains pays, en particulier ceux de l'Union du fleuve Mano.² Les symptômes de l'insécurité ayant infecté la région au-delà des États touchés, cette période a été marquée par une prolifération sans précédent d'armes légères et de petit calibre (ALPC), recyclées dans les différentes zones de conflit, par une augmentation des vols à main armée et des infractions qui y sont liées, et enfin par un essor des réseaux de crimes organisés transfrontaliers.

La troisième vague d'insécurité s'est manifestée par un nouvel affaiblissement des dispositifs de gouvernance de la sécurité et l'incapacité des institutions chargées de la sécurité de l'État à étendre leur contrôle à de vastes étendues de territoire éloignées des centres d'administration, notamment les terrains arides et difficiles, les marécages, les deltas, les zones côtières et les archipels, les eaux territoriales, l'espace aérien et le cyberspace. Les formes d'insécurité qui caractérisent le mieux cette troisième vague sont le terrorisme, la piraterie maritime, le trafic de drogue, le transbordement d'armes par des aéroports et des ports maritimes peu contrôlés, le blanchiment d'argent et la cybercriminalité. Cela concerne, entre autres, la bande Sahélienne, notamment le nord du Mali, le golfe de Guinée, les zones côtières et les archipels de la Guinée-Bissau, les régions nigérianes du nord-est et du delta du Niger.

¹ Les pays membres de la CEDEAO sont les suivants : Bénin, Burkina Faso, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Libéria, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Leone et Togo.

² L'Union du fleuve Mano est composée de la Côte d'Ivoire, de la Guinée, du Libéria et de la Sierra Leone.

Loin d'être indépendantes ou d'être limitées à un laps de temps fixé,³ les trois vagues représentent un continuum d'insécurité. Cela souligne le fait que l'insécurité est dynamique dans sa forme et ses modalités, autorégulée et évolutive, et continue à se renforcer et à se propager si elle n'est pas correctement contrôlée. En outre, la tenue d'élections périodiques s'est révélée être un point tournant d'insécurité dans les États ouest-africains. Les élections sont des poudrières potentielles dans les démocraties naissantes car elles représentent les seuls moments opportuns pour occuper des fonctions politiques, renégocier le contrôle des ressources naturelles et obtenir le partage et la reconfiguration du pouvoir. Les sentiments d'appartenance à caractère ethnique et religieux qui alimentent la crise sont devenus des vecteurs de mobilisation et de négociation politique. Dans de nombreuses régions d'Afrique de l'Ouest, dont la Côte d'Ivoire, le Niger et le Nigeria, un lien a été établi entre d'une part, la montée du militantisme, la hausse de la criminalité et la violence qui ont suivi les élections et d'autre part, le clientélisme et l'armement de partisans et de groupes armés par des acteurs politiques prêts à tout pour s'emparer du pouvoir.

À leur tour, les réponses régionales de la CEDEAO à l'insécurité se sont montrées capables de s'adapter et elles continuent d'évoluer. Sans aucun doute, l'évolution de l'architecture de sécurité régionale de la CEDEAO est louable, et la plupart des efforts d'intervention et de médiation ont donné des résultats positifs. Néanmoins, les efforts ont été fragmentaires, les mandats sont vagues et se chevauchent souvent, et la stratégie de prévention n'a pas été suffisamment anticipée pour endiguer la montée de l'insécurité. En outre, il semble que l'accent ait été tacitement mis sur l'élaboration et l'adoption des instruments et des politiques de sécurité régionale comme une fin en soi. Il est vrai que les instruments passent par de longues périodes de gestation et doivent être approuvés à différents niveaux avant d'être adoptés par le **Conseil des ministres de la CEDEAO** ou l'**Autorité des chefs d'État et de gouvernement**. Aussi, l'effet d'annonce associé à leur adoption va souvent de pair avec le risque de perdre de vue la suite de la démarche et la lassitude de la mise en œuvre.

Bien qu'il incombe aux États membres la responsabilité première de maintenir l'ordre public et de garantir la sécurité des personnes et des biens dans leurs territoires, en tant qu'organe supranational, la CEDEAO joue un rôle essentiel en renforçant encore plus le soutien aux États membres. Son avantage comparatif à cet égard s'est manifesté non seulement dans ses tentatives pour établir une **Force en attente** multidimensionnelle, avec des capacités de déploiement préventif, de maintien de la paix et d'imposition de la paix, mais aussi dans son action pour lutter contre le crime organisé transfrontalier, la circulation d'armes légères et de petit calibre (ALPC) et le trafic de marchandises illicites par le biais de patrouilles frontalières mixtes et d'opérations conjointes. La CEDEAO a également entrepris des efforts de médiation dans plusieurs États membres, notamment la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger. En outre, lors d'élections périodiques organisées au sein des États membres, elle renforce la gouvernance démocratique et constitutionnelle

³ Les durées de temps ne sont pas précisément évaluées. Par exemple, le conflit en Côte d'Ivoire a éclaté en 2002, alors même que le conflit au Libéria touchait à sa fin. Quant à la deuxième vague, elle symbolise la période qui a suivi les conflits. Ainsi, les vagues d'insécurité n'ont pas de dates de début et de fin précises, et elles ne se suivent pas non plus l'une juste après l'autre. C'est pourquoi le terme « vagues » est utilisé ici plutôt que « phases » ou « périodes ».

par des missions d'observation et de suivi des élections. Aujourd'hui, l'organisme régional est pourvu d'une mission d'observation électorale très bien formée et structurée ainsi que d'une **Unité d'assistance électorale** prête à se déployer rapidement dans les États membres, et a élaboré un avant-projet de **Cadre régional pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité** dont l'objectif sera de promouvoir une culture de gouvernance démocratique dans la région.

À la lumière de l'évolution rapide de la situation sécuritaire en Afrique de l'Ouest, après avoir brossé un tableau des politiques pertinentes élaborées au niveau des Nations Unies (ONU) et au niveau de l'Union africaine (UA), la présente étude analyse les documents régionaux de la CEDEAO relatifs à la RSS, insistant sur la difficulté d'appliquer les normes adoptées. Elle évalue ensuite le soutien concret apporté par la CEDEAO aux processus de RSS dans la région, à la fois en tant que partenaire et en tant qu'acteur de premier plan. Elle décrit les obstacles que la CEDEAO aura à surmonter et les opportunités qu'elle devra saisir si elle veut promouvoir la RSS. Enfin, elle formule des recommandations à l'intention des acteurs principaux soutenant la RSS sur la façon dont le Cadre régional pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité pourrait faire office de plate-forme d'appui à la RSS et d'instrument de prévention des conflits et de développement durable.

2. Aperçu des cadres d'orientation politique des Nations unies et de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité

Au niveau mondial, la stratégie de l'ONU en ce qui concerne la réforme du secteur de la sécurité est formulée dans un rapport du **Secrétaire général** datant de 2008, intitulé « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité ». ⁴ Le rapport décrit les principes et les normes sur lesquels s'appuie l'ONU pour aider les acteurs nationaux à renforcer ou rétablir la sécurité. Il est considéré comme une démarche cohérente pour mettre en œuvre la RSS et fournir l'assistance souhaitée. La conception élargie de la sécurité et du rôle des Nations Unies dans le rapport reposait sur la nécessité de « faire face aux facteurs socioéconomiques, culturels, environnementaux, institutionnels et autres causes structurelles profondes qui, au-delà des mobiles apparents, sont à la base des conflits » pour affronter les nouvelles menaces. Le rapport souligne également combien il importe d'adopter une démarche globale et une stratégie coordonnée, en particulier au sortir d'un conflit. Il montre aussi à quel point les activités entreprises au début d'un processus de transition, telles que le désarmement et la démobilisation, peuvent avoir d'importantes répercussions pour la paix et la sécurité à long terme et doivent être associées aux processus du développement à long terme. ⁵ Le rapport reconnaît qu'un niveau de sécurité satisfaisant est nécessaire pour faciliter la réduction de la pauvreté et la croissance économique. La stratégie de l'ONU en matière de réforme du secteur de la sécurité repose sur les principes fondamentaux suivants : l'appropriation nationale, la participation active de l'ensemble des États et des sociétés concernés par la réforme ; sensibilité aux questions de genre ; définition d'un

⁴ Nations Unies, « Assurer la paix et le développement : le rôle des Nations Unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité », Rapport du Secrétaire général, UN Doc. 12 mai 2008.

⁵ Ibid., p. 4, § 6 et 8.

cadre pour la RSS dans les situations d'après-conflit ainsi que d'une stratégie clairement définie ; coordination de l'action des partenaires nationaux et internationaux ; suivi et évaluation des avancées de la réforme pour les soutenir.

Suite au rapport du Secrétaire général, les Nations Unies ont établi en 2012 une première série de guides d'orientation techniques intégrées sur la réforme du secteur de la sécurité.⁶ Les notes, qui détaillent la stratégie de l'ONU en matière de RSS, sont le produit de la collaboration d'un large éventail de parties prenantes au sein du système des Nations Unies, d'experts en RSS, d'universitaires et de décideurs politiques. Elles représentent une source d'information précieuse, non seulement pour le personnel onusien, mais aussi pour les acteurs nationaux, et sert de base aux efforts conjoints de l'ONU et de ses partenaires, notamment les États membres de l'organisation, les organisations régionales et les secteurs public et privé. Les guides sont organisés autour de notes génériques et adaptables sur les objectifs, la portée, la logique, le cadre conceptuel et les processus des principaux éléments de la stratégie de l'ONU en matière de RSS, y compris l'appropriation nationale, la prise en charge des questions de genre, les processus de paix, la gouvernance démocratique et le soutien aux processus d'élaboration de politiques et de stratégies de sécurité nationale.

Cinq ans après le premier rapport du Secrétaire général de 2008, un autre rapport intitulé « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité » présente une étude exhaustive sur la stratégie de l'ONU en matière de RSS. Le rapport reconnaît que la RSS doit être « mieux adaptée aux réformes politiques plus larges qui posent les fondations des processus de transformation tels que les dialogues nationaux, les efforts de réconciliation ou les mesures de justice transitionnelle ». ⁷ Le rapport souligne également combien il importe d'aborder le secteur de la sécurité dans sa globalité par des mesures conformes à son cadre stratégique, politique et structurel, et combien il est nécessaire de garantir que les mandats confiés par le Conseil de sécurité tiennent compte de manière plus évidente de l'opinion des pays concernés. Sur la base de l'expérience de ces cinq dernières années, le rapport formule des recommandations sur la manière dont les Nations Unies, les États membres et les partenaires peuvent améliorer leur soutien à la RSS : en encourageant une prise en charge des activités par les pays, à la fois durable et ouverte à la diversité ; en favorisant la mise en place de services de sécurité dans l'immédiat ; en renforçant les capacités consacrées à la réforme afin d'assurer une meilleure coordination entre ceux des projets qui sont spécifiques à une composante donnée et ceux qui concernent l'ensemble du secteur ; en élargissant ou renforçant les partenariats ; en facilitant le dialogue et le partage de l'expérience acquise ; en améliorant la cohérence et la coordination entre les diverses institutions compétentes. ⁸

⁶ Nations Unies, « Integrated Technical Guidance Notes on Security Sector Reform », UN Doc. 2012.

⁷ Nations Unies, « Sécurité des États et des sociétés : renforcer l'appui global apporté par l'Organisation des Nations Unies à la réforme du secteur de la sécurité », Rapport du Secrétaire général, 13 août 2013, p. 2.

⁸ Ibid. Cf. « Enseignements tirés de l'expérience et recommandations sur la voie à suivre », p. 24–28. Les organisations régionales et les États membres peuvent à leur tour tirer de nombreux enseignements de l'expérience des Nations Unies dans l'élaboration et la révision de sa stratégie globale, le renforcement des capacités et la mise au point de notes/outils d'orientation.

À l'échelle du continent africain, le **Cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité** a été finalisé en avril 2012 à l'issue de vastes consultations avec les États membres, la société civile et les spécialistes.⁹ Adopté officiellement par l'Assemblée des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine en janvier 2013, il représente un grand pas vers l'appropriation africaine des stratégies de RSS dans un effort pour réduire l'écart persistant entre les stratégies de RSS (pour la plupart pilotées de l'extérieur) et le dysfonctionnement du secteur de la sécurité dans de nombreux pays membres de l'UA tant au niveau de la prestation que de la gouvernance.¹⁰ Le document s'appuie sur le cadre normatif international des Nations Unies et s'aligne également sur d'autres instruments de l'UA, notamment l'Acte constitutif de l'Union africaine de 2000, le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine de 2002, et la Déclaration solennelle sur la politique africaine commune de défense et de sécurité de 2006. Le Cadre d'orientation de l'UA prévoit un cadre continental pour la gouvernance démocratique d'un secteur de la sécurité efficace et rationnel. Il résume en outre les principes fondamentaux de la RSS qui sont particulièrement pertinents dans le cas du continent africain, dont :

- une solidarité africaine et des partenariats africains ;
- des liens entre la RSS et l'intégration régionale ;
- une appropriation, une responsabilité et un engagement nationaux ;
- le respect d'une vision nationale de la RSS et de ses paramètres pour obtenir un soutien extérieur ;
- la participation d'institutions de sécurité informelles et coutumières ou celle d'acteurs de la justice traditionnelle aux processus de RSS, selon le cas ;
- la responsabilité principale des États en ce qui concerne la coordination de l'assistance à la RSS.¹¹

Le Cadre d'orientation de l'UA engage la Commission de l'UA à élaborer les mécanismes, les outils et les instruments nécessaires à la mise en œuvre de la politique. C'est dans cette optique que la Commission de l'UA a travaillé en partenariat avec l'Union européenne (UE) pour concevoir un programme de 2,4 millions de dollars. Il faudra, entre autres, élaborer des outils d'orientation et des instruments politiques pratiques pour que le Cadre d'orientation de l'UA puisse déboucher sur des mesures concrètes, faciliter les missions conjointes d'évaluation de l'UA, l'ONU et l'UE visant à améliorer la coordination de l'appui aux efforts nationaux de RSS, permettre le déploiement rapide de spécialistes sur le continent pour répondre aux demandes urgentes de soutien à la RSS, mettre au point une conception commune de la RSS parmi les États membres de l'UA et les Communautés économiques régionales (CER), renforcer les capacités de la Commission de l'UA afin qu'elle puisse fournir une assistance constante et durable aux États membres en matière de RSS.¹²

⁹ Le Réseau africain pour le secteur de sécurité a joué un rôle particulièrement important dans la rédaction du cadre d'orientation de l'UA et dans les concertations pour son élaboration et son adoption.

¹⁰ Cadre d'orientation de l'Union africaine sur la réforme du secteur de la sécurité, p. 7, § 9-10.

¹¹ Ibid., p. 9 – 11, §. 16 (B).

¹² UNDPKO, *SSR Newsletter*, Jan. – Mar. 2013, p. 1.

Le paragraphe 69 du Cadre d'orientation de l'UA reconnaît que les CER sont les piliers de l'Union africaine et, à ce titre, des acteurs de premier plan des politiques et stratégies continentales relatives à la paix et à la sécurité. Le paragraphe précise en outre que le principe de l'appropriation locale de la RSS est également étendu à l'appropriation régionale, ce qui signifie que les CER ont un rôle primordial à jouer dans les activités de RSS de leurs États membres par rapport aux autres organisations externes.

Conformément au mandat qui lui a été confié par l'ONU et de l'UA, le projet de **Cadre régional pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité**, qui tire sa légitimité de l'approbation des États membres et des organes de la CEDEAO, cherche à clarifier ce que signifie la sécurité dans le contexte ouest-africain, qui sont les personnes dont la sécurité doit être garantie, quels sont les objectifs, les défis en matière de sécurité et les réformes nécessaires, qui est impliqué dans la prestation et la supervision des services de sécurité, comment les objectifs sécuritaires peuvent se traduire en résultats concrets. Un **plan d'action** accompagnerait le cadre afin d'associer systématiquement les objectifs aux résultats attendus, en définissant les activités nécessaires et un calendrier réaliste, les acteurs concernés et leurs responsabilités, ainsi que les ressources requises.¹³ La valeur ajoutée du projet de Cadre régional de la CEDEAO réside dans son approche globale et opérationnelle. Il ne cherche pas à élaborer davantage de normes pour la promotion de la gouvernance démocratique et de la réforme du secteur de la sécurité, il s'attache plutôt à préciser et prescrire des mesures positives d'incitation au respect de normes convenues et d'objectifs figurant déjà dans l'architecture globale de la sécurité régionale.

3. Les textes régionaux relatifs à la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest

3.1. La CEDEAO et l'élaboration de normes relatives à la réforme du secteur de la sécurité

Face aux nouveaux défis sécuritaires auxquels la région est confrontée, la CEDEAO s'est progressivement doté de nombreux textes en plus du Traité original. L'article 58 du Traité révisé de la CEDEAO de 1993 et le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999 mettent l'accent non plus sur la défense collective mais sur la sécurité collective. Ces deux instruments permettent à l'organisation régionale de prendre des mesures politiques, militaires et humanitaires en cas de conflit armé interne, comme ceux qui ont eu lieu au Libéria, en Sierra Leone et en Côte d'Ivoire. De même, d'autres protocoles et conventions ont été élaborés par la suite aux fins de **renforcer la gouvernance démocratique** et d'enrayer la prolifération des ALPC après les conflits armés. S'appuyant sur les enseignements tirés des conflits passés, les efforts se sont portés sur la prévention des conflits ainsi que sur la réglementation de la conduite des forces armées et des

¹³ Un plan d'action était initialement prévu. Le paragraphe 74 du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO prévoit l'élaboration d'un cadre logique pour la gouvernance sécuritaire assorti d'un plan d'action qui prenne en compte les spécificités de la région. Cette idée se reflète dans le plan de mise en œuvre triennal du Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO pour la gouvernance de la sécurité.

prestataires de services de sécurité. A l'heure actuelle, les efforts se tournent vers les menaces récemment mises en évidence par la troisième vague d'insécurité.

Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, 10 décembre 1999

Depuis son adoption en 1999, le Mécanisme de prévention des conflits a joué un rôle important dans l'évolution d'un ensemble d'organes et d'instruments normatifs qui, pris conjointement, en sont venus à former l'architecture de la sécurité de la CEDEAO. Le mécanisme établit un lien inextricable entre les raisons d'être de la CEDEAO (développement économique et intégration régionale) et la sécurité des peuples et des États membres. Il redéfinit le **Groupe de contrôle de cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG)** comme étant une force régionale et multidimensionnelle en attente, composée de civils et de militaires au lieu d'un groupe de soldats déployé par l'un ou l'autre des États membres.¹⁴ Il impose aux États membres de maintenir des unités de force en attente sur leur territoire.¹⁵ Il a également créé d'importants organes et institutions qui subsistent à ce jour, bien que sous des noms différents. Ce sont par exemple le **Conseil des sages** et les **représentants spéciaux**, le **Conseil de médiation et de sécurité (CMS)**, la **Commission de défense et de sécurité** (à présent **Comité des chefs des services de sécurité**) et le **Système d'alerte précoce** qui comprend des bureaux de zones et un Centre d'observation et de suivi (maintenant Cellule de crise) au sein de la Commission de la CEDEAO, dont le siège est basé à Abuja.¹⁶

Pour la première fois en Afrique de l'Ouest, l'accent a été mis, comme il se devait, sur les défis à relever en matière de sécurité régionale, tels que le contrôle de la criminalité transfrontalière, le contrôle des ALPC et la lutte contre le blanchiment d'argent. Le Mécanisme de prévention des conflits a également jeté les bases du développement des organes de surveillance/observation des élections et d'assistance humanitaire de la CEDEAO. À bien des égards, le mécanisme bouleverse les habitudes en reconnaissant les **principes de bon voisinage** et l'égalité des États, et vise à consolider un gouvernement et des institutions démocratiques dans chaque État¹⁷ plutôt que de ré-sacraliser les principes de souveraineté des États et de non-ingérence dans les affaires intérieures. Il place la CEDEAO au premier plan de la sécurité régionale et en fait un pilier non seulement de l'architecture de la paix et de la sécurité de l'Union africaine mais également de l'ONU.

Protocole A/SP1/12/01 sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Mécanisme, 2001

Ce protocole additionnel a été élaboré pour compléter le Mécanisme de prévention des conflits de 1999 en vue de consolider les gouvernements et les institutions démocratiques. Il établit les principes de convergence constitutionnelle communément applicables aux États membres de la CEDEAO sur la base des principes de bonne

¹⁴ Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, article 21. L'ECOMOG est le prédécesseur de la Force en attente de la CEDEAO.

¹⁵ Ibid., article 28.

¹⁶ Ibid., chapitre IV.

¹⁷ Ibid., article 2.

gouvernance : respect de la primauté du droit et des droits humains, séparation des pouvoirs, renforcement des parlements, indépendance de la justice, promotion d'une presse non-partisane et responsable, liberté d'association, non-discrimination ethnique, raciale, religieuse ou régionale, participation populaire aux prises de décision, et contrôle civil et démocratique des forces armées.

De manière significative, le principe de « **tolérance zéro face à tout changement anticonstitutionnel et tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir** »¹⁸ sert de base pour sanctionner des gouvernements qui ne s'y conforment pas, des mesures et des pressions politiques, en y incluant la fixation d'un calendrier électoral en Côte d'Ivoire, au Mali et au Niger dans le but de ramener aussi rapidement que possible la gouvernance démocratique dans les États. En outre, la section VI (articles 19 à 24) du Protocole additionnel insiste sur le contrôle démocratique des forces armées, de la police et des forces de sécurité. Le protocole prévoit également que les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles légitimes et que les personnels des forces armées sont des citoyens en uniforme bénéficiant de droits reconnus par leurs constitutions nationales sous les réserves édictées par leur statut spécial.¹⁹ Dans un effort pour empêcher les forces armées et les services de sécurité d'empiéter sur l'arène politique, le Protocole additionnel proscrie toute propagande et toutes activités politiques ou syndicales.²⁰ Concrètement, il prévoit l'éducation du personnel des forces armées et des forces de sécurité publique à la constitution de leur pays, aux principes et règlements de la CEDEAO, aux droits humains, au droit humanitaire et aux principes démocratiques. À cet égard, le protocole additionnel recommande d'organiser occasionnellement des séminaires, des réunions et des sessions de formation communes réunissant les forces armées et les forces de sécurité publique avec des membres de la société civile et d'autres secteurs de la société.²¹

La Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leurs munitions et autres matériels connexes, 2006

La Convention sur les ALPC a été adoptée par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO en juin 2006 afin d'éradiquer la fabrication et le trafic illicites d'armes légères et de petits calibres dans la région. Elle est entrée en vigueur en 2009, et un plan d'action quinquennal pour sa mise en œuvre a été adopté en mars 2010 par les ministres en charge de la défense et de la sécurité des pays membres. La convention est un instrument contraignant, contrairement à la Déclaration de moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères de 1998 et le Code de conduite pour la mise en œuvre du moratoire de 1999.

La convention crée un régime d'autorisation pour les ALPC en deux étapes logiques. La première, et il s'agit d'une mesure symbolique, impose une interdiction absolue sur le transfert des armes légères et de petit calibre ainsi que sur les équipements servant à leur

¹⁸ Protocole additionnel, article 1(c). Le principe de tolérance zéro est conforme à la Déclaration de Lomé sur le cadre pour une réaction face aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, adoptée en 2000 par l'Organisation de l'unité africaine.

¹⁹ Ibid., article 20 (1) et article 21

²⁰ Ibid., article 22(1) (2). article 20 (2)

²¹ Ibid., article 23 (1) (2).

fabrication sur/vers et à partir du territoire d'un État membre.²² La seconde, qui s'applique à certaines circonstances exceptionnelles, prévoit une dérogation au principe d'interdiction, auquel cas l'État membre en question peut être autorisé à transférer et utiliser des ALPC²³ à des fins légitimes de défense et de sécurité nationales, pour des nécessités liées à la conduite des opérations de soutien à la paix ou autres opérations menées conformément aux décisions des Nations Unies de l'Union africaine, de la CEDEAO ou d'autres organisations régionales/sous-régionales dont il est membre.

Afin d'éviter tout abus, la convention impose aux États membres de faire en sorte que l'authenticité des licences ou autorisations accordées puisse être vérifiée et validée. Elle interdit également, sans aucune exception, les transferts d'ALPC à des acteurs non étatiques qui ne sont pas explicitement accrédités par l'État membre importateur. La détention d'ALPC par des civils se calque elle aussi sur ce processus d'interdiction à deux niveaux en ce qui concerne la détention, l'usage et le commerce de ces armes. Il en va de même pour la réglementation des circonstances selon lesquelles les autorités nationales peuvent accorder ou refuser à des civils une autorisation de détention d'une ou plusieurs armes de petit calibre et de leurs munitions. Avec l'aide de la Commission de la CEDEAO, les États membres doivent renforcer les contrôles frontaliers et organiser des programmes d'éducation ainsi que des campagnes de sensibilisation afin de promouvoir une culture de la paix auprès du public. La Direction des armes légères, basée à Abuja, et le Programme de lutte contre les armes légères de la CEDEAO, basé à Bamako, ont déjà assisté les commissions nationales sur le contrôle des ALPC en les aidant à renforcer leurs capacités. Cependant, même si la convention a pris une importance considérable au niveau politique, il reste encore beaucoup à faire pour empêcher le recyclage des ALPC d'une zone de conflit à l'autre et pour réduire la criminalité transfrontalière.

Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, 2008

Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO (CPCC) a été adopté par le Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO en janvier 2008. Il a été conçu comme une stratégie complète et opérationnelle de prévention des conflits et de consolidation de la paix visant à faciliter la mise en œuvre effective du Mécanisme de prévention des conflits.²⁴ Le CPCC comprend quatorze composantes ou domaines thématiques : alerte précoce ; diplomatie préventive ; droits humains et Etat de droit ; démocratie et gouvernance politique ; gouvernance des ressources naturelles ; initiatives transfrontalières ; gouvernance sécuritaire ; désarmement pratique ; médias ; femmes, paix et sécurité ; promotion de la jeunesse ; force en attente de la CEDEAO ; assistance humanitaire ; et éducation à la paix (culture de la paix). Une quinzième composante, mécanisme de mise en œuvre, a été mise au point par la suite. Elle se reflète dans le Plan prioritaire triennal pour la mise en œuvre des composantes du CPCC, 2013 - 2015 (également appelé matrice CPCC). Les objectifs de la composante gouvernance de la sécurité du CPCC²⁵ sont les suivants :

²² Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre, leur munitions et autres matériels connexes, 2006, article 3.

²³ Ibid., article 4.

²⁴ Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO, § 7 (a).

²⁵ Ibid., § 72 – 76.

- éliminer les menaces aux droits individuels et collectifs, à la sécurité, à la vie, aux moyens de subsistance, à la propriété, à la protection des institutions et des valeurs de gouvernance démocratique, aux droits humains et à la primauté du droit dans le cadre de la sécurité humaine ;
- orienter les objectifs et les capacités des individus, groupes et institutions engagés dans le système de sécurité en vue de les rendre réceptifs et responsables par rapport au contrôle démocratique et de leur faire respecter les droits humains fondamentaux ;
- assurer l'émergence et la consolidation de systèmes de sécurité responsables, transparents et participatifs au sein des États membres.

Le but de cette composante est de faciliter la mise en œuvre des dispositions pertinentes de l'article 58 du Traité révisé de la CEDEAO, des dispositions pertinentes du Mécanisme et du Protocole sur la libre circulation, et en particulier des articles 1 (C, E) et 19-24 du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. Pour atteindre les objectifs, il faudra prévoir le recrutement et la formation de spécialistes en DDR (désarmement, démobilisation et réinsertion) et en RSS afin de bâtir une expertise en la matière au sein de la Commission de la CEDEAO. Il faudra aussi fournir l'assistance technique et les équipements nécessaires à la mise en place d'une base de données d'outils relatifs à la RSS, ainsi qu'un ensemble d'ouvrages de référence et autres outils qui pourront s'avérer utiles lors de futurs projets. En outre, le paragraphe 74 du CPCC prévoit l'élaboration d'un cadre logique pour la gouvernance sécuritaire, doté d'un plan d'action qui prenne en compte les particularités de la région devant être intégrées dans les processus de RSS tant continentaux que mondiaux. Il est essentiel que le processus en cours visant à présenter clairement le Cadre de la CEDEAO pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité et celui plus large de mise en œuvre du CPCC soient explicitement liés. Cela contribuera à une approche globale stratégique et cohérente sur le plan opérationnel.

L'Acte additionnel portant code de conduite des forces armées et services de sécurité de la CEDEAO, 2011

Intégré à l'Acte additionnel au Traité révisé de la CEDEAO de 1993, ce code vise à établir des normes communes pour la conduite et la gouvernance démocratique des personnels en uniforme dans les États ouest-africains, en améliorant les relations non seulement entre eux-mêmes, mais aussi avec les dirigeants politiques et la population civile. En outre, l'acte additionnel cherche à promouvoir l'intégration des normes démocratiques dans le comportement des forces armées et des services de sécurité dans les États de la CEDEAO. Il rappelle les normes de conduite et les principes démocratiques universellement reconnus, les droits humains et le droit international humanitaire.

En plus de s'attaquer au problème de l'incidence élevée des coups d'État dans la région, le code cherche à mettre en place des conditions qui découragent les changements de gouvernement anticonstitutionnels et renforcent la gouvernance démocratique et le contrôle du secteur de la sécurité par les civils. Son adoption par le Conseil des Ministres de la CEDEAO à Abuja les 17 et 18 août 2011 témoigne d'une volonté politique d'atteindre les objectifs d'un instrument digne de ce nom. Le code réaffirme que les

forces armées et les services de sécurité sont subordonnés à l'autorité constitutionnellement et démocratiquement élue.²⁶ En plus de la formation professionnelle, il prévoit pour eux un programme d'éducation adapté au grade de chacun sur le droit constitutionnel, les droits humains, le droit international humanitaire et le maintien de la paix.²⁷ Pour ce faire, il devra être intégré dans les programmes de formation et d'éducation et enseigné aux forces armées et services de sécurité à tous les niveaux et dans tous les États membres de la CEDEAO.²⁸

Le code de conduite est, à plusieurs égards, un progrès sans précédent. Le fait de l'intégrer dans un acte additionnel annexé au Traité révisé de la CEDEAO élève ce dernier au plus haut statut politique possible au sein de la CEDEAO et le rend juridiquement contraignant dès son entrée en vigueur, attestant ainsi de son importance pour la promotion de la G/RSS.²⁹ Il convient également de noter que, contrairement aux autres instruments sécuritaires de la CEDEAO qui entrent en vigueur dès leur ratification par un certain nombre d'États membres, l'Acte additionnel portant code de conduite prend effet dès sa publication par la Commission de la CEDEAO dans le Journal officiel de la Communauté et par les États membres dans leurs journaux officiels respectifs.³⁰ Une autre mesure novatrice consiste en l'organisation de réunions bi-annuelles pour évaluer son application aux niveaux local, national et sous-régional.³¹

La Stratégie antiterroriste de la CEDEAO et plan de mise en œuvre, 2013

Les chefs d'État de la CEDEAO ont adopté la **Déclaration politique sur la position commune contre le terrorisme** en février 2013. En annexe de cette déclaration figure la **Stratégie antiterroriste de la CEDEAO et son plan de mise en œuvre**. La Déclaration politique de la CEDEAO condamne sans équivoque le terrorisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations, y compris l'enlèvement, le détournement, la prise d'otages, la demande et le paiement d'une rançon, le bombardement de biens publics et privés et des infrastructures critiques, les actes de sabotage et la profanation des lieux de cultes et autres lieux sacrés.³²

En adoptant la Stratégie antiterroriste de la CEDEAO et son plan de mise en œuvre, les chefs d'État ont approuvé la création de l'**Unité de coordination de lutte antiterroriste de la CEDEAO**, d'un **mandat d'arrêt de la CEDEAO** et d'une **liste noire des réseaux terroristes et criminels**.³³ Le but de la stratégie est de donner effet aux instruments de lutte contre le terrorisme régionaux, continentaux et internationaux, et de fournir un cadre d'action opérationnel commun pour prévenir et éradiquer le terrorisme et les actes criminels connexes dans la région. Les structures de mise en œuvre

²⁶ Acte additionnel portant code de conduite des forces armées et services de sécurité de la CEDEAO, 2011, articles 1 à 3.

²⁷ Ibid., article 5.

²⁸ Ibid., article 33.

²⁹ Ibid., article 37.

³⁰ Ibid., article 36. Cette disposition donne effet à la nature supranationale de la CEDEAO, en vertu de laquelle les décisions et les instruments de la CEDEAO s'appliquent aux États membres sans devoir être ratifiés par les dirigeants nationaux et adaptés par les parlements nationaux.

³¹ Ibid., article 35.

³² Déclaration politique sur la position commune contre le terrorisme, article 1.

³³ Ibid., article 11.

comprennent un **groupe de travail national**, la **Commission** et la **Cour de justice de la CEDEAO**, le **Comité des chefs de police d'Afrique de l'Ouest**, le **Réseau d'alerte et de réponse de la CEDEAO**, le **Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment de l'argent en Afrique de l'Ouest**, l'Union économique et monétaire ouest-africaine, les organisations de la société civile (OSC) et les réseaux de médias. Le plan de mise en œuvre énumère les mesures nécessaires, en vertu des trois piliers (prévention, poursuite et reconstruction), la responsabilité de la mise en œuvre des actions et les partenaires concernés.

La Déclaration de la CEDEAO et de la CEEAC sur la sécurité maritime de 2013 et le projet de Stratégie de la CEDEAO sur la sécurité maritime

La **Déclaration sur la sûreté et la sécurité maritimes dans le golfe de Guinée** a été adoptée lors d'un sommet réunissant les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO et ceux de la Communauté économique des États de l'Afrique centrale (CEEAC) en juin 2013. Pour faciliter l'adoption de cet accord multilatéral contraignant visant à éradiquer les activités illégales dans leur espace maritime commun, les chefs d'État ont également examiné un **Code de conduite transitoire relatif à la prévention et à la répression des actes de piraterie, des vols à main armée à l'encontre des navires et des activités maritimes illicites en Afrique de l'Ouest et du Centre**. Aux termes de la Déclaration sur la sécurité maritime, la CEEAC, la CEDEAO et la Commission du golfe de Guinée doivent encourager les activités visant à renforcer la coopération, la coordination, la mutualisation et l'interopérabilité des moyens entre les États membres.³⁴

Adoptant des mesures d'action positive, la déclaration engage les États membres à procéder à la collecte et à l'échange d'informations, renforcer les capacités des responsables de l'application de la loi dans le domaine de la sûreté et de la sécurité maritimes, élaborer et mettre en œuvre des législations nationales pertinentes ainsi que des politiques nationales de lutte contre la piraterie, les vols à main armée et autres activités illicites commises en mer, mettre en place des organes nationaux chargés de la coordination des opérations de l'État en mer, investis de pouvoirs suffisants pour remplir leurs missions, prévoir des mécanismes nationaux de financement des politiques de lutte contre la piraterie et autres activités illicites commises en mer, et organiser l'acquisition et la maintenance des principaux équipements maritimes.³⁵ Le code de conduite, est un instrument non contraignant et transitoire, qui cherche à réunir le consensus des États membres concernant leur intention d'adopter des mesures, notamment pour la coopération, l'échange d'informations et l'assistance, la collaboration en vue de l'élaboration et de la promotion de programmes de formation et d'éducation en matière de gestion du milieu marin, l'examen et la révision des législations nationales pertinentes. D'autre part, la CEDEAO accélère la mise au point de sa **Stratégie maritime intégrée**.

³⁴ Déclaration des chefs d'État et de gouvernement des États de l'Afrique centrale et de l'Afrique de l'Ouest sur la sûreté et la sécurité maritimes dans le golfe de Guinée, article 2.3.

³⁵ Ibid., article 2.5.

Le Projet de Cadre régional de la CEDEAO pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité

Le projet de Cadre régional de la CEDEAO a fait l'objet de discussions lors de plusieurs forums depuis janvier 2009, à commencer par un atelier interne de sensibilisation les 21 et 22 janvier 2009 à Abuja au Nigéria, organisé par le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées – Genève (DCAF) et le Bureau régional de la Fondation Friedrich-Ebert, en partenariat avec le Réseau africain pour le secteur de la sécurité (RASS) et le Réseau ouest-africain pour la sécurité et la gouvernance démocratique (WANSED). En novembre 2009, une équipe de neuf experts régionaux s'est réunie à Abuja pour travailler sur un avant-projet du document. Depuis, plusieurs améliorations ont été apportées, d'abord lors d'une réunion consultative en septembre 2010, puis lors de l'harmonisation des versions anglaise et française effectuée par un consultant. Suite à une demande de la Division de la sécurité régionale de la CEDEAO, le DCAF a apporté son aide, contribuant ainsi à l'amélioration de la version actuelle. Les prochaines étapes seront l'approbation du document par les experts nationaux des États membres de la CEDEAO, son adoption par le Conseil des ministres et des chefs d'État de la CEDEAO, et sa présentation officielle au Parlement de la CEDEAO.

Le projet de Cadre régional de la CEDEAO reconnaît que la gouvernance démocratique et la sécurité humaine sont au cœur de la stratégie, qui vise à faire de la sécurité un bien public régional, un service essentiel pour les citoyens et une condition indispensable à la réalisation du développement durable. Pour que cette nouvelle vision de la sécurité devienne une réalité, il faudra opérer de profonds changements afin d'assurer la gouvernance démocratique et la réforme du secteur aux niveaux régional et national. Compte tenu des soubresauts sécuritaires qu'a connus la région et de la nécessité d'engager la responsabilité des acteurs de la sécurité, le projet de cadre régional peut aussi être considéré comme une tentative de contrat social tripartite impliquant la classe politique, l'élite sécuritaire/militaire et les citoyens dans divers mécanismes de contrôle de la sécurité. Certains des instruments clés de la CEDEAO, notamment le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance et l'Acte additionnel portant code de conduite des forces armées et services de sécurité de la CEDEAO, témoignent de ces efforts pour repenser la sécurité comme un sujet qui n'est pas l'apanage des classes politiques et militaires.

En tant que document politique, le projet de Cadre régional de la CEDEAO fournit des orientations aux États membres et autres parties prenantes concernant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des programmes et projets de gouvernance et de réforme du secteur de la sécurité (G/RSS). Il rappelle les principes fondamentaux de G/RSS en Afrique de l'Ouest : solidarité et partenariats africains et ouest-africains ; respect de la souveraineté nationale et de l'intégrité territoriale ; existence de liens étroits entre la G/RSS et l'intégration régionale ; appropriation régionale et nationale ; enfin, sensibilité aux questions de genre.

D'autre part, le projet de cadre fournit une liste d'étapes et de points importants à intégrer et à suivre dans tout processus de G/RSS :

- i. l'élaboration d'une législation pertinente en matière de sécurité, comme par exemple une politique de sécurité nationale ;
- ii. l'examen périodique du secteur de la sécurité et l'évaluation des besoins ;
- iii. l'implication des autorités coutumières et des prestataires de services de sécurité communautaires ;
- iv. la participation effective des OSC et des médias ;
- v. la mise en place d'institutions de contrôle et de suivi démocratiques et efficaces ;
- vi. un financement et une stratégie de mobilisation des ressources efficaces ;
- vii. un cadre national pour la coopération et l'établissement de partenariats ;
- viii. une stratégie de communication efficace ;
- ix. un mécanisme de suivi et d'évaluation.

Le cadre régional de la CEDEAO est encore à l'état de projet ; son approbation par les experts des États membres et son adoption finale par les chefs d'État et de gouvernement contribueront grandement à l'amélioration des normes démocratiques par le biais de la G/RSS en Afrique de l'Ouest.

3.2 De l'élaboration des normes à leur mise en œuvre : une tâche ardue

Passer de l'élaboration des normes à leur mise en œuvre effective n'est pas chose aisée. En effet, de nombreux obstacles entravent la mise en œuvre efficace des documents de politique régionale de la CEDEAO sur la G/RSS.

a) Des ressources humaines limitées pour appuyer la mise en œuvre des documents politiques de la CEDEAO

L'obstacle le plus considérable à la mise en œuvre des politiques est le manque de moyens humains. Ceci peut concerner non seulement les effectifs mais aussi la qualité (compétences techniques) des ressources humaines. Du fait de la limitation des ressources humaines au sein de la Commission de la CEDEAO,³⁶ la conceptualisation et la formulation des normes sont presque toujours confiées à des consultants, même si le processus est prétendument mené par un département ou une direction spécifique. Un consultant extérieur peut ne pas être au courant des dynamiques internes si essentielles ni des processus de concertation politique propres à l'organisation, de telle sorte que l'élaboration de la politique risque d'être au mieux ralentie, au pire remise en question. La capacité interne de la Commission de la CEDEAO étant limitée, il est évident que sa capacité à aider les États membres l'est également.

³⁶ L'insuffisance des ressources humaines n'est pas sans rapport avec le gel des recrutements décidé par les chefs d'États et de gouvernement de la CEDEAO en 2008. La Division de la sécurité régionale de la CEDEAO ne dispose actuellement que de deux administrateurs, et d'aucun responsable pour les questions relatives à la RSS. Bien que le gel des recrutements ait été partiellement levé en 2012 et qu'un poste de chargé de programme RSS ait été annoncé en novembre 2012 au sein de la Commission de la CEDEAO, en même temps que 51 autres postes (seulement 18 % des postes vacants), le processus de recrutement était toujours en cours en novembre 2013 et les postes ne seront probablement pas pourvus avant 2014.

De plus, les institutions de la CEDEAO ont du mal à trouver un équilibre entre le personnel en poste au siège et le personnel en rotation souvent affecté à des missions dans les États membres pour accompagner différents processus. Des membres clés du personnel de la Commission de la CEDEAO sont dépêchés dans des foyers de tensions politiques comme Bamako, Bissau et ailleurs, la plupart du temps pour de longues périodes dans le cadre de la réponse de la CEDEAO aux crises dans la région. En situation de crise, les capacités de directions comme la Direction des opérations de maintien de la paix et de la sécurité régionale, la Direction des affaires politiques ou encore la Direction des affaires humanitaires et affaires sociales, sont mises à rude épreuve et n'arrivent pas à assurer le suivi de la mise en œuvre des politiques.

b) *La ratification sélective des documents politiques de la CEDEAO par les États membres*

Les instruments politiques contiennent des exigences intrinsèques qui sont des conditions *sine qua non* à leur mise en œuvre ou entrée en vigueur. Par exemple, l'article 49 du Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance prévoit l'entrée en vigueur du protocole dès sa ratification par au moins neuf États signataires, conformément aux modalités constitutionnelles de chaque État membre. En août 2013, 11 États membres avaient ratifié le protocole. Il manquait encore les signatures du Cap-Vert, de la Côte d'Ivoire, du Libéria et du Nigéria.³⁷

De la même façon, le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité n'a pas été ratifié par neuf États membres, condition indispensable pour être considéré comme étant définitivement entré en vigueur.³⁸ Alors qu'il a ouvert la voie il y a 14 ans et qu'il a depuis été salué comme jouant un rôle essentiel dans la sécurité régionale, le protocole n'a toujours pas été ratifié par le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Libéria et le Nigéria.³⁹ Cette ratification sélective par les États membres ne limite pas seulement sa mise en œuvre, elle soulève aussi la question de savoir si le protocole (qui est en fait une extension du Mécanisme de prévention des conflits) peut effectivement entrer en vigueur alors même que le mécanisme est si limité dans ses actions.

c) *L'absence de mise en œuvre du CPCC*

Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO illustre l'écart qui peut exister entre la conceptualisation, l'opérationnalisation et l'efficacité d'un document. Son adoption par le Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO en janvier 2008 a été saluée comme un succès majeur. Le **Comité de pilotage technique** sur le CPCC encadre les initiatives entreprises par les différents départements de la CEDEAO visant à rendre le CPCC opérationnel. En plus des 14 composantes thématiques figurant dans le document, une quinzième composante opérationnelle (mécanisme de mise en œuvre) a été ajoutée

³⁷ Voir « Statuts de ratification des textes légaux pertinents de la CEDEAO en août 2013 ».

³⁸ Toutefois, en vertu de l'article 57, le Mécanisme de prévention des conflits est censé entrer en vigueur à titre provisoire dès sa signature par les chefs d'État et de gouvernement. Les États membres signataires et la Commission de la CEDEAO pourraient donc mettre en œuvre toutes ses dispositions au moment de la signature, mais cela ne concernerait pas les États membres n'ayant pas encore ratifié le mécanisme.

³⁹ « Statuts de ratification », note 37 ci-dessus.

en 2010.⁴⁰ Elle comporte quatre sous-composantes : sensibilisation et communication ; mobilisation des ressources ; coopération ; suivi et évaluation. Cinq ans après l'adoption du CPCC, son plan de mise en œuvre est toujours en cours de finalisation avec l'aide de consultants. Il a été présenté aux partenaires de la CEDEAO comme point de convergence pour la mobilisation et la coordination de ressources.⁴¹

Le plan prioritaire pour la mise en œuvre du CPCC ayant été conçu pour être mis en œuvre de 2013 à 2015, il est clair que la CEDEAO ne disposait pas des capacités nécessaires pour enrayer la crise politique qui a sévi au Niger en 2009, ni pour prévenir les violences qui ont suivi les élections en Côte d'Ivoire en 2011 ou les coups d'État qui ont eu lieu au Mali et en Guinée-Bissau en 2012. Des entretiens réalisés avec différentes directions de la CEDEAO montrent que le degré de mise en œuvre de plusieurs composantes du CPCC est encore très faible en fin 2013. Les raisons sont évidentes, en voici deux :

Premièrement, les échéances fixées pour plusieurs activités du plan prioritaire triennal de mise en œuvre du CPCC ne facilitent pas le suivi, l'évaluation ni l'examen des progrès.⁴² Deuxièmement, des écarts déjà énormes entre les montants inscrits au budget, les montants disponibles et le financement des donateurs prévu sont le signe qu'il sera sans doute difficile de mettre le plan en œuvre. La confiance des donateurs dans la capacité de la CEDEAO d'arriver à correctement gérer les fonds alloués et rendre compte de ses activités pourrait aujourd'hui être au plus bas.⁴³ Cependant, les retards dans la création d'institutions et l'élaboration d'outils opérationnels montrent qu'il s'agit de problèmes de croissance. Lorsque ces processus auront pris racine et auront perduré, alors il sera possible d'évaluer précisément la capacité et l'aptitude de la CEDEAO à relever les défis sécuritaires régionaux.

d) *Le manque de volonté politique des États membres*

La mise en œuvre de la politique est fortement influencée par un facteur exogène : la volonté politique des dirigeants, en particulier l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement, de faire en sorte que les instruments ne restent pas lettre morte. Les moyens étant limités, les décisions sur la manière d'utiliser au mieux les ressources disponibles et sur l'importance du soutien à accorder dans chaque cas sont souvent

⁴⁰ Au cours de la première réunion de coordination du CPCC en janvier 2010, il a été décidé que les mécanismes de mise en œuvre du CPCC (anciennement articles IX et X) deviendraient sa quinzième composante, pour souligner l'importance de ces éléments dans le processus global de mise en œuvre.

⁴¹ Le Plan prioritaire triennal pour la mise en œuvre des composantes du CPCC a été nommé « matrice CPCC » ou « feuille de route du CPCC ».

⁴² Concernant les dates de début et de fin de la plupart des activités, il est simplement stipulé qu'elles s'étalent de 2013 à 2015, sans aucun point de référence, et beaucoup d'entre elles se chevauchent.

⁴³ À titre d'exemple, le Fonds commun de la CEDEAO a été lancé en mars 2010 pour financer le renforcement des capacités, les contributions des partenaires s'élevant à 4 millions de dollars au moment du lancement, sans compter les promesses de dons. Un des objectifs était de finaliser un accord de financement conjoint ainsi que des directives opérationnelles pour couvrir toutes les activités de renforcement des capacités de la CEDEAO. Les décaissements du Fonds commun ont été suspendus en janvier 2011 en raison du peu d'information fourni par la CEDEAO concernant ses activités en 2010 ; toutefois, les fonds qui avaient déjà été alloués à des activités approuvées avant la suspension ont été dépensés. Voir, par exemple, DFID, « Annual Review of the DFID Support to West African Regional Integration Programme (SWARIP), May 2011 – April 2012 », p. 3, <http://projects.dfid.gov.uk/iati/Document/3487059>.

tributaires de considérations politiques. Non seulement la formation d'un consensus politique et la prise de décisions stratégiques sont des processus inévitablement très lents,⁴⁴ mais les considérations politiques peuvent même parfois induire une réticence à agir. Par exemple, la décision de dépêcher une équipe de médiation ou le Conseil des sages, l'Équipe d'intervention d'urgence de la CEDEAO, la Force en attente de la CEDEAO (FAC) ou bien de soutenir de manière substantielle des activités de RSS dans un État membre implique d'avoir auparavant réussi à convenir d'un mandat clair et à le formuler, à mobiliser les ressources nécessaires, et à approuver le budget ainsi que le calendrier de la mission. Dans la plupart des cas, il faut également parvenir à un accord avec l'État membre concerné sur la portée et les modalités de l'engagement/intervention pour pouvoir accéder au territoire souverain. Le protocole d'accord signé entre la Commission de la CEDEAO et le gouvernement bissau-guinéen pour soutenir la RSS, la feuille de route pour la Guinée-Bissau de la CEDEAO et de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) et le chronogramme des activités ont mis des années à être élaborés et encore plus longtemps à être mis en œuvre.

e) *Les défis à relever concernant la mobilisation, l'utilisation et la coordination des ressources*

La question de la coordination et de la mobilisation des ressources est un sujet tout aussi sensible que le précédent. De par son importance stratégique, le domaine de la sécurité continue à attirer le financement massif des donateurs, dépassant souvent la capacité d'absorption des destinataires. En interne, la pratique de la CEDEAO a consisté à présenter à ses donateurs un programme et un budget annuels déjà prêts à l'occasion d'une réunion annuelle de coordination avec ses partenaires au développement, et à solliciter leur appui aux conditions stipulées.⁴⁵ Mais la plupart du temps, l'engagement direct des donateurs dans les États membres ne dispose pas de cet effet de levier. Au niveau régional, le prélèvement communautaire est, depuis 2000, la principale source de revenus générés en interne pour la CEDEAO.⁴⁶ Le prélèvement est censé couvrir jusqu'à 70 % du financement de base de la CEDEAO qui prend principalement en charge les salaires et les émoluments, les locaux et les équipements. Cela signifie que la CEDEAO attend de ses partenaires au développement qu'ils financent ses projets et programmes dans tous les secteurs, notamment la paix et la sécurité.

⁴⁴ L'Autorité des chefs d'États et de gouvernement, le plus haut organe de décision de la CEDEAO, ne se réunit pour sa session ordinaire que deux fois par an ; les sessions extraordinaires sont convoquées occasionnellement, lorsque la situation l'exige. Cela vaut également pour les réunions du Conseil des ministres et des autres organes statutaires.

⁴⁵ La neuvième réunion annuelle de coordination entre la CEDEAO et ses partenaires au développement a eu lieu du 8 au 10 avril 2013. En plus de cette réunion de niveau stratégique, des réunions périodiques de niveau opérationnel, structurées en fonction de critères thématiques (paix et sécurité régionale, intégration régionale et renforcement des capacités), sont organisées avec les partenaires et par les départements et les directions pertinents de la CEDEAO. Des réunions semestrielles de niveau intermédiaire ont également lieu. Cependant, bon nombre d'entre elles ont été reportées à plusieurs reprises en raison de l'indisponibilité de certains représentants de la CEDEAO.

⁴⁶ Le prélèvement communautaire (ou le prélèvement communautaire de solidarité pour les pays membres de l'Union économique et monétaire ouest-africaine) représente un droit de 0,5 % sur les importations provenant de pays tiers, dont les recettes sont transmises à la CEDEAO. Toutefois, pour certains pays ayant des arriérés de paiement, le droit peut engager jusqu'à 1 %. D'autres sources et paniers de financement importants comprennent le Fonds pour la paix et la sécurité de la CEDEAO, la Facilité de soutien à la paix pour l'Afrique, le Fonds européen de développement et les contributions bilatérales provenant des pays d'Afrique de l'Ouest et autres.

En 2010, la CEDEAO a rejeté les propositions de l'UE d'élaborer un modèle pour le financement des projets de développement qui impliquerait le versement de fonds de contrepartie par la CEDEAO et les États membres et la suppression du prélèvement communautaire.⁴⁷ Dans un effort pour augmenter le revenu généré en interne de la CEDEAO en mars 2013, les ministres des Finances des États membres ont convenu de créer un prélèvement communautaire d'intégration de 1,5 %, dont le champ d'application serait l'objet de nouvelles négociations. S'il est adopté, il remplacera à terme le prélèvement communautaire de la CEDEAO.⁴⁸ À moins qu'on ne remédie à cette pénurie de moyens financiers, les acteurs extérieurs continueront à dicter le contenu et le rythme de la mise en place et du développement de la sécurité dans les États ouest-africains.

4. Le rôle actif de la CEDEAO dans la réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest

La CEDEAO agit sur deux plans distincts : l'un politique et stratégique, l'autre technique et opérationnel.

Avec l'aide de ses institutions et organes politiques, notamment l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement, le Conseil des ministres,⁴⁹ le Conseil des sages, les médiateurs spéciaux, la Commission de la CEDEAO et les représentants spéciaux du président de la Commission de la CEDEAO, la CEDEAO joue un rôle capital dans la mise en œuvre de la RSS dans de nombreux États membres sur le plan politique et stratégique grâce à :

- i. l'adoption de normes et de règles de gouvernance démocratique en matière de sécurité, partagées par tous les États membres ;
- ii. l'adoption de résolutions qui affectent le développement politique et le secteur de la sécurité des États membres ;
- iii. la médiation et la signature d'accords de paix entre les factions belligérantes ou d'accords entre elles et les autres parties prenantes pendant un conflit ;⁵⁰
- iv. l'organisation de conférences de donateurs et la participation à ces conférences pour trouver des sources de financement, allouer des ressources aux activités de RSS et suivre les progrès accomplis ;⁵¹

⁴⁷ La suppression du prélèvement communautaire signifierait également la levée de certains droits de douane sur les marchandises et les produits importés de la zone euro et d'autres marchés.

⁴⁸ La Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO doit se retrouver à l'occasion d'une réunion extraordinaire à Dakar en octobre 2013 pour se prononcer sur ce sujet et sur d'autres questions connexes.

⁴⁹ Le Conseil des ministres est souvent appelé Conseil de médiation et de sécurité (CMS). Toutefois, le terme de CMS est inexact car il s'agit d'une réunion de l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement qui peut avoir lieu à trois niveaux : au niveau des chefs d'État et de gouvernement, au niveau ministériel et au niveau des ambassadeurs.

⁵⁰ Par exemple, un médiateur de la CEDEAO (le général Abdulsalami Abubakar, ancien chef d'État nigérian) a joué un rôle clé dans l'Accord de paix global du 18 août 2003 entre le gouvernement du Libéria, les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie et le Mouvement pour la démocratie au Libéria.

⁵¹ Par exemple, la Réunion de coordination des donateurs partenaires de la CEDEAO P3+ réunit des représentants de la CEDEAO et les principaux donateurs dans les domaines de la paix et la sécurité : l'Allemagne, le Canada, les États-Unis, la France, le Royaume-Uni et l'Union européenne, et parfois l'Espagne et les Pays-Bas.

- v. la négociation et la signature d'accords sur le statut des missions avec les gouvernements nationaux concernant les programmes de RSS.

Le rôle de la CEDEAO est encore plus visible sur le plan technique et opérationnel. Cependant, toute action menée à ce niveau découle en fait de décisions, résolutions et accords qui ont été conclus au niveau politique et stratégique. Les activités techniques et opérationnelles comprennent :

- i. des rôles de supervision : les missions d'enquête et d'évaluation, l'observation des élections, le contrôle du respect des obligations incombant aux Etats, et l'évaluation de l'impact des politiques ;
- ii. des rôles complémentaires : le soutien à la mise en œuvre d'activités spécifiques liées à la RSS, la formation et le renforcement des capacités, les exercices conjoints, les mesures pratiques de désarmement et de stabilisation, l'aide humanitaire et le renforcement des institutions.

Ces activités sont assurées par les organes et unités opérationnels suivants : le Comité des chefs d'état-major de la CEDEAO (CCEM), le Comité des chefs des services de sécurité, le Comité des chefs de police d'Afrique de l'Ouest, la FAC et l'Équipe d'intervention d'urgence de la CEDEAO, la Division de l'assistance électorale et les équipes locales qui soutiennent directement la mise en œuvre de programmes relatifs à la RSS.

4.1 La CEDEAO, partenaire des processus de réforme du secteur de la sécurité : les cas du Libéria et de la Côte d'Ivoire

a) La CEDEAO au Libéria

En août 2013, le gouvernement et les citoyens du Libéria ont célébré 10 ans de paix depuis la signature de l'Accord de paix global (APG) le 18 août 2003 à Accra.⁵² L'APG entre le gouvernement du Libéria, les Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie (LURD), le Mouvement pour la démocratie au Libéria (MODEL) et les partis politiques a servi de base pour initier un processus RSS après la fin des conflits. Les élections démocratiques qui ont suivi ont porté au pouvoir Ellen Johnson-Sirleaf, la première femme élue chef d'État en Afrique. Avant et pendant le conflit, le secteur de la sécurité au Libéria a perdu la confiance de la population car au lieu de protéger les citoyens, il a été un instrument de répression et d'oppression. Les objectifs de l'APG sont entre autres : le suivi du cessez-le-feu et la stabilisation,⁵³ le cantonnement, le DDR et la réhabilitation.⁵⁴ Les thèmes abordés sous la rubrique RSS sont : la dissolution des forces irrégulières, la réforme et la restructuration des forces armées libériennes, et la restructuration de la police nationale libérienne et des autres services de sécurité.⁵⁵ L'APG couvre également des questions importantes telles que la réforme de la gouvernance, la réforme électorale, l'aide humanitaire, les droits humains, l'amnistie, la vérité et la réconciliation, la réhabilitation et la reconstruction après-conflit, les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur du pays, ainsi que l'attribution de postes au sein du

⁵² Notamment, le préambule de l'APG exprime un engagement « pour empêcher l'éclatement d'une guerre civile au Libéria dans le futur et éviter les répercussions des conflits ».

⁵³ Accord de paix global, articles III et IV respectivement.

⁵⁴ Ibid., article VI.

⁵⁵ Ibid., articles VII et VIII respectivement.

Cabinet, de l'Assemblée législative nationale de transition, des entreprises publiques, des organismes autonomes et des commissions du gouvernement national de transition du Libéria.⁵⁶

Au niveau opérationnel, la CEDEAO a apporté son soutien direct au Libéria par la mise en œuvre d'un programme de DDR, la déclaration de Monrovia « zone exempte d'armes », la création d'une commission pour la réforme de la gouvernance et l'aide à l'organisation et à la surveillance des élections générales de 2005 et de 2010. Tout en maintenant une légère présence politique à Monrovia, la CEDEAO a rouvert le **Bureau du représentant spécial du président de la Commission de la CEDEAO** en 2013 et continue d'assurer la liaison par le biais de l'unité nationale de la CEDEAO à Monrovia. En ce qui concerne le soutien militaire, les forces de la CEDEAO ont été relevées de leur mission de maintien de la paix par la Mission des Nations Unies le 1^{er} octobre 2003. Environ 3 500 soldats ouest-africains, qui avaient servi dans la force d'avant-garde de la CEDEAO et dont le commandement a été transféré, ont été provisoirement intégrés comme soldats de la paix des Nations Unies.⁵⁷ Depuis 2007, ce sont des officiers nigériens qui commandent les forces armées libériennes.⁵⁸ Dans le but d'éviter de négliger la dimension transfrontalière de l'insécurité comme cela a pu être le cas auparavant, la CEDEAO a continué de fournir des fonds au Libéria en 2012 et 2013 pour lutter contre l'insécurité à la frontière entre le Libéria et la Côte d'Ivoire, afin d'empêcher tout retour à une situation de conflit qui risquerait de compromettre la mise en œuvre du programme de RSS dans le pays. La CEDEAO a également affecté la somme de 500 000 dollars à l'application de la stratégie de l'Union du fleuve Mano en 2014, dont l'un des objectifs est la mise en place d'un forum consultatif sur les frontières communes pour la prévention des conflits et l'alerte précoce.

Si le programme libérien de RSS et la mise en œuvre plus large de l'APG ont enregistré des bons résultats, ils ont aussi eu leur part de problèmes. Au nombre des succès, on peut citer l'organisation régulière de programmes de renforcement des capacités destinés aux membres du parlement national sur la supervision de la réforme du secteur de la sécurité,⁵⁹ la dimension genre et la police. Le fait qu'un contingent de la paix libérien ait intégré la MISMA⁶⁰ prouve bien que la capacité des forces de sécurité de l'État s'est améliorée après dix ans de paix. C'est une avancée significative.

L'un des premiers problèmes de l'APG a été la lenteur de la mise en œuvre du programme. En général, le grand défaut du processus est la difficulté à maintenir le soutien à la RSS sur le long terme. En effet, le processus ayant toujours fortement

⁵⁶ Ibid., annexe 4.

⁵⁷ Résolution 2066 du Conseil de sécurité de l'ONU du 17 septembre 2012, qui a prorogé la mission jusqu'au 30 septembre 2013.

⁵⁸ Le Nigéria continue de contribuer aux opérations de maintien de la paix au Libéria, par exemple avec le déploiement de 700 soldats en septembre 2013. Des troupes d'autres pays ouest-africains sont également toujours présentes sur le territoire libérien.

⁵⁹ Avant le conflit, la sécurité et la défense étaient considérées comme l'apanage exclusif du pouvoir exécutif et de la hiérarchie militaire. Après le conflit, le parlement national a pu bénéficier d'activités de formation et de renforcement des capacités, organisées par les agences de développement, les institutions académiques et les OSC. Le parlement de la CEDEAO sert également de site de formation et d'encadrement pour certains membres du parlement libérien.

⁶⁰ Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine.

dépendu de l'appui des donateurs, le tarissement des dons semble avoir ralenti la mise en œuvre de certains aspects de la RSS. Une telle dépendance à l'égard d'assistance et de financements extérieurs a également affaibli l'appropriation nationale du processus dans la mesure où des décisions importantes ont été prises sans consultation préalable du gouvernement et des principales parties prenantes. Dix ans après la signature de l'APG, le Libéria semble encore loin d'avoir réglé les problèmes qui ont conduit à la guerre.⁶¹

b) *La CEDEAO en Côte d'Ivoire*

Considéré comme l'État d'Afrique de l'Ouest le plus fragile en 2007 et 2008,⁶² la Côte d'Ivoire est revenue à un calme précaire après la signature de l'Accord politique de Ouagadougou (APO) le 4 mars 2007 et après une nouvelle prorogation du mandat de la Force de maintien de la paix de l'ONU en Côte d'Ivoire par le Conseil de sécurité des Nations Unies en 2008.⁶³ La Mission de la CEDEAO en Côte d'Ivoire, déployée en 2002, a été conçue pour mettre fin à la guerre et surveiller le cessez-le feu, créant ainsi un environnement propice aux négociations de paix et aux opérations humanitaires. Cependant, les premières tentatives de médiation menées par la CEDEAO en septembre 2005 ont été rejetées par l'ancien président Laurent Gbagbo, accusant certains États membres de la CEDEAO - notamment le Libéria et le Burkina Faso - d'être impliqués dans la rébellion.⁶⁴ En janvier 2007, la CEDEAO, les Nations Unies et les partenaires internationaux, qui avaient aidé à remettre le pays sur la voie de la paix, ont été plus ou moins exclus du processus de négociation pour l'APO.

L'APO a été facilité par le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, qui assurait alors la présidence de l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement.⁶⁵ Le 23 janvier 2007, M. Compaoré a été invité par Laurent Gbagbo pour faciliter les négociations directes entre ses partisans et les Forces nouvelles. Au lieu de s'engager dans une « réforme » du secteur de la sécurité, les parties ont affirmé leur volonté de parvenir à une « normalisation » politique, administrative et militaire du pays. Bien que la partie III de l'APO prévoie la restructuration et la réorganisation des forces de défense et de sécurité, ce qui a été conclu est la simple unification des deux forces par la création d'une structure opérationnelle intégrée sous le commandement conjoint de deux chefs d'état-major : l'un pour les forces de défense et de sécurité nationales et l'autre pour les Forces nouvelles. L'APO prévoit également une nouvelle loi d'amnistie couvrant les crimes et délits relatifs aux atteintes à la sûreté nationale, à l'exclusion toutefois des crimes économiques, des

⁶¹ Leymah Gbowee, « Ten Years After Liberians Signed Peace Agreement, Is Peace Finally Here? », 2013, www.africa-news.eu/african-news/5628-leymah-gbowee-ten-years-after-liberians-signed-peace-agreement-is-peace-finally-here.html; IRIN Africa, « Briefing: Justice and Peace 10 Years on in Liberia », 2013. Voir de manière plus générale Thomas Jaye (2008), « Liberia », dans Alan Bryden, Boubacar Ndiaye et Funmi Olonisakin (dir. publ.) *Challenges of Security Sector Governance in West Africa* (Münster: LIT Verlag, 2008, p. 171–172), traduit sous le titre « Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever ».

⁶² Failed States Index, 2007 et 2008.

⁶³ Résolution 1828 du Conseil de Sécurité de l'ONU du 29 juillet 2008. Les 1 300 soldats de maintien de la paix de la CEDEAO ont été mis à niveau et intégrés à un contingent des Nations Unies fort de 9 000 soldats, à la demande de la CEDEAO.

⁶⁴ UNOCHA, « Côte d'Ivoire : New Peace Effort Under Way but Gbagbo Refuses Role for West Africa », 2005, www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/09/mil-050928-irin02.htm.

⁶⁵ L'APO a été le dernier d'une série de 10 accords de paix qui a débuté avec l'Accord de cessation des hostilités signé en octobre 2002.

crimes de guerre et des crimes contre l'humanité.⁶⁶ Les parties ont en outre convenu de saisir l'Union africaine et la CEDEAO pour demander au Conseil de sécurité de l'ONU la levée immédiate des sanctions individuelles frappant les principaux acteurs de la crise ivoirienne et la levée de l'embargo sur les armes imposé à la Côte d'Ivoire dans un délai de trois mois après l'organisation de l'élection présidentielle.⁶⁷

Il était clair depuis le début que la CEDEAO n'aurait pas le levier nécessaire pour faire la différence en Côte d'Ivoire. Les profondes divisions entre les États membres de la CEDEAO à propos de la Côte d'Ivoire ont été un facteur déterminant pour expliquer le faible rôle qu'a joué l'organisation dans le processus de paix, surtout dans la restructuration/réorganisation des forces de défense et de sécurité comme mentionné dans l'APO, ainsi que dans la gestion de la crise post-électorale.⁶⁸ La CEDEAO n'a pas pris part aux concertations nationales ni au processus de réconciliation : elle n'a pas le statut d'observateur, exception faite de sa présence marginale par le biais du Bureau du représentant spécial du président de la Commission de la CEDEAO. Cependant, elle a envoyé une mission d'observation électorale au moment de l'élection présidentielle de 2010, et elle a apporté son soutien aux opérations de police conjointes entre la Côte d'Ivoire et le Burkina Faso. Elle a aussi financé le matériel radio de la police ivoirienne après la crise post-électorale, en 2012.

Plus de six ans après la signature de l'APO, les autorités ivoiriennes ont mis au point une **stratégie nationale de RSS** pour résoudre les problèmes relatifs à la sécurité humaine, l'allocation des ressources aux différentes institutions de sécurité, le contrôle démocratique du secteur de la sécurité, la reconstruction après les conflits et les liens entre la RSS et le DDR. Avec le soutien des opérations de l'ONU déployées en Côte d'Ivoire et du gouvernement français, un processus de RSS et de DDR plus complet est réellement en cours depuis avril 2012. La CEDEAO a joué un rôle dans ce processus, même s'il reste modeste. Des progrès ont été amorcés lorsqu'un groupe de travail national sur la RSS a été mis en place par le président Ouattara ; le rapport du groupe a été adopté et la mise en œuvre de ses recommandations a commencé en août 2012. Le processus de RSS ayant pris de l'ampleur, la CEDEAO et ses États membres peuvent désormais jouer un rôle accru. Certains objectifs de l'APO demeurent essentiels, comme le démantèlement des milices. Pour garantir ses chances de réussir, toute réforme doit s'attaquer aux problèmes qui ont retardé la RSS : les nombreux détracteurs qui font partie des forces armées et s'opposent à ces réformes de peur d'en sortir perdants, ou encore des politiciens qui ont bâti leur carrière en s'appuyant sur les forces armées et ont bénéficié du *statu quo*.⁶⁹ En dépit de ces difficultés, une RSS globale menée en profondeur sera indispensable pour relever certains défis à long terme au sein des différentes composantes du secteur de la sécurité ivoirien.

⁶⁶ Accord politique de Ouagadougou, article 6.3.

⁶⁷ Ibid., articles 6.4 et 6.1 respectivement.

⁶⁸ Par exemple, le Nigéria n'a pas envoyé de troupes à la force de maintien de la paix au départ, la Côte d'Ivoire étant le seul État d'Afrique occidentale à avoir reconnu la république sécessionniste du Biafra pendant la guerre civile nigérienne de 1967-1970. En 2003, les tentatives de la CEDEAO pour ramener la paix avaient échoué en partie à cause de la rivalité perçue comme personnelle entre le président de la CEDEAO, le président sénégalais Abdoulaye Wade, et le négociateur en chef, le président togolais Gnassingbé Eyadéma.

⁶⁹ Arthur Boutellis, *The Security Sector in Cote d'Ivoire: A Source of Conflict and a Key to Peace* (New York : Institut international de la paix, 2011, p. 15).

4.2 *La CEDEAO, acteur de premier plan dans la réforme du secteur de la sécurité : le cas de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau*

Depuis le début des négociations politiques en 2006, le processus de réforme du secteur de la défense et de la sécurité (RSDS) en Guinée-Bissau a été un point de départ pour mobiliser le soutien financier, technique et programmatique ainsi que la coopération de nombreux acteurs extérieurs, tant multilatéraux que bilatéraux. Cependant, les crises politiques de 2008, 2009 et 2010 ont conduit certains grands donateurs comme les États-Unis et l'Union européenne à retirer leur représentation diplomatique en Guinée-Bissau ainsi que leur soutien au processus national de RSS.⁷⁰ Les nombreuses perturbations survenues dans la mise en œuvre de la stratégie ont fini par paralyser le processus.⁷¹ Toutefois, le retrait de la Mission militaire angolaise en Guinée-Bissau (MISSANG) en juin 2012 a conduit à la création immédiate de la Mission de la CEDEAO en Guinée-Bissau (ECOMIB).⁷² La hiérarchie de l'armée bissau-guinéenne était opposée à la MISSANG, qu'elle considérait comme une force de protection du gouvernement. Le rôle obscur de la MISSANG et l'engagement pris par le premier ministre Carlos Gomes junior de mettre en œuvre la RSS ont été identifiés comme étant à l'origine du coup d'État du 12 avril 2012. La CEDEAO a donc rapidement déployé des troupes pour faciliter le retrait pacifique des forces angolaises, combler le vide créé par leur départ, et établir un nouveau calendrier pour la transition démocratique. En outre, l'Angola étant un membre primordial de la Communauté des pays de langue portugaise en Afrique, le soutien de la CPLP au processus de RSDS a décliné après le retrait du pays. Avant le déploiement de l'ECOMIB, les chefs d'état-major de la CEDEAO avaient effectué en 2010 une mission d'évaluation en vue de la formulation et de l'adoption d'une feuille de route pour la RSDS. Cette dernière a été modifiée lors d'une réunion extraordinaire qui a rassemblé le comité des Chefs d'Etat-major (CCEM), le Comité des chefs des services de sécurité et des représentants de la CPLP en novembre 2010. Elle a ensuite été validée par l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement le 24 mars 2011.

Les rôles et les responsabilités de la CEDEAO et du gouvernement bissau-guinéen dans le processus de RSDS sont définis dans deux documents importants : le **Protocole d'accord sur la mise en œuvre du programme de réforme du secteur de la défense et de la sécurité (PRSDS)** en Guinée-Bissau, et l'**Accord de statut de la mission (SOMA)** entre le gouvernement bissau-guinéen et la CEDEAO. Tous deux ont été signés le 7 novembre 2012. À cela vient s'ajouter la **Feuille de route conjointe pour la**

⁷⁰ L'assassinat du chef d'état-major de la Défense, le général Batista Tagme Na Wai, le 1^{er} mars 2009 et celui du président Joao Bernardo Nino Vieira le 2 mars 2009, ainsi qu'une mutinerie menée par des personnalités militaires influentes le 1^{er} avril 2010, a suscité le doute au sein de la communauté internationale quant à l'état de la démocratie et de la stabilité politique en Guinée-Bissau ?.

⁷¹ En Guinée-Bissau, l'Union européenne a remis en place des mesures de soutien relatives à la sécurité maritime en août 2013. Elles concernent l'archipel et les zones littorales, qui sont les principaux itinéraires du trafic intercontinental de drogue. Le soutien de l'UE a pour objectif de moderniser l'équipement, protéger les ressources maritimes ainsi que les eaux territoriales, lutter contre la pêche illégale et limiter les impacts du commerce de la drogue en créant un nouveau secteur économique et de nouveaux moyens de subsistance viables.

⁷² Les 200 soldats de la MISSANG ont été remplacés par une mission de la CEDEAO, forte de 600 hommes. Dans un communiqué de presse, le gouvernement angolais a déclaré que « même si, pour des raisons indépendantes de sa volonté, il n'a pas réussi à mener à bien le programme prévu dans l'accord et le protocole, le gouvernement angolais [a pris la décision unilatérale de retirer] la MISSANG avec le sentiment fort et sans équivoque d'avoir été jusqu'au bout de sa mission ».

RSDS, qui précède en fait le protocole d'accord et le SOMA. Au titre du protocole d'accord, la CEDEAO a consenti une aide financière au processus de RSDS, se chiffrant à 63 millions de dollars sous forme de subvention.⁷³ Quant au gouvernement bissau-guinéen, il a accepté d'allouer 10 % du coût estimé pour la mise en place d'un fonds de pension, et s'est en outre engagé à consacrer 5 % du budget annuel national au programme de RSDS pour les quatre années suivantes.

Les principales obligations de la CEDEAO aux termes du protocole d'accord sont les suivantes : contribuer au renforcement de la sécurité des institutions et à la protection de la police judiciaire ; diriger la Mission d'assistance technique et assurer la coordination de ses activités ; nommer les chefs des trois composantes de la mission (civile, policière et militaire) en collaboration avec le gouvernement bissau-guinéen ; entreprendre le recrutement et le déploiement du personnel nécessaire pour assurer la mise en œuvre du programme ; enfin, contribuer à la remise en état des casernes de l'armée et de la police.⁷⁴

Le mandat de l'ECOMIB, énoncé à l'article IV de la SOMA, comprend les points suivants :

- i. assurer la sécurité pendant le processus de transition, fondé sur un mécanisme consensuel établi conformément à la constitution bissau-guinéenne ;
- ii. soutenir l'organisation d'élections en Guinée-Bissau en garantissant la sécurité de toutes les parties prenantes et institutions impliquées dans le processus électoral ;
- iii. assurer la sécurité de toutes les autres institutions, personnalités et personnes vulnérables dans le pays ;
- iv. assurer la sécurité des témoins et des institutions impliqués dans les enquêtes et les poursuites pénales dans les cas d'assassinat ;
- v. établir et protéger, si besoin est, les couloirs humanitaires pour faciliter l'acheminement de l'aide humanitaire ;
- vi. assurer la sécurité de l'ensemble de la population et créer un environnement propice en vue de garantir les libertés individuelles et les autres libertés, notamment la libre circulation des personnes et des biens, afin de permettre la reprise normale des activités économiques ;
- vii. aider à la mise en œuvre effective d'un programme de RSDS en Guinée-Bissau ;
- viii. exercer toute autre fonction de sécurité que la situation exige.

La Décision A/DEC 14/12 de l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement, autorisant le déploiement de l'ECOMIB, décrit cette dernière comme une mission d'opération de soutien à la paix intégrée. La durée de son mandat initial était de six mois, renouvelable en fonction de l'évolution de la situation en Guinée-Bissau. Lors de la

⁷³ Protocole d'accord sur la mise en œuvre de la feuille de route du programme de RSDS, article 1(2) (b). Le montant doit être payé en trois tranches : 23 millions de dollars seront déboursés lors de l'entrée en vigueur de ce protocole d'accord et après l'approbation du budget du programme par la Commission de la CEDEAO. Une somme de 23 millions de dollars supplémentaires sera versée après que l'utilisation de 80 % du premier versement aura été justifiée auprès de la Commission de la CEDEAO. Les 17 millions de dollars restants seront versés après la justification auprès de la Commission de la CEDEAO de l'utilisation de la totalité du décaissement initial de 23 millions de dollars, et d'au moins 80 % du deuxième décaissement.

⁷⁴ Ibid., article 4 (1) (2).

session ordinaire de l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement en juillet 2013, il a été décidé de prolonger le mandat de l'ECOMIB pour une période supplémentaire de 12 mois, à compter du 17 mai 2013 jusqu'au 16 mai 2014. Le programme de RSDS vise à poursuivre le retrait progressif ainsi que la démobilisation, le désarmement et la réinsertion des troupes dans un délai de cinq ans.⁷⁵ Les objectifs de la réforme du secteur de la justice consistent à former et sensibiliser les agents du système judiciaire, faire en sorte que le système judiciaire ait une administration et un financement indépendants de toute influence politique et établir des tribunaux dans tout le pays, pas seulement à Bissau.

L'amélioration significative de la situation politique en Guinée-Bissau a créé un environnement propice à l'enracinement du processus de RSDS. En effet, une deuxième mission d'évaluation conjointe de la CEDEAO, de l'UA, de la CPLP, de l'ONU et de l'UE, réalisée entre octobre et décembre 2012 à Bissau, a constaté des résultats positifs. La consultation politique entre les parties prenantes bissau-guinéennes pour rendre le processus de transition inclusif s'est poursuivie jusqu'au début de 2013, et une feuille de route transitoire révisée, qui prévoit la tenue d'élections, a été adoptée. Un nouveau gouvernement de transition inclusif a été formé le 7 juin 2013. Il est composé de représentants de tous les partis politiques, issus de l'Assemblée nationale, l'armée, la technocratie et la société civile. La période de transition du pouvoir a été prolongée jusqu'au 31 décembre 2013, et les membres ainsi que le nouveau président de la Commission électorale nationale ont été nommés.

Moins d'un an après son déploiement, l'ECOMIB a enregistré bon nombre de succès, non sans quelques difficultés :

- i. une première équipe technique sur la RSDS composée de trois personnes a pris ses fonctions à Bissau, sous l'égide du représentant spécial du président de la Commission de la CEDEAO ;⁷⁶
- ii. une équipe technique complète est en cours de recrutement et les résultats seront publiés ultérieurement. Travaillant en étroite collaboration avec les autorités bissau-guinéennes, l'équipe technique de RSDS a ouvert un compte bancaire pour recevoir des fonds et effectuer un transfert progressif de la contribution financière de la CEDEAO. Elle a également lancé un appel d'offres pour l'approvisionnement en moyens et équipement nécessaires, a créé une base de données dressant la liste des bénéficiaires de pensions et identifié les besoins en formation des forces armées et des services de sécurité ;
- iii. la CEDEAO a également entrepris la rénovation d'une base de l'armée de l'air à Bissau et d'une caserne militaire à l'extérieur de la ville. L'Unité d'assistance

⁷⁵ L'objectif visé pour la composition des forces armées réformées est 3 440 effectifs (50 % soit 1 720 effectifs dans l'armée de terre, 35 % soit 1 204 effectifs dans l'armée de l'air, 15 % soit 516 effectifs dans la marine) répartis en 30 % de personnel permanent et 70 % de conscrits. En ce qui concerne les forces de sécurité réformées, l'objectif est de 1 300 effectifs affectés au service de la sécurité publique, 1 700 effectifs affectés à la garde nationale, 300 effectifs affectés aux services de renseignement et 150 effectifs affectés à la police judiciaire.

⁷⁶ Deux colonels et un commissaire adjoint de la police. Cependant, ces agents étaient sous contrat jusqu'à décembre 2013 environ ; en août 2013, le recrutement de toute l'équipe technique avait commencé.

électorale se prépare à déployer une mission d'observation électorale d'envergure pour les élections générales prévues initialement le 24 novembre 2013 en Guinée-Bissau mais repoussées pour avril 16 mars 2014.

Selon le rapport du président de la Commission de la CEDEAO pour le CMS qui s'est tenu à Abuja le 15 juillet 2013 :

La première tranche de la subvention de la CEDEAO pour [la mise en œuvre du programme de RSDS] a été déposée dans un compte en Guinée-Bissau, et les deux parties ont signé des contrats avec une société de construction au début du mois de juillet 2013 afin de commencer les travaux de rénovation de trois casernes militaires. En outre, l'armée bissau-guinéenne a soumis une liste de plus de 1 700 militaires désireux de bénéficier d'un départ volontaire à la retraite. La Cellule de coordination et de surveillance conjointe, qui gère le programme, est actuellement en train de passer la liste en revue et d'examiner le système de rentes modulaires couvrant le personnel.

Le représentant spécial du Secrétaire général des Nations Unies en Guinée-Bissau, José Ramos Horta,⁷⁷ qui a pris ses fonctions le 2 janvier 2013, a reconnu le rôle clé de la CEDEAO dans sa déclaration liminaire au rapport du Secrétaire général de l'ONU au Conseil de sécurité le 9 mai 2013. Il a en outre souligné que la situation en Guinée-Bissau aurait été pire sans l'intervention de la CEDEAO. Celle-ci a en effet contribué à la libération des dirigeants bissau-guinéens qui étaient retenus par les putschistes d'avril 2012, et a empêché la dissolution de l'Assemblée nationale.

Les progrès sont constants et le soutien international continu. Plusieurs partenaires sont encore très impliqués dans la RSS et le processus politique. Il s'agit notamment de l'Union africaine, l'Union européenne, les Nations Unies, la CPLP et l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF). Cette dernière a effectué deux missions d'évaluation conjointes, et l'une des recommandations formulées suggère de relancer le Groupe de contact international sur la Guinée-Bissau. Lors d'une révision de la feuille de route pour la transition politique, un pacte de régime qui concerne, entre autres, la sécurité et la justice, la lutte contre la drogue et la pêche illégale, a été intégrée. Le pacte de régime est un accord contraignant représentant un consensus et les efforts déployés pour instaurer la confiance. Il établit un programme minimum pour la situation post-électorale, quel que soit le parti vainqueur des élections.⁷⁸

Malgré tous les progrès accomplis à ce jour, il reste encore des questions à régler qui risquent de compromettre le processus : l'instabilité politique et la violence liés aux élections, qui peuvent perturber le calendrier électoral ; une réticence à accepter la réforme, en particulier de la part des anciennes générations de militaires et des anciens

⁷⁷ Ancien président et premier ministre du Timor oriental, co-lauréat du Prix Nobel de la paix en 1996.

⁷⁸ La Guinée-Bissau avait prévu d'utiliser un système de vote biométrique, budgétisé à 30 millions de dollars, mais les partenaires ont insisté sur le fait que le système ne fonctionnerait pas bien et ont conseillé d'opter plutôt pour un système manuel amélioré. L'État s'était montré sceptique quant à la date du 24 novembre, mais la CEDEAO avait insisté pour que le calendrier électoral soit terminé au 31 décembre 2013. La CEDEAO envisage d'envoyer une mission d'enquête pour examiner minutieusement le budget qui se porte à 19,5 millions de dollars (Entretien avec le personnel de la CEDEAO). La date finale adoptée pour les élections est le 16 mars 2014.

combattants ;⁷⁹ les divisions internes au sein des forces armées, les ressources financières insuffisantes et l'équipement désuet ; les incitations au trafic de drogue facilitées par l'armée et les services de sécurité,⁸⁰ et la prolifération des ALPC. Parmi les conditions indispensables à la mise en œuvre réussie du programme de RSDS, on peut citer :

- i. le soutien durable de la communauté internationale ;
- ii. un système judiciaire en bon état de fonctionnement ;
- iii. la réforme politique et le développement économique ; et éventuellement
- iv. la participation des forces bissau-guinéennes aux activités et missions régionales de maintien de la paix, ce qui, en plus de fournir aux forces armées une source de revenus autre ou supplémentaire, leur évitera de s'agiter et de fomentier des troubles.

Il faut aussi souligner le rôle des partenaires locaux et activistes de la paix qui peuvent contribuer à renforcer le programme de RSDS. Les chefs traditionnels et les autorités religieuses sont respectés et peuvent servir de messagers auprès de la population. La société civile et les médias, pour la plupart favorables à la réforme, peuvent être utiles lors de campagnes de sensibilisation. L'Assemblée nationale est considérée comme fiable, et le secteur privé ainsi que la société civile peuvent participer au programme de réinsertion sociale en créant des emplois afin d'incorporer le personnel militaire à la retraite et les anciens combattants. Ces collectivités n'ont pas été suffisamment impliquées dans le processus de RSDS, en grande partie parce qu'elles ne sont pas considérées comme des acteurs « traditionnels » du secteur de la sécurité. Cependant, leur apport potentiel au processus est un motif suffisant pour formaliser leurs rôles dans le programme de RSDS.⁸¹

5. Opportunités et défis pour un agenda de réforme du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest

5.1 Vers des valeurs et des objectifs communs

De prime abord, on pourrait considérer à juste titre que les efforts déployés par la CEDEAO pour promouvoir les valeurs communes de la démocratie, la bonne gouvernance, la transparence et la responsabilité sont inextricablement liés aux frontières, à l'histoire et au destin que partagent ses États membres. Ayant pris conscience du fait

⁷⁹ Des désaccords sur les promotions au sein des forces armées ont provoqué des tensions accrues et engendré des nouvelles rumeurs de complots de déstabilisation en avril 2013. La hiérarchie militaire a tenu une réunion le 20 avril 2013 visant à résoudre les griefs et a réitéré son engagement à coopérer dans la lutte contre le trafic de la drogue. Voir la présentation du commissaire à la Direction des affaires politiques, paix et sécurité de la CEDEAO « ECOWAS Overview of Regional Security Challenges » à la réunion des partenaires P3+, Washington, DC, 21 mai 2013.

⁸⁰ Les agents de l'agence américaine de lutte contre le trafic de drogue ont arrêté le contre-amiral Americo Bubo Natchuto, ancien chef d'état-major de la marine bissau-guinéenne, au cours d'une opération d'infiltration, le 4 mars 2013. Il sera traduit devant une cour de New York pour trafic de drogue. Le chef d'état-major de la Défense, le général Antonio Njai, a lui aussi été inculpé pour le même délit. Voir Conseil de paix et de sécurité de l'UA, « Rapport du Conseil de paix et de sécurité sur ses activités et l'état de la paix et de la sécurité en Afrique », mai 2013, p. 23, § 94.

⁸¹ Ces suggestions ont émergé lors d'entretiens avec un certain membre du personnel de la CEDEAO impliqué dans l'ECOMIB.

que ce qui affectait l'un d'entre eux les affectait tous, les pays membres de l'organisation ont, avec plus ou moins de succès, œuvré à l'établissement de normes, encouragé le respect des principes démocratiques et veillé à leur mise en œuvre. Au moment de la création de la CEDEAO en 1975, la diffusion des valeurs communes de démocratie et de bonne gouvernance n'était pas inscrite au nombre des principes fondamentaux de l'organisation, mais aujourd'hui, le lien qui existe entre la sécurité et le développement et la bonne gouvernance n'étant plus à prouver, elle a retrouvé sa place parmi les toutes premières *raison d'être* de la CEDEAO : l'intégration économique et le développement régional.

Toutefois, les valeurs démocratiques perdent leur signification dès lors qu'il est possible de les violer en toute impunité. La CEDEAO a donc pris des mesures visant à empêcher l'impunité et faire respecter les règles de la gouvernance démocratique. Pour garantir les principes de convergence constitutionnelle énoncés à l'article 1 du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, en particulier les paragraphes (b) et (c), **un régime de sanctions** a été instauré au titre de l'article 45. La sanction la plus sévère prévue dans le cas d'un coup d'État ou d'une violation massive des droits humains est la suspension de l'État membre concerné dans toutes les instances de décision de la CEDEAO.⁸² L'efficacité d'une telle sanction visant à dissuader, à défaut de corriger, la menace que représente la mauvaise gouvernance est douteuse. En pratique cependant, la CEDEAO est allée, à plusieurs reprises, au-delà des sanctions très limitées et inopérantes prévues dans le protocole additionnel et a imposé aux juntes égarées des sanctions « intelligentes », notamment en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Niger et au Mali.

Dans le cas du Mali, des sanctions plus sévères ont été envisagées lorsque les sanctions antérieures se sont avérées inefficaces. Les consultations entre les dirigeants de la junte malienne et les autorités de la CEDEAO qui ont eu lieu en avril 2012 ont abouti à la signature d'un accord-cadre pour la restauration de l'ordre constitutionnel. Suite à cet accord, les dirigeants de la CEDEAO ont levé toutes les sanctions imposées sur le Mali, avec effet immédiat, par l'intermédiaire du président de l'Autorité des chefs d'État et de gouvernement et du président ivoirien Alassane Ouattara. Néanmoins, suite à la volonté de la junte de perturber le processus politique, le **CMS de la CEDEAO** a annoncé le 19 mai 2012 une série de sanctions plus strictes ciblées contre la junte. Les sanctions envisagées étaient autant politiques et diplomatiques qu'économique et financières. Elles incluaient notamment l'interdiction de voyager dans l'espace de la CEDEAO et le gel des avoirs personnels, des restrictions concernant l'utilisation de l'espace aérien et les eaux territoriales d'autres États membres, ainsi que le gel des comptes et des actifs financiers du Mali détenus par les institutions économiques et financières de la CEDEAO. Sur le plan diplomatique, le statut de membre de l'organisation a été suspendu, ainsi que sa participation à tous les événements sportifs et culturels dans l'espace CEDEAO. Tous les États membres ont également convenu de rappeler leurs ambassadeurs accrédités au Mali. Les autres sanctions envisagées comprenaient notamment l'interruption de l'approvisionnement du pays en produits pétroliers et la fermeture de toutes les frontières avec le Mali, sauf à des fins humanitaires.

⁸² Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, article 45 (2).

De même, le 30 avril 2012, la CEDEAO a imposé des sanctions diplomatiques, économiques et financières sur la Guinée-Bissau. Ceci s'est produit après l'échec des ministres des Affaires étrangères du groupe de contact régional et des acteurs politiques de la Guinée-Bissau de parvenir à un accord sur le retour du pays à l'ordre constitutionnel dans les 12 mois suivants. Les personnes visées par ce régime de sanctions sont les membres de la junte, qui s'est emparée du pouvoir à la faveur d'un coup d'État militaire le 12 avril 2012, et leurs associés.

Les événements qui se déroulent au Mali depuis mars 2012 illustrent parfaitement les limites ou la portée de la capacité opérationnelle de la CEDEAO ainsi que son engagement politique à promouvoir la prévention des conflits, la consolidation de la démocratie et la bonne gouvernance. Il est intéressant de noter qu'à l'époque, l'organisation s'était déjà engagée excessivement dans la mise en place du processus de RSDS en Guinée-Bissau. Le Ghana et le Nigéria, qui étaient considérés comme des leaders potentiels dans l'action régionale pour le Mali, devaient faire face à des défis politiques et sécuritaires internes. Le Nigéria, dont le nord-est était frappé par des actes de terrorisme commis par la secte Boko Haram, a vu son appareil de sécurité dépassé, de sorte que l'armée a dû intervenir. Quant au Ghana, il se préparait aux élections législatives et présidentielles de décembre 2012 et était toujours aux prises avec un conflit intercommunautaire dans certaines parties de la région du nord du pays.⁸³ Le 1^{er} avril 2012, sous la pression de la CEDEAO, le capitaine Sanogo a annoncé que la Constitution malienne serait rétablie. En effet, suite aux sanctions économiques et politiques imposées par la CEDEAO sur le pays, un accord négocié au Burkina Faso par le médiateur de la CEDEAO au Mali, le président Blaise Compaoré, avait été conclu. Selon lui, le capitaine Sanogo devait céder le pouvoir à Dioncounda Traoré pour assumer la présidence à titre intérimaire jusqu'aux élections. En juillet et août 2013, la CEDEAO a envoyé 250 observateurs pour les élections générales du Mali, le plus grand contingent déployé par une organisation.

Il convient de noter l'initiative de la CEDEAO qui envisageait, à compter de septembre 2013, de faire le point sur son intervention au Mali. Il s'agit d'**une évaluation de son soutien diplomatique, politique, militaire, technique et institutionnel à l'État malien dans le contexte de l'après-crise**. Cette démarche permettra d'avoir un aperçu de ce qui a fonctionné ou nécessité une restructuration institutionnelle. L'évaluation, qui fera appel à la participation du gouvernement malien, d'experts militaires, de la société civile, d'institutions de recherche, de spécialistes venus des États membres, de ministres, du CMS et de chefs d'État, sera l'occasion de tirer des leçons et de corriger les erreurs du passé. Elle permettra également de s'inspirer des aspects positifs de l'intervention, d'ajuster les ressources à la volonté politique et de revoir les relations avec des partenaires tels que les Nations Unies, l'Union africaine et l'Union européenne. Le Mali semble être un bon exemple pour ce genre d'évaluation sur les enseignements tirés car elle aura valeur de test pour juger de la pertinence des chapitres VII et VIII de la Charte des Nations

⁸³ Une raison similaire a été donnée pour expliquer le manque de volonté politique et d'empressement de la CEDEAO pour s'engager à résoudre la crise post-électorale en Côte d'Ivoire au-delà de l'action politique et stratégique qui a duré de décembre 2010 au premier trimestre de 2011. La puissance dominante de la région, le Nigéria, se préparait alors à tenir des élections générales et présidentielles cruciales en avril 2011, dans un climat de tensions politiques internes et de menaces à la sécurité.

Unies. La démarche vise également à trouver une solution définitive à la crise du nord du Mali et à la question séparatiste du Mouvement national pour la libération de l'Azawad.⁸⁴ En outre, une commission de réconciliation nationale a été mise en place pour être opérationnelle après les élections.

Au-delà de la réalisation d'une évaluation ponctuelle d'après-crise dans un État membre, les efforts déployés par la CEDEAO en vue de l'adoption du Cadre régional pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité, contribueront à consolider davantage les valeurs fondamentales de la gouvernance démocratique, à travers les mesures suivantes :

- i. promouvoir l'adoption d'un cadre clair, comme une politique de sécurité nationale qui engloberait les menaces auxquelles l'État membre en question et ses citoyens sont confrontés, définirait les rôles des différentes institutions politiques et de sécurité ainsi que la coopération entre elles, et constituerait une base pour la prise de décision et l'évaluation de la sécurité ;
- ii. promouvoir le rôle des OSC et des médias, et permettre leur interaction avec les autres acteurs de la sécurité ;
- iii. encourager un contrôle efficace qui précise les rôles complémentaires, institutionnalise une séparation claire des pouvoirs et des fonctions entre les groupes d'acteurs de la sécurité et parmi eux, et instaure des mécanismes de contrôle et d'équilibre ;
- iv. privilégier une approche axée sur l'intégration de la question du genre, le contrôle civil et démocratique et les droits humains dans les processus de RSS ;
- v. établir et favoriser les liens entre la RSS et la démocratisation, l'intégration régionale et le développement.

5.2 La nécessité d'un équilibre entre soutien politique et assistance technique

Un écart considérable existe entre le soutien politique/stratégique de la CEDEAO et l'assistance technique/opérationnelle accordée aux États membres. Le soutien technique direct ou indirect est négligeable, comparé aux mesures politiques. Toutefois, les décisions et les résolutions politiques ne peuvent pas être mises en œuvre et suivies sans la capacité technique adéquate. L'écart reflète les moyens humains limités indiqués ci-dessus, et résulte en partie du **gel du recrutement imposé par les chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO en 2008**. La capacité même de la CEDEAO étant limitée, il va de soi que sa capacité à aider les États membres l'est également. Comme mesure corrective, les ministères et directions de la CEDEAO embauchent des consultants et des employés avec l'appui financier de partenaires du développement dans le domaine de la paix et de la sécurité, tels que la Société allemande pour la coopération

⁸⁴ Alors que le mouvement Azawad exige l'autonomie du territoire, les autorités maliennes cherchent à mettre en place une décentralisation plus poussée. Un équilibre doit être trouvé. Ce genre de décentralisation n'ayant pas été bien géré dans le passé, il faudra donner au nord du Mali un sentiment d'appartenance pour apaiser ses exigences d'autonomie.

internationale (GIZ) et l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA).

Afin de fournir un soutien technique complet aux États membres dans la mise en œuvre de la RSS, la Commission de la CEDEAO devrait prendre un certain nombre de mesures, à savoir :

a) mettre en place une unité RSS entièrement équipée et disposant d'un effectif adéquat, investie d'un mandat clair de promouvoir et de soutenir la RSS dans tous les États membres. La **Direction de la sécurité régionale dont relève la RSS** ne compte actuellement que deux employés, **dont aucun n'est responsable des questions relatives à la RSS**.⁸⁵ Les membres du personnel de la CEDEAO actuellement affectés à la mise en œuvre de la RSS en Guinée-Bissau et au Mali proviennent pour la plupart de la Cellule de gestion et de planification des missions et, dans une moindre mesure, de la Direction des opérations de maintien de la paix et de la FAC (personnel militaire), de l'Unité de la police civile (personnel policier) et de la Direction des affaires politiques (personnel civil). Bien que le gel des recrutements ait été partiellement levé au bout de quatre ans, en 2012, un avis de poste à pourvoir pour un(e) seul(e) chargé(e) de programme RSS a été annoncé en novembre 2012, avec 51 autres postes à pourvoir au sein de la Commission de la CEDEAO, et le processus de recrutement a subi des retards. Avec une **unité dédiée à la RSS pleinement opérationnelle et dotée d'un effectif complet** à la Commission de la CEDEAO, le soutien apporté aux États membres sera cohérent, mieux coordonné et encadré. Le manque de personnel et de compétences techniques expliquent en partie pourquoi il est presque impossible pour la CEDEAO d'être pleinement impliquée dans les programmes de RSS de plus d'un Etat membre à la fois.

b) constituer un fichier d'experts régionaux en matière de RSS auxquels il sera fait appel quand le besoin de soutenir les activités liées à la RSS se fera sentir. En dépit de ressources humaines limitées en interne, la CEDEAO pourrait grandement bénéficier du nombre non négligeable d'experts régionaux, praticiens et universitaires, spécialistes de la RSS ou d'autres domaines connexes, qui existent en externe. Un fichier ou une base de données actualisable d'experts dûment validés aurait par exemple permis d'économiser le temps passé et l'énergie dépensée au recrutement d'une nouvelle équipe technique de soutien au programme de la Guinée-Bissau. Il serait infiniment plus facile de former des équipes techniques pour des missions telles que la réalisation d'enquêtes, d'évaluations stratégiques ou d'évaluations des besoins, les procédures de suivi et d'évaluation, l'examen des cadres juridiques nationaux applicables au secteur de la sécurité, l'harmonisation des politiques régionales ou nationales et des cadres juridiques. Des ressources similaires déjà élaborées par la CEDEAO, comme le fichier des membres de l'**Équipe d'intervention d'urgence** et la **liste des observateurs électoraux régionaux**,

⁸⁵ Il s'agit du chef de la Division de la sécurité régionale et du chargé de programme. Ces deux agents sont responsables d'un large éventail de dossiers, notamment la sécurité maritime, la lutte contre le terrorisme et la criminalité transnationale organisée. Le bureau assure également le secrétariat du Comité des chefs de police d'Afrique de l'Ouest. Les ALPC relèvent de l'Unité des armes légères. Le trafic de drogue relève de la Direction genre, OSC, jeunesse, société civile et trafic de drogue.

démontrent l'utilité d'un fichier d'experts de la RSS, notamment en cas de mobilisation ou de déploiement urgents.

En outre, certaines OSC régionales et nationales ont joué un rôle complémentaire important dans l'approvisionnement de la CEDEAO en ressources humaines et en expertise technique. Les OSC régionales actives dans le domaine de la paix et de la sécurité sont : le Réseau Africain du Secteur de la Sécurité (RASS), le Réseau d'action sur les armes légères en Afrique de l'Ouest (RASALAO, encore appelé WANSAA), le Forum des organisations de la société civile de l'Afrique de l'Ouest (FOSCAO), le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix (WANEP) et le WANSED. En règle générale, le rôle des OSC comprend le soutien technique à l'établissement de normes, l'élaboration et la mise en œuvre de politiques, le renforcement des capacités, la réalisation d'analyses indépendantes et la présentation des options politiques, le plaidoyer et la sensibilisation, le dialogue et l'établissement d'un ordre du jour, l'établissement et la consolidation de la paix, la mobilisation des parties prenantes et des ressources, et la garantie de la responsabilisation et de la transparence. Des experts provenant du RASS et du WANSED ont largement contribué à la rédaction du projet Cadre régional de la CEDEAO pour la gouvernance et la réforme du secteur de la sécurité et à l'élaboration de plans de travail pour la mise en œuvre de certaines composantes du CPCC.⁸⁶ La Direction de l'alerte précoce de la CEDEAO a également bénéficié de l'aide du WANEP pour la collecte, l'analyse et la diffusion d'informations, en exploitant son vaste réseau qui s'étend à travers les États membres.⁸⁷ Le RASALAO, lui, a travaillé en partenariat avec les commissions nationales sur les armes légères et de petit calibre et avec le Programme de contrôle des ALPC de la CEDEAO, assurant la coordination de tous les organismes qui travaillent sur les questions relatives aux armes légères. La mobilisation et l'assistance technique du RASALAO ont été essentielles à l'adoption de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre en juin 2006.

5.3 La nécessité d'un leadership régional pour assurer la cohérence entre les partenaires et la coordination de l'aide extérieure

Les acteurs externes, tels que l'Organisation des Nations Unies, l'Union européenne, le Royaume-Uni et les autres pays occidentaux – par le biais de leurs ministères de la Défense, de la Diplomatie et du Développement – sont des parties prenantes essentielles dans la mise en œuvre de la RSS. Ils apportent leur aide à des programmes ou des composantes de programme de RSS en Afrique de l'Ouest de diverses façons, par exemple la réalisation d'évaluations des besoins, les financements, la formation et la fourniture d'équipements, la collaboration en matière de planification et de conception, les conseils militaires et politiques, l'assistance technique, le soutien logistique et la gestion des communications, la réorganisation et la restructuration, le renforcement du contrôle

⁸⁶ Le RASS a également joué un rôle clé dans l'élaboration du cadre d'orientation de l'UA sur la RSS.

⁸⁷ Les OSC régionales signent habituellement un protocole d'accord avec la Commission de la CEDEAO sur les différents aspects de la coopération et l'assistance technique. Par exemple, en 2002, la CEDEAO et le WANEP ont signé un protocole d'accord qui a permis la création d'un lien entre le programme WARN du WANEP - un mécanisme d'alerte précoce - et le système d'alerte précoce de la CEDEAO établi par le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits de 1999. Le Réseau d'alerte précoce de la CEDEAO fait partie intégrante du programme pour la prévention des conflits et la consolidation de la paix en Afrique de l'Ouest.

des institutions de la sécurité, le suivi et l'évaluation des progrès.⁸⁸ Les raisons qui incitent les acteurs externes à participer à la RSS et à jouer un rôle de premier plan peuvent être stratégiques, géopolitiques ou économiques.⁵²⁸⁹ Les principaux facteurs sous-entendant leur rôle impliquent souvent les questions de coordination stratégique et la définition sans équivoque des rôles de chacun, ainsi qu'une compréhension partagée des objectifs de la RSS.

Tout d'abord, la coordination entre des acteurs externes – ou entre des services, bureaux et départements donnés au sein d'un organisme externe ou d'un État - est souvent bien meilleure que la coordination entre les services, bureaux et départements donnés d'un État bénéficiaire.⁹⁰ On constate aussi un **manque de communication** : la coordination entre les acteurs externes ne se traduit généralement pas en une coordination efficace dès lors qu'elle fait intervenir d'un côté des acteurs externes, de l'autre l'État bénéficiaire. En somme, il semblerait que l'offre soit mieux coordonnée que la demande. Néanmoins, il y a parfois un manque de coordination même du côté de l'offre, surtout en ce qui concerne les différentes règles et cycles budgétaires, les programmes variables et les exigences de la politique et de l'économie nationales qui affectent souvent la politique étrangère et l'aide au développement.

Ensuite, la plupart des acteurs externes s'assurent en générale d'avoir **une vision commune** des objectifs à atteindre pour mettre en place une RSS avant de s'engager. Cependant, ils ne savent pas toujours comment y parvenir ni ce que telle ou telle situation spécifique exige. Les attentes et les hypothèses sur les manières de fonctionner de la RSS dans d'autres régions se sont souvent avérées problématiques lorsqu'elles se sont heurtées aux dures réalités du terrain. Une autre raison de penser que les acteurs externes peuvent jouer un rôle de premier plan dans la RSS concerne la qualité du produit ou du service exporté. Dans les pays d'origine (occidentaux), les forces armées et les services de sécurité sont généralement professionnels et impartiaux, et les secteurs de la sécurité relativement plus transparents et redevables devant leurs citoyens. Au fil des années, ces secteurs de la sécurité ont été soumis à un régime constitutionnel et démocratique et à un contrôle exercé par la société civile. La crédibilité des forces armées et des services de sécurité au sein même de leurs propres pays explique généralement pourquoi les États sont confiants dans leur capacité à « exporter » leurs services d'aide à la RSS vers d'autres régions. Même si dans certains cas, l'exportation de services de soutien à la RSS n'a pas vraiment bien fonctionné, la crédibilité est la raison majeure qui pousserait des États à accepter d'« importer » ces services de soutien à la RSS.

Avant que la CEDEAO ne prenne la direction du programme de RSS en Guinée-Bissau, plusieurs acteurs extérieurs, notamment l'Union européenne, les États-Unis et l'Angola,

⁸⁸ Par exemple, l'équipe de formation internationale d'assistance militaire en Sierra Leone a joué un rôle consultatif en matière de défense et de sécurité, de formation, d'assistance technique et de suivi.

⁸⁹ Le rôle de premier plan des forces françaises dans les anciennes colonies françaises comme le Mali et la Côte d'Ivoire a été attribué à des facteurs historiques et géopolitiques. Le terme même de « réforme du secteur de la sécurité » est apparu à la fin des années 1990 dans le cadre d'un programme international visant à promouvoir la paix et le développement durable dans les sociétés sortant d'un conflit ou d'un régime autoritaire de longue durée et en transition vers la paix.

⁹⁰ Le terme « coordination » est utilisé ici dans le sens d'identifier des intérêts communs, parvenir à un accord sur la stratégie, échanger de l'information et mettre en commun les ressources.

avaient été impliqués dans l'une ou l'autre partie de la RSS du pays. Bien que la capacité technique de la CEDEAO à soutenir pleinement le programme de RSS par le biais de l'ECOMIB soit limitée, l'organisation a fait preuve d'un *leadership* politique et d'un engagement exceptionnels. **Elle s'est aussi forgée une expérience enviable en appuyant le processus de RSS dans d'autres États membres, dont le Libéria, la Sierra Leone et la Côte d'Ivoire.** Cette expérience devrait servir de modèle pour des bonnes pratiques et d'enseignements tirés pour l'organisation régionale dans de futurs programmes, projets et activités liés à la RSS.

La capacité de la CEDEAO à soutenir la RSS dans d'autres États membres sera sans aucun doute encouragée et renforcée par son succès en Guinée-Bissau. Toutefois, afin de consolider son rôle de nouveau chef de file, il lui faudra prendre les mesures suivantes :

- i. **améliorer la coordination interne et la cohérence des objectifs, de l'approche et de la stratégie en matière de RSS.** Le projet de Cadre régional de la CEDEAO pour la gouvernance et la réforme du secteur de sécurité vise à combler cette lacune ;
- ii. **réduire sa dépendance financière et son manque de compétences techniques.** Grâce à l'amélioration de son savoir-faire et de ses compétences techniques, par exemple en puisant dans les ressources humaines mises à disposition par les OSC et dans la source inestimable d'experts régionaux sur la paix et la sécurité en cas de besoin, la CEDEAO pourrait parfaitement réduire sa dépendance à l'égard des acteurs externes en ce qui concerne le financement d'activités de RSS, de programmes de formation et d'équipements pour les forces armées et les services de sécurité ;
- iii. **renforcer les mécanismes de bonne gestion financière, de transparence et de rigueur** relatifs à la mise en œuvre de programmes/projets. C'est un moyen sûr de gagner la confiance des acteurs extérieurs, des bailleurs de fonds et des partenaires concernés par la RSS et de prouver que la CEDEAO est mieux armée pour endosser plus de responsabilités.

6. Conclusion et recommandations

L'élaboration du Cadre régional de la CEDEAO pour la G/RSS a commencé il y a plus de quatre ans. Au cours de cette période (2009 - 2013), le paysage ouest-africain de la sécurité a été marqué par de nombreux épisodes d'insécurité et d'instabilité, notamment en Côte d'Ivoire, en Guinée-Bissau, au Mali, au Niger, au Nigéria et au Togo. L'insécurité est venue en grande partie du secteur de la sécurité lui-même. Dans d'autres cas, elle a été attribuée à la faiblesse ou à la politisation des forces de sécurité de l'État. La question qui se pose alors est : **par son adoption et sa mise en œuvre, le Cadre régional de la CEDEAO aurait-il pu empêcher l'une quelconque de ces situations de se produire, ou aurait-il pu mieux préparer le secteur de la sécurité à y faire face ?** Plus important encore, **quelle pourrait être sa contribution à l'avenir ?**

S'appuyant sur la composante « gouvernance de la sécurité » du CPCC et sur le mécanisme de paix et de sécurité de la CEDEAO, le cadre régional devrait être considéré

comme un outil pour la prévention structurelle des conflits et un guide sur la façon de rendre le secteur de la sécurité efficace et redevable, dans le respect des valeurs de la gouvernance démocratique. Sa mise en œuvre guidée et durable permettra de créer un environnement national et régional propice à la paix, la stabilité et la prospérité. En tant qu'initiative régionale et compte tenu de son mandat qui consiste à compléter, et non pas à remplacer, les initiatives nationales liées à la RSS, la CEDEAO devrait s'efforcer de trouver des points d'ancrage afin de promouvoir et de diffuser dans les États membres le cadre normatif contenu dans le projet de Cadre régional de la CEDEAO pour la G/RSS.

Le cadre a récemment été validé par la Commission de la CEDEAO sur plan interne à Lagos, au Nigéria, après avoir été examiné par les directions et les partenaires concernés les 3 et 4 octobre 2013. Une vision partagée de la sécurité à tous les niveaux aboutira à la cohésion stratégique et opérationnelle de l'appui à la RSS dans les États membres.

Recommandations à l'intention de la Commission de la CEDEAO

Renforcer les capacités et se restructurer pour un soutien plus cohérent à la RSS.

Le Cadre régional de la CEDEAO pour la G/RSS devrait prévoir la création d'une unité RSS au sein de la commission de la CEDEAO et adéquatement dotée en personnel. En outre, une révision de l'organigramme de la CEDEAO permettrait de définir l'importance des effectifs requis par le Département affaires politiques, paix et sécurité de la CEDEAO pour fournir une assistance technique aux États membres.

Mieux profiter des capacités existantes. La CEDEAO devrait jouer au maximum son rôle d'organe supranational - principalement en établissant des normes, et en facilitant et appuyant les programmes de RSS plutôt qu'en les mettant directement en œuvre. Ainsi, une meilleure collaboration avec des partenaires spécialisés dans des domaines spécifiques, notamment les OSC qui ont un caractère bien moins bureaucratique et politique, sera plus productive. À cet égard, **l'élaboration d'une base de données régionale d'experts et de praticiens spécialiste des questions de sécurité** permettra de mettre à la disposition de l'organisation une énorme capacité potentielle. La CEDEAO ne devrait pas se contenter de signer des protocoles d'accord d'envergure régionale ou multinationale avec des OSC spécifiques, uniquement en cas de besoin de renforcement des capacités. Elle devrait se doter d'un cadre qui implique et engage les OSC régionales et nationales en tant que parties prenantes véritablement actives dans les processus de RSS.

Créer un fonds d'affectation spéciale pour la RSS. Pour que la CEDEAO puisse respecter ses engagements et maintenir un rôle de premier plan dans la G/RSS de la région, et pour qu'elle puisse jouir de plus d'autonomie opérationnelle et financière, il convient de considérer la création d'un fonds d'affectation spéciale pour la RSS, ou d'un portefeuille dédié au financement de l'appui à la RSS dans les États membres comme une priorité. Bien que le Fonds de la CEDEAO pour la paix (FCP) réponde aux exigences financières relatives au maintien de la paix et de la sécurité en temps utile, les trois

fenêtres de financement relevant du FCP sont très larges⁹¹ et les fonds disponibles déjà tous utilisés. Cette situation a, par exemple, conduit la CEDEAO à organiser une campagne de financement pour appuyer la RSS en Guinée-Bissau, entraînant un retard dans le lancement du processus. Initialement, le portefeuille, qui sera alimenté par un prélèvement communautaire de la CEDEAO et par des contributions individuelles des États membres, sera peut-être limité. En revanche, il permettra d'assurer sur le long terme l'indépendance financière de l'organisation vis-à-vis des donateurs, ne serait-ce qu'en ce qui concerne le secteur clé de la sécurité.

Élaborer des outils de conseils pratiques. Afin de mieux soutenir l'intervention des États membres, des donateurs et des OSC en Afrique de l'Ouest, la Commission de la CEDEAO devrait élaborer des outils d'orientation opérationnels spécifiquement liés aux activités ayant trait à la RSS, tels que l'évaluation préalable, l'évaluation et le suivi des projets/programmes, la programmation, la place du genre dans la RSS, le contrôle du secteur de la sécurité, le cadre légal lié à la sécurité, etc. Ces outils permettront à la CEDEAO de compléter l'appui politique avec une assistance technique.

Identifier les points d'ancrage sous-régionaux et trans-régionaux pour la RSS. Les États membres ont tendance à se regrouper à travers les CER pour définir des stratégies régionales de sécurité en commun. Les idées en cours de développement comprennent la stratégie du Sahel, la stratégie du golfe de Guinée, et la stratégie de l'Union du fleuve Mano. La CEDEAO devrait considérer ces différents groupes comme autant de composantes et de points d'ancrage pour des activités de RSS. Elle devrait également saisir d'autres occasions de plaider en faveur de la RSS, lors par exemple d'interventions et de projets liés à la gestion des crises, tels que les accords de paix, les processus de justice transitionnelle, les programmes de DDR ou de réduction de la violence armée.

Améliorer la programmation de la RSS. La programmation de la RSS doit être stratégique, inclusive et orientée vers les résultats. Une programmation efficace permettra de clarifier l'action nécessaire, les rôles et responsabilités des parties prenantes nationales et régionales, les objectifs, les ressources, la communication, le suivi, l'évaluation et le suivi périodique. Les programmes de la CEDEAO sont souvent abordés avec une telle rigidité qui empêche de s'adapter au gré des circonstances. Par exemple, la mise en œuvre du CPCC pourrait bénéficier d'une approche plus stratégique. Compiler les plans de mise en œuvre de toutes les composantes du CPCC dans un document unique est louable, mais c'est loin d'être suffisant pour garantir l'harmonisation et la cohérence. Encore faudrait-il éliminer les chevauchements et les frictions qui risquent de surgir lors de la mise en œuvre des activités, préciser les responsabilités, éviter la duplication des lignes budgétaires, et rationaliser les résultats. Concernant la composante gouvernance de la sécurité du CPCC, une programmation efficace permettrait d'éviter les doublons dans les lignes budgétaires et le risque de voir la capacité humaine se restreindre encore plus. Pour cela, il faudrait harmoniser l'élaboration du document d'orientation avec celle de son plan

⁹¹ Bien que plusieurs rubriques des guichets du FCP concernent le thème général de la RSS, une infime partie seulement du guichet 2 est consacrée la G/RSS spécifiquement : financement de l'assistance politique et humanitaire, consolidation de la paix et reconstruction au lendemain d'un conflit.

d'action, surtout lorsque les deux documents passent par les mêmes processus et sont adoptés par les mêmes organes.⁹²

Renforcer le régime de sanctions de la CEDEAO. La situation en Guinée-Bissau et au Mali a montré combien il était nécessaire de revoir le régime de la CEDEAO afin rendre les sanctions prises à l'encontre de certains groupes, institutions et personnes plus « intelligentes » et plus efficaces. Les sanctions mentionnées dans le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance sont nécessaires mais insuffisantes. Puisque la CEDEAO a pris l'initiative audacieuse de dépasser la portée du régime de sanctions de ce protocole dans le cas du Mali par exemple, elle devrait maintenant prendre les mesures nécessaires pour mettre au point et adopter une nouvelle série de sanctions ciblées.

Recommandations à l'intention des États membres de la CEDEAO

Mettre en place un cadre juridique en matière de sécurité. Pour s'approprier le Cadre régional pour la G/RSS et faire preuve d'initiative politique en la matière, les États membres devraient élaborer, de façon inclusive, une **politique ou stratégie de sécurité nationale** et un cadre politique national sur la RSS et la gouvernance, et procéder à une **examen périodique**, notamment un **examen des dépenses**, et une **évaluation des besoins du secteur de la sécurité**. Ce sont des moyens efficaces de combler les lacunes au sein du secteur de la sécurité. Ils permettent également de vérifier que les mandats sont conformes à un environnement de sécurité en constante évolution, et aux besoins des États et des citoyens en matière de sécurité et de justice. En somme, les États membres devraient s'engager fermement dans de véritables réformes et une meilleure gouvernance du secteur de sécurité.

Ratifier les protocoles de la CEDEAO sur la paix et la sécurité. Les États membres devraient ratifier les instruments régionaux pertinents, en particulier le Protocole de la CEDEAO relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité, et les intégrer dans leur législation nationale pour permettre leur pleine application.

Faire preuve d'initiative politique en établissant des programmes de RSS et sollicitant un appui extérieur. Conformément aux deux principes de souveraineté nationale et de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État, les États membres de la CEDEAO qui sollicitent l'appui à la RSS devraient toujours adresser officiellement leurs demandes à leurs partenaires. Il s'agit d'un signe clair et fort de *leadership* politique et d'appropriation. Ces demandes officielles devraient être fondées sur deux choses : un examen concret et détaillé accompagné d'un rapport d'évaluation des besoins de(s) acteur(s) de la sécurité qui ont besoin d'être réformé(s), et un plan d'action clair assorti des ressources (humaines, matérielles et financières) nécessaires.

Recommandations à l'intention des partenaires et donateurs internationaux

Soutenir le renforcement des capacités. Les partenaires extérieurs et les donateurs devraient privilégier les mesures visant à renforcer les capacités des institutions de la CEDEAO et des États membres pour leur permettre de mener à bien leurs programmes

⁹² Cf. section 3.2 (c) ci-dessus, sur l'absence de mise en œuvre du CPCC.

et leurs projets, notamment en les aidant à établir des institutions de gestion financière, des règles et des normes solides et saines. Étant donné que l'appui extérieur est en grande partie découragé par la mauvaise gestion financière et le manque de transparence, assurer un soutien direct à la gestion financière – comme a pu le faire la France – est un moyen commode de contourner le problème, à condition toutefois que cette aide soit axée sur le transfert des compétences et du savoir-faire aux institutions locales.⁹³ Demander à un bureau ou à une institution d'expliquer les faibles résultats des programmes, année après année, sans prendre en compte la dure réalité du manque de personnel, ne procède pas d'un mode d'évaluation équilibré. Au niveau des États membres, un soutien accru devrait être accordé à l'amélioration des organes de gestion financière dans le secteur de la sécurité (notamment par la mise en œuvre d'un examen des dépenses publiques), au renforcement des mécanismes anticorruption et à la promotion du contrôle financier.

Structurer l'aide bilatérale. Le pouvoir de négociation entre le partenaire ou l'État (occidental la plupart du temps) qui soutient un processus de RSS et l'État ouest-africain bénéficiaire est généralement inégal. Les Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires publiés par l'Organisation de coopération et de développement économique en avril 2007 sont des guides inestimables pour « contribuer à accroître au maximum les effets favorables [de l'engagement international] et à en réduire au minimum les effets préjudiciables involontaires ». ⁹⁴ La situation est très différente lorsque l'aide à un État membre passe par l'intermédiaire d'un organisme ou d'un interlocuteur régional tel que la CEDEAO, dont le pouvoir de négociation est renforcé par la voix et l'influence de 15 États unis, l'économie commune élargie et le potentiel commercial de l'espace de la CEDEAO.

Effectuer une vérification préalable et une évaluation des besoins pour le soutien à la RSS. Tirant les enseignements des cas où le soutien à la RSS a échoué ou s'est montré inefficace, les partenaires internationaux et les donateurs devraient toujours s'assurer de la volonté politique et de l'engagement réels affichés tant par les dirigeants politiques que par les dirigeants militaires dans les États membres avant que tout accord de financement ou de soutien ne soit conclu, et qui plus est, mis en œuvre. Une évaluation poussée - idéalement menée conjointement avec l'État concerné, mais aussi vérifiée de façon indépendante - devrait se focaliser sur l'identification et l'autonomisation des acteurs du changement à qui il reviendra de conduire le processus. De même, il faudra s'assurer de l'existence de conditions propices à l'ancrage de la RSS, évaluer

⁹³ Le 15 juillet 2013, la France et la Commission de la CEDEAO ont signé un accord de coopération technique sur le fonctionnement de l'Unité de gestion du Fonds (UGF), basée à Abuja. En vertu de cet accord, la France est tenue de mettre à la disposition de l'UGF quatre experts français chargés de fournir un soutien administratif et technique. L'UGF, qui possède un bureau décentralisé à Bamako, est dédié à la Mission internationale de soutien au Mali. Il permettra l'accès au budget de 50 millions d'euros octroyé par la Commission européenne le 9 avril 2013 et son utilisation efficace.

⁹⁴ OCDE, « Principes pour l'engagement international dans les États fragiles et les situations précaires », 2008. Les principes les plus importants sont : ne jamais perdre de vue le contexte, ne pas nuire, se concentrer sur le renforcement de l'État, privilégier la prévention, reconnaître les liens existant entre les objectifs politiques, sécuritaires et de développement, promouvoir la non-discrimination, s'aligner sur les priorités locales, rester impliqué assez longtemps pour avoir des chances de réussite et éviter de créer des poches d'exclusion. Au nombre des autres instruments pertinents favorisant un soutien efficace aux États en développement, fragiles et touchés par des conflits, on peut citer : le New Deal pour l'engagement dans les États fragiles (2011), la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement (2005) et le Programme d'action d'Accra (2008).

l'adéquation des outils institutionnels et juridiques qui devront encadrer la RSS, interroger les processus de gestion des finances publiques et clarifier les autres points d'ancrage pour la RSS. Le devoir de précaution sert à éviter une situation où les ressources allouées à la RSS soit alimentent la corruption soit ne donnent aucun résultat tangible.

Renforcer la coordination entre les partenaires. Compte tenu de la nature et des intérêts, souvent divergents des partenaires extérieurs, ces derniers devraient s'accorder sur des mécanismes de coordination concrets. Il pourrait s'agir par exemple de la mise en place de **bureaux conjoints**, d'un accord sur la **répartition des tâches entre les donateurs** ou sur la **signature d'accords de coopération déléguée**, de la création de **fonds d'affectation spéciale associant plusieurs donateurs**, de l'instauration de **règles communes pour l'établissement des rapports et des conditions financières**. En outre, les acteurs internationaux devraient saisir toutes les occasions de travailler en collaboration avec les réformateurs nationaux actifs au sein de l'administration et de la société civile, afin de mettre sur pied une analyse **commune des problèmes et des priorités**.⁹⁵

⁹⁵ OECD, *ibid.*

Bibliographie

Pour obtenir les textes intégraux des instruments régionaux cités dans le présent document tels que le Traité révisé de la CEDEAO, les conventions, les protocoles, les actes additionnels, les décisions, les résolutions et les communiqués des organes statutaires de la CEDEAO, veuillez consulter le site internet de Commission de la CEDEAO à l'adresse suivante : www.ecowas.int.

Afolabi, Babatunde (2012) « ECOWAS and Conflict Mediation in West Africa » dans Ulf Engel (dir. publ.), *New Mediation Practices in African Conflicts*. Leipzig : Leipziger Universitätsverlag.

Azikiwe, Ifeoha (2009) *Africa : Conflict Resolution and International Diplomacy*. Milton Keynes : AuthorHouse.

Bendix, Daniel et Stanley, Ruth (2008) « Security Sector Reform in Africa : The Promise and Practice of a New Donor Approach ». Occasional Paper Series, Vol. 3, No. 2, ACCORD, Durban.

Boutellis, Arthur (2011) *The Security Sector in Cote d'Ivoire : A Source of Conflict and a Key to Peace*. New York : International Peace Institute.

Bryden, Alan, N'Diaye, Boubacar et Olonisakin, 'Funmi (dir. publ.) (2008) *Challenges of Security Sector Governance in West Africa*. Münster : LIT Verlag. Traduit sous le titre *Gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest : les défis à relever*.

Collier, Paul, (2003) *Breaking the Conflict Trap : Civil War and Development Policy*. Washington, DC : Banque mondiale/Oxford University Press.

Donais, Timothy (dir. publ.) (2008) *Local Ownership and Security Sector Reform*. Münster : LIT Verlag.

Ebo, Adedeji (2007) « Vers un programme commun de la CEDEAO sur la réforme du secteur de la sécurité ». Document d'orientation No 23, Genève, DCAF.

Fayemi, 'Kayode J. (2004) « Governing Insecurity in Post-Conflict States : The Case of Sierra Leone and Liberia » dans Alan Bryden et Heiner Hänggi (dir. publ.) *Reform and Reconstruction of the Security Sector*. Münster : LIT Verlag, p.179–205.

Gacond, Jean-Jacques et Uzoehina, Okey (2010) « Operationalising Norms for Security Sector Transformation : The Role of Codes of Conduct », dans Alan Bryden et 'Funmi Olonisakin (dir. publ.) *Security Sector Transformation in Africa*. Münster : LIT Verlag, p. 113–131.

Nilsson, Desirée (2009) *Crafting a Secure Peace : Evaluating Liberia's Comprehensive Peace Agreement 2003*. Uppsala : Université d'Uppsala.

- Partners for Democratic Change (2012) « Citizen Engagement in Security Sector Reform : Challenges and Opportunities ». Report of Mano River Regional Initiative, www.partnersglobal.org/resources/PDCCaseStudy2013%20-%20New%20Cover.pdf.
- Sherman, Jake (2009) *Strengthening Security Sector Governance in West Africa*. New York : Centre on International Cooperation, Université de New York.
- Smith-Hohn, Judy (2010) *Rebuilding the Security Sector in Post-Conflict Societies : Perceptions from Urban Liberia and Sierra Leone*. Münster : LIT Verlag.
- Yabi, Gilles (2012) « Keeping the Peace in Electoral Conflicts : The Role of ECOWAS, UNOCI and the International Community in Cote d'Ivoire ». Centre for International Peace Operations Policy Briefing, ZIF, Berlin.

Remerciements

L'auteur tient à exprimer sa profonde reconnaissance à divers services de la Commission de la CEDEAO pour leur précieux soutien, les informations, documents et entretiens qui ont alimenté la présente étude : la Division de la sécurité régionale, la Direction des affaires politiques, la Direction de l'alerte précoce, la Direction des affaires juridiques, l'Unité de planification stratégique, la Direction des ressources humaines, la Direction de l'agriculture et du développement rural, la Force en attente de la CEDEAO, l'Équipe d'intervention d'urgence de la CEDEAO et la bibliothèque de la Commission de la CEDEAO. Ont également contribué : Myriam Wedraogo, conseillère au programme d'appui de la GIZ pour la paix et la sécurité de la CEDEAO, et Babatunde Afolabi, ancien chargé d'études à la Direction des affaires politiques de la Commission de la CEDEAO et candidat au doctorat à l'Université de St Andrews en Ecosse. Enfin, l'auteur souhaite remercier le DCAF (Daniel de Torres, Mpako Foaleng, Fabrice Ramadan et Lisa Boström) ainsi que le professeur Boubacar N'Diaye pour leurs commentaires éclairés et leurs recommandations pertinentes. Toutes les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas la position officielle du DCAF, de la CEDEAO ni des bureaux et organismes consultés.



Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. Le Centre élabore des normes et des recommandations visant à encourager la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Il met au point des programmes d'assistance technique dont il supervise la gestion aux niveaux national et régional, et fournit des services de conseil pour les opérations sur le terrain en appui à des processus de réforme des secteurs de la sécurité et de la justice conformément aux bonnes pratiques internationales.

DCAF Genève
Case postale 1360
CH-1211 Genève 1
Suisse
Tél: +41 (22) 741 77 00
Fax: +41 (22) 741 77 05

DCAF Bruxelles
Place du Congrès 1
1000 Bruxelles
Belgique
Tél: +32 (2) 229 39 66
Fax: +32 (2) 229 00 35

DCAF Ljubljana
Dunajska cesta 104
1000 Ljubljana
Slovénie
Tél: +386 (1) 5609 300
Fax: +386 (1) 5609 303

DCAF Ramallah
Rue Al-Maaref 34
Ramallah / Al-Bireh
Cisjordanie, Palestine
Tél: +972 (2) 295 6297
Fax: +972 (2) 295 6295

DCAF Beyrouth
Gefinor Bloc C
Bureau 604, Beyrouth
Liban
Tél: +961 (1) 738 401
Fax: +961 (1) 738 402

DCAF Tunis
Rue Ibn Zohr 14
1082 Tunis
Tunisie
Tél: +216 (71) 286 755
Fax: +216 (71) 286 865

www.dcaf.ch