

Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III): l'Afrique de l'Ouest

Rapport Afrique N°234 | 14 avril 2016

Table of Contents

Synthèse	i
Recommandations	iii
I. Introduction	1
II. L’affichage des ambitions sécuritaires	2
A. Vers un régime de sécurité collective	2
1. La création de l’ECOMOG, bras armé de la Cedeao	2
2. L’institutionnalisation du « Mécanisme »	3
3. Le rôle du Conseil de médiation et de sécurité	4
B. Le cadre de prévention et de gestion des conflits	5
1. La prévention des conflits : le système d’alerte précoce	5
2. Médiations	6
3. Maintien de la paix : de l’ECOMOG à la Force en attente de la Cedeao	7
C. Au-delà du Mécanisme : sécurité humaine et convergence autour de valeurs démocratiques	8
1. La lutte contre les problèmes sécuritaires transnationaux	8
2. Un engagement affirmé pour les normes « démocratiques »	9
III. L’architecture de paix et de sécurité régionale à l’épreuve des crises	11
A. La Cedeao face aux crises multidimensionnelles et complexes	11
1. Guinée-Bissau (2005-2015)	11
2. Mali (2012-2015)	15
B. La Cedeao face aux crises politiques et institutionnelles : le Burkina Faso (2014-2015)	19
1. La chute de Blaise Compaoré (octobre-novembre 2014)	19
2. Le coup d’Etat de septembre 2015	21
IV. Les axes de réforme pour atteindre les objectifs dans le domaine de la paix et de la sécurité	24
A. Les faiblesses et limites de la Cedeao vues par elle-même	24
B. L’impératif d’une ambitieuse réforme institutionnelle	26
C. L’impératif du pragmatisme dans les réformes en matière de paix et de sécurité	27
1. Accompagner les pays membres dans des réformes visant à renforcer la légitimité et l’effectivité de l’Etat, leur cohésion interne et leur ancrage dans les valeurs portées par la Communauté	28
2. Construire et renforcer les capacités des Etats membres à faire face collectivement aux menaces transnationales majeures	29
V. Conclusion	32
ANNEXES	
A. Carte des pays de la Cedeao	33
B. Liste des abréviations et acronymes	34
C. A propos de l’International Crisis Group	36
D. Rapports et briefings sur l’Afrique depuis 2013	37
E. Conseil d’administration de l’International Crisis Group	39

Synthèse

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) a célébré en 2015 son quarantième anniversaire. Aussi bien en matière d'intégration économique régionale, son mandat initial, que de promotion de la paix dans une région particulièrement tourmentée, la Cedeao a un bilan à faire valoir. Mais elle a aussi des faiblesses évidentes nécessitant une profonde réforme institutionnelle. Cette réforme, cruciale pour donner un nouvel élan à l'organisation, est devenue une urgence alors que les menaces sécuritaires se multiplient dans la région du Sahel et celle du bassin du lac Tchad, deux foyers de crise qui dépassent le cadre géographique de l'espace Cedeao et sur lesquels l'organisation a du mal à être influente et efficace.

Avec quinze Etats aux profils politique, linguistique et économique variés, occupant un vaste espace géographique entre côte atlantique et désert saharien, la Cedeao est la communauté économique régionale africaine la plus sollicitée depuis 25 ans sur le terrain de la paix et de la sécurité. Composée d'Etats fragiles n'ayant pas encore stabilisé leurs systèmes politiques, les crises se succèdent, forçant l'organisation à jouer un rôle de « pompier » dans les pays membres.

L'espace Cedeao a connu plus de quarante coups d'Etat depuis la période des indépendances, et fait l'expérience de dirigeants tentant de se maintenir coûte que coûte au pouvoir ou mettant en place des successions dynastiques. Elle a également été confrontée à des crises plus complexes, dans lesquelles l'instabilité politique a pris la forme de rébellions armées dans un contexte de clivages identitaires comme en Côte d'Ivoire ou de menace jihadiste comme plus récemment au Mali. La Cedeao, à travers la Conférence des chefs d'Etat et la Commission, a ainsi depuis les années 1990 réagi de manière systématique à toutes ces crises, avec des résultats incontestables sur le plan politique et diplomatique, mais mitigés militairement.

Les interventions successives de la Cedeao en Guinée-Bissau, au Mali ou encore au Burkina Faso ont mis en lumière les points forts de l'organisation et les limites de sa capacité d'action. Malgré une mobilisation forte en temps et en moyens, certains objectifs clés ont été négligés, comme le renforcement des institutions politiques et sécuritaires des Etats membres, le réexamen de toutes les dimensions de sa Force en attente, ou la coopération régionale contre les menaces transnationales. Ces dernières défient les moyens classiques de prévention et de résolution des crises, au-delà des dispositifs classiques de médiation et de déploiement de missions militaires.

Un ensemble de documents stratégiques et de plans d'action ont été élaborés ces dernières années pour renforcer l'organisation et remédier à ses insuffisances. La mise en œuvre concrète de ces stratégies est indispensable pour faire face à l'économie criminelle des trafics de drogue, d'armes et d'êtres humains, à l'implantation de groupes liés aux réseaux terroristes internationaux, et aux défis majeurs que sont la pauvreté, le chômage et la forte croissance démographique. La réponse appropriée aux défaillances que révèle l'action de la Cedeao est avant tout une réforme institutionnelle afin d'engager une profonde réorganisation interne, une modernisation de la gestion des ressources humaines et l'instauration d'une culture du résultat. Le Nigéria, qui exerce grâce à son poids économique et démographique une influence inégalée en Afrique de l'Ouest, doit jouer un rôle moteur dans la mise en œuvre de ces réformes.

Ce rapport, le troisième et dernier d'une série qui analyse la dimension régionale de l'insécurité en Afrique et les solutions collectives et individuelles qui y sont apportées, présente le dispositif institutionnel actuel de la Cedeao dans le domaine de la paix et de la sécurité, et analyse ses réponses et ses insuffisances à travers trois études de cas : la Guinée-Bissau, le Mali et le Burkina Faso. Il s'inscrit dans la réflexion collective engagée face à l'évolution de la nature des conflits et à l'accroissement des menaces transnationales. Les organisations régionales ont un rôle crucial à jouer pour apporter des solutions à ces nouveaux phénomènes. Ce rapport envisage les réformes institutionnelles souhaitables pour améliorer l'action collective de la Cedeao face à l'immense défi de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest.

Recommandations

Pour renforcer les institutions de la Cedeao, tout particulièrement dans le domaine de la paix et de la sécurité

A la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la Cedeao :

1. Réaffirmer le caractère prioritaire et irréversible de la mise en œuvre du projet de réforme institutionnelle proposé en 2013 visant à renforcer la capacité de l'organisation dans les domaines de la paix, de la sécurité, de la stabilité et du développement économique et social.
2. Mettre en place un Groupe de travail chargé du suivi de la mise en œuvre de cette réforme, incluant chefs d'Etat et de gouvernement ou, à défaut, des personnalités politiques de haut rang, représentatifs de la diversité politique, culturelle et linguistique de l'espace Cedeao.

Au président du Nigéria :

3. Considérer la restauration de la diplomatie nigériane et de son influence en Afrique comme une priorité pour le gouvernement fédéral et faire de la redynamisation de la Cedeao un axe essentiel de cette diplomatie renouvelée.
4. Renforcer la capacité de la Cedeao en apportant des ressources financières supplémentaires consacrées aux opérations de maintien ou d'imposition de la paix.

Au président de la Commission de la Cedeao :

5. Prendre des mesures immédiates visant à améliorer le fonctionnement des services, en réduisant les dysfonctionnements dans la gestion des ressources humaines, administratives et financières, et les blocages ou retards de mise en œuvre des décisions, qui résultent de la concentration des pouvoirs au niveau de la présidence de la Commission.

Pour renforcer l'efficacité de la Cedeao dans la poursuite de ses objectifs en matière de paix et de sécurité

A la Commission de la Cedeao :

6. Accompagner les pays membres dans des réformes de leur pratique politique afin de renforcer la légitimité et l'effectivité de l'Etat, tout particulièrement dans les domaines de la bonne gouvernance et du renforcement des institutions de contre-pouvoir (tel que le pouvoir judiciaire) en accord avec les protocoles de la Cedeao, notamment par la mise en place de bureaux permanents de représentation de la Cedeao dans chacun des Etats membres.
7. Construire et renforcer les capacités des Etats membres à faire face collectivement aux menaces transnationales majeures, et pour ce faire :
 - a) doter la Cedeao d'un véritable pôle de lutte contre le crime organisé intégrant différents plans d'action contre les activités criminelles transnationales, y compris le terrorisme, les trafics de drogue, de personnes, d'armes et la piraterie maritime ;

- b) renforcer les moyens de communications entre Abuja, les bureaux de représentation nationale et les Etats membres ;
 - c) soutenir une meilleure connaissance et anticipation des dynamiques politiques et sécuritaires du voisinage de l'espace communautaire, notamment en Afrique du Nord et centrale, et s'assurer que la collaboration régionale se fait au niveau politique, technique et opérationnel, et engage l'ensemble des acteurs dont le système judiciaire ;
 - d) renforcer significativement la connaissance de la Cedeao sur les autres communautés économiques régionales africaines et les autres régions du monde, et inviter les autres communautés économiques régionales en Afrique et l'Union africaine (UA) à définir un cadre de concertation et de collaboration permanente sur les questions de terrorisme, de trafics criminels, de sécurité maritime, de blanchiment d'argent, de pénétration et de déstabilisation des Etats par les acteurs de l'économie criminelle.
8. Mettre en œuvre les recommandations de l'exercice d'auto-évaluation de la Cedeao après la crise au Mali conduit en 2013, notamment concernant l'opérationnalisation de la Division de facilitation des médiations et le réexamen de toutes les dimensions de la Force en attente de la Cedeao (doctrine, procédures opérationnelles, concept logistique et financements).

Aux organisations de la société civile des pays d'Afrique de l'Ouest :

9. Soutenir publiquement les recommandations formulées dans le cadre du projet de réforme institutionnelle de la Cedeao proposé en 2013, et établir une structure ad hoc de la société civile ouest-africaine pour effectuer le suivi indépendant de sa mise en œuvre.

Aux Etats membres de l'Union africaine et à la présidente de la Commission de l'Union africaine :

10. Clarifier les principes de subsidiarité, d'avantage comparatif et de partage des responsabilités afin de mettre fin aux tensions entre l'UA et la Cedeao lors de crises majeures en Afrique de l'Ouest et dans son voisinage.
11. Poursuivre la réflexion sur la doctrine, le format et la configuration de la Force africaine en attente en vue d'une meilleure adaptation du modèle aux menaces actuelles et futures à la paix et à la sécurité du continent, en tirant les leçons des difficultés rencontrées par la Cedeao.

Aux partenaires internationaux de la Cedeao :

12. Soutenir la réforme institutionnelle de la Cedeao sans ingérence dans le processus, et poursuivre les projets d'assistance technique et financière tout en s'assurant qu'ils ne réduisent pas les incitations pour l'organisation à se réformer.

Dakar/Bruxelles, 14 avril 2016

Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (III) : l'Afrique de l'Ouest

I. Introduction

La Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao), plus grande communauté régionale d'Afrique avec quinze Etats membres et près de 345 millions d'habitants, possède aujourd'hui l'architecture de paix et de sécurité la plus élaborée du continent africain.¹ Créée en mai 1975 sous l'impulsion des présidents nigérian Yakubu Gowon et togolais Gnassingbé Eyadema, la Cedeao a connu des débuts difficiles.² Son ambition de promouvoir l'intégration des économies ouest-africaines s'est rapidement heurtée aux crises économiques des années 1980, ainsi qu'aux rivalités entre chefs d'Etat aux cultures politiques et aux alliances extérieures très diverses.³

Pendant les quinze premières années de son existence, la Cedeao est restée largement à l'écart des questions sécuritaires, considérées comme le domaine réservé des Etats. Avec la fin de la guerre froide, la rivalité Est-Ouest qui structurait les interventions des grandes puissances dans les pays africains a laissé place à un contexte international différent, qui l'a contraint à prendre ses responsabilités face aux conflits menaçant l'existence du Libéria, puis de la Sierra Leone.

Résultat d'une recherche documentaire et de dizaines d'entretiens à Dakar, Accra, Abidjan, Bamako, Ouagadougou et Abuja, entre mai 2014 et décembre 2015, ce rapport de Crisis Group analyse le bilan de la Cedeao dans le domaine de la promotion de la paix et de la sécurité en Afrique de l'Ouest à l'heure où les risques d'instabilité ne proviennent pas tant de conflits intra-étatiques que de menaces transnationales qui appellent des solutions régionales.⁴ Il est le troisième d'une série de rapports qui analysent la dimension régionale de l'insécurité en Afrique et les réponses collectives et individuelles qui y sont apportées.⁵

¹ Les Etats membres sont: le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. La Mauritanie s'est retirée de la Cedeao en 2000.

² La Cedeao a été créée par le Traité de Lagos du 28 mai 1975, le Nigéria contribuant plus d'un tiers de son budget initial. Olatunde Ojo, « Nigeria and the Formation of ECOWAS », *International Organization*, vol. 34, no. 4 (1980), p. 571-604.

³ Réunissant des pays aux héritages coloniaux très variés, la Cedeao a été paralysée à ses débuts par d'interminables disputes politiques entre Etats membres. Julius E. Okolo, « Securing West Africa: The ECOWAS Defence Pact », *The World Today*, vol. 39, no. 5 (1983), p. 177-184.

⁴ Sur les menaces transnationales, voir par exemple le rapport Afrique de Crisis Group N°227, *Central Sahel : A Perfect Sandstorm*, 25 juin 2015.

⁵ Voir les rapports Afrique de Crisis Group N°181, *Mettre en œuvre l'architecture de paix et de sécurité (I) : l'Afrique centrale*, 7 novembre 2011 ; N°191, *Implementing Peace and Security Architecture (II) : Southern Africa*, 15 octobre 2012 ; et N°228 ; *South Sudan : Keeping Faith with the IGAD Peace Process*, 27 juillet 2015.

II. L'affichage des ambitions sécuritaires

Contrairement à d'autres communautés régionales, qui ont construit leur dispositif sécuritaire dans le cadre ou sous l'influence de l'architecture de paix et de sécurité de l'Union africaine (UA), la Cedeao a précédé les initiatives de l'organisation panafricaine et a développé dans les années 1990 un cadre de prévention et de gestion des conflits largement endogène, inspiré avant tout du contexte politique ouest-africain, de ses propres expériences sécuritaires et des formes particulières que prend l'instabilité dans cette région.

A. Vers un régime de sécurité collective

1. La création de l'ECOMOG, bras armé de la Cedeao

Alors que le traité fondateur de la Cedeao signé à Lagos en 1975 entérinait la norme de la non-intervention dans les affaires intérieures d'un Etat membre, le conflit au Libéria au début des années 1990 met ce principe à rude épreuve.⁶ A la fin du mois de mai 1990, les chefs d'Etat de la Cedeao forment à Banjul (Gambie) un Comité permanent de médiation, afin de faciliter la sortie de crise au Libéria. Quelques mois plus tard, en août 1990, ce dispositif est complété par la mise en place d'un Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la Cedeao, l'ECOMOG (ECOWAS Monitoring Group). L'intervention de l'ECOMOG au Libéria s'est toutefois plus apparentée à une aventure militaire nigériane qu'à une action concertée : le Nigéria a d'abord cherché à venir en aide à un régime en péril avant d'obtenir le soutien des autres pays ouest-africains.

L'ECOMOG, véritable bras armé de la Cedeao, intervient à deux autres reprises pour répondre à des crises politiques violentes : d'abord en Sierra Leone (1997-2000), puis en Guinée-Bissau (1998-1999).⁷ Si elles ont permis de limiter l'ampleur des désastres humanitaires, le bilan de ces trois interventions reste mitigé : la Cedeao a payé cher son manque d'expérience dans le domaine sécuritaire, et a fait un apprentissage chaotique des opérations d'imposition et de maintien de la paix. Dans les trois cas, ce n'est qu'à posteriori, plusieurs semaines après le déploiement des troupes de l'ECOMOG, que l'organe suprême de la Cedeao, la Conférence des chefs d'Etat, a officiellement approuvé l'envoi de troupes.⁸ Au vu de son manque d'expérience en la matière, la Cedeao a fait preuve d'une persévérance notable : l'ECOMOG

⁶ Deux protocoles relatifs à la non-agression et à l'assistance mutuelle en matière de défense ont été adoptés en 1978 et 1981.

⁷ Adekeye Adebajo, *Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea-Bissau* (Londres, 2002).

⁸ L'absence d'une vision politique commune au sein de la Cedeao s'est particulièrement manifestée dans l'hostilité de certains Etats membres aux interventions de l'ECOMOG. Au Libéria, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire soutenaient clandestinement l'insurrection de Charles Taylor et ont fait obstacle au déploiement de troupes ouest-africaines, allant même jusqu'à fournir des armes aux rebelles bien après l'arrivée des contingents, en violation de l'embargo décrété par la Cedeao. Les autres pays francophones étaient réticents vis-à-vis de l'ECOMOG, qu'ils soupçonnaient d'être avant tout un moyen pour le Nigéria d'étendre son influence : tous, à l'exception de la Guinée, ont initialement refusé de fournir des troupes. Cyril Obi, « Economic Community of West African States on the Ground: Comparing Peacekeeping in Liberia, Sierra Leone, Guinea-Bissau », *African Security*, vol. 2, no. 2-3 (2009), p. 119-135 et Herbert Howe, « Lessons of Liberia ECOMOG and Regional Peacekeeping », *International Security*, vol. 21, no. 3 (1996-1997), p. 152.

est resté engagé au Libéria pendant près d'une décennie (jusqu'en 1999), au prix de lourdes pertes humaines et de sacrifices financiers importants.⁹

Souvent critiqué, le bilan de la Cedeao au cours de cette période n'est pourtant pas entièrement négatif. Sa ténacité a incontestablement contribué à la stabilisation du bassin du fleuve Mano.¹⁰ Il faut rappeler qu'il s'agissait d'un effort d'imposition de la paix dans un contexte de guerre civile plutôt que d'opérations de maintien de la paix classiques faisant suite à la signature d'un accord de paix. Les grandes puissances se sont, à contrario, longtemps abstenues d'un quelconque engagement et les missions de l'ONU se sont déployées une fois les périodes les plus violentes révolues, peu de pays étant disposés à prendre le risque de lourdes pertes humaines.

2. L'institutionnalisation du « Mécanisme »

Tirant les premières leçons de l'aventure libérienne, la Cedeao adopte en 1993 un nouveau traité beaucoup plus ambitieux que le traité fondateur de 1975. Il donne notamment à l'organisation l'autorité légale pour intervenir dans les affaires intérieures d'un Etat membre. Un Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité (le « Mécanisme ») adopté en 1999 viendra ensuite institutionnaliser les acquis des années 1990 en matière sécuritaire.

Le Mécanisme, document de 58 articles, véritable constitution de la Cedeao en matière sécuritaire, reconnaît explicitement pour la première fois que le développement économique et l'intégration régionale ne peuvent être atteints que dans des conditions de sécurité, de paix et de stabilité politique dans les Etats membres. Il représente la première tentative de la part d'une organisation régionale africaine de formaliser des pratiques collectives de prévention et de gestion des conflits. Il se donne quatorze objectifs, parmi lesquels la mise en œuvre des protocoles relatifs à la non-agression et à l'assistance mutuelle en matière de défense signés dans les années 1980.

Le Mécanisme va bien au-delà de la seule prise en compte des menaces « traditionnelles », extérieures aux Etats. Consciente que l'instabilité en Afrique de l'Ouest a souvent pris sa source dans la « mauvaise gouvernance » et la compétition violente pour le pouvoir politique au niveau national, la Cedeao se donne également les moyens d'agir face à des menaces infra-étatiques, en premier lieu les conflits internes. Elle reconnaît également le caractère transnational de nombreux problèmes sécuritaires, dans un espace caractérisé par une forte mobilité humaine et la porosité des frontières. Aussi le Mécanisme inclut-il dans ses objectifs « la lutte contre la criminalité transfrontalière », « le terrorisme international » ou encore « la circulation illégale des armes légères ».¹¹

La Cedeao entérine l'abandon du principe de non-ingérence, qui avait fait l'objet de tant de débats au moment de l'intervention au Libéria. L'Article 25 du Mécanisme

⁹ L'ECOMOG a perdu entre 500 et 1 000 soldats selon les différentes estimations, principalement nigériens. Adekeye Adebajo, *Liberia's Civil War. Nigeria, ECOMOG, and Regional Security in West Africa* (2002); Obi, op. cit.

¹⁰ Au Libéria, malgré une résurgence de la violence au début des années 2000, provoquant l'intervention d'une nouvelle mission de la Cedeao (la Mission de la Cedeao au Libéria, Ecomil, qui cédera la place à la Mission des Nations unies au Libéria, Minul, en 2003), la situation se stabilise et un programme de désarmement, démobilisation et réintégration (DDR) se met en place avec le soutien de l'ONU, permettant la tenue d'élections en 2005. En Sierra Leone, les principales factions armées sont également désarmées au début des années 2000 sous la supervision de la Mission des Nations unies en Sierra Leone, Unamsil.

¹¹ Article 3 du Mécanisme de 1999.

donne à l'organisation un mandat étendu pour intervenir non seulement « en cas d'agression ou de conflit armé », mais aussi « en cas de violations graves et massives des droits de l'homme ou de remise en cause de l'Etat de droit » et « en cas de renversement ou de tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu ».¹² Dans une région souvent en proie aux coups d'Etat – des quinze Etats membres, seuls le Sénégal et le Cap-Vert n'ont jamais connu de prise de pouvoir par ce moyen –, la Cedeao affiche ainsi une position claire et forte en faveur de l'alternance démocratique (voir II.B.3).

3. Le rôle du Conseil de médiation et de sécurité

Forte des leçons des années 1990, l'organisation s'est dotée d'un régime de sécurité collective sans précédent sur le continent africain, qui se manifeste également dans l'architecture institutionnelle et le fonctionnement des principaux organes de décision du Mécanisme. Si la plus haute autorité, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, est une instance intergouvernementale, celle-ci délègue ses pouvoirs de décision à un organe qui a une dimension supranationale, le Conseil de médiation et de sécurité (CMS).¹³ Le CMS se compose de neuf Etats membres, dont sept sont élus par la Conférence pour un mandat de deux ans renouvelables.¹⁴ Aucun Etat membre ne siège de manière permanente, ce qui place petits et grands Etats sur un pied d'égalité.

Le CMS dispose de larges attributions, dont celle d'autoriser le déploiement de missions politiques et militaires. Alors que la Conférence fonctionne sur le principe du consensus, le CMS délibère à la majorité des deux tiers, ce qui confère aux décisions sécuritaires de la Cedeao un caractère supranational : six Etats membres ont le pouvoir d'engager l'organisation toute entière sur des questions de paix et de sécurité.¹⁵ Le CMS est soutenu par des « organes d'appui » directement rattachés à la Cedeao, qui l'assistent dans la prise de décision et la mise en œuvre des directives.¹⁶ La Commission de la Cedeao, qui a succédé au Secrétariat exécutif depuis janvier 2007, fournit un appui administratif, opérationnel et logistique. Son président est notamment chargé de recommander au CMS les principales nominations et de dépêcher des missions d'enquête et de médiation.

La Commission de défense et de sécurité, qui réunit les chefs d'état-major des armées et les responsables des services de sécurité, se réunit au moins une fois par trimestre pour assister le CMS sur les questions militaires. Une autre institution du dispositif, le Conseil des sages, qui regroupe d'éminentes personnalités ouest-africaines, peut être sollicité par le CMS ou par le président de la Commission pour effectuer des missions de médiation, de conciliation ou d'arbitrage.

¹² Article 25 du Mécanisme.

¹³ Article 10(1) : « Le Conseil de Médiation et de Sécurité prend, au nom de la Conférence, des décisions sur des questions liées à la paix et à la sécurité de la région. Il assure également la mise en œuvre de toutes les dispositions du présent Protocole ».

¹⁴ Les deux autres membres sont la présidence en exercice de la Conférence et la présidence immédiatement précédente (Article 8).

¹⁵ Le CMS se réunit à trois niveaux : celui des chefs d'Etat (au moins deux fois par an), celui des ministres des Affaires étrangères, de la Défense, de l'Intérieur et de la Sécurité (de manière trimestrielle), et celui des ambassadeurs accrédités auprès de la Cedeao (chaque mois).

¹⁶ En réalité, le Conseil des sages a été peu présent, voire dormant, ces dernières années. Entretiens de Crisis Group, Abuja, décembre 2014.

B. *Le cadre de prévention et de gestion des conflits*

Le Mécanisme de 1999 fournit à la Cedeao un cadre flexible pour traiter des questions de paix et de sécurité dans l'espace ouest-africain, en prévoyant des procédures variées pour couvrir l'ensemble des phases d'un conflit.¹⁷ La prévention des conflits est assurée par un système d'observation et d'alerte précoce ; leur règlement est facilité par des initiatives de médiation et de conciliation ; la Cedeao peut également déployer des opérations de maintien de la paix à travers une force d'interposition, la Force en attente, qui a remplacé l'ECOMOG au début des années 2000 en s'intégrant dans le dispositif de forces africaines en attente de l'UA. Enfin, le Mécanisme prévoit que la Cedeao puisse mettre en œuvre une stratégie de sortie de conflit et de consolidation de la paix.

1. La prévention des conflits : le système d'alerte précoce

Le Mécanisme prévoit la création d'un « système d'observation de la paix et de la sécurité sous-régionales », connu sous son acronyme anglais, ECOWARN. Ce dispositif d'alerte précoce, qui avertit l'organisation des risques d'instabilité, repose sur un Centre d'observation et de suivi basé au siège de la Cedeao à Abuja, qui dispose de quatre antennes délocalisées à Banjul, Cotonou, Monrovia et Ouagadougou, chacune responsable du suivi d'un groupe de pays.¹⁸

Ce système d'observation et d'alerte précoce est relativement abouti. L'ECOWARN a noué des liens avec des organisations de la société civile ouest-africaine, en particulier le Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix (West Africa Network for Peace, WANEP), qui rassemble plus de 500 organisations locales impliquées dans l'édification de la paix. Depuis la signature d'un protocole d'accord avec la Cedeao en 2002, WANEP participe directement à la collecte et à l'analyse des informations pour la mise en œuvre de l'ECOWARN. Ce partenariat, unique parmi les systèmes d'alerte précoce africains s'est avéré bénéfique : l'ECOWARN profite de la présence de moniteurs de la société civile, généralement très actifs.

Bien que l'implication des moniteurs gouvernementaux et la qualité des informations soient inégales, le système d'alerte précoce a contribué à diffuser une culture de la transparence sur les questions politiques et sécuritaires en Afrique de l'Ouest, et certains Etats comme le Bénin, la Côte d'Ivoire ou le Ghana coopèrent activement

¹⁷ L'Article 27 envisage différentes procédures : le recours au Conseil des sages, l'envoi de missions d'enquête, de missions politiques et de médiation, ou l'intervention de l'ECOMOG.

¹⁸ La Zone n°1, suivie depuis Banjul, comprend le Cap-Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau, la Mauritanie et le Sénégal. La Zone n°2, suivie depuis Ouagadougou, comprend le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger. La Zone n°3, suivie depuis Monrovia, comprend le Ghana, la Guinée, le Libéria et la Sierra Leone. La Zone n°4, suivie depuis Cotonou, comprend le Bénin, le Nigéria et le Togo (Article 24). Sur le terrain, trois moniteurs par pays (deux représentants de l'Etat et un membre de la société civile) collectent des informations quantitatives et qualitatives sur le contexte politique, économique et les menaces sécuritaires. Ils produisent des rapports de situation à intervalles réguliers, ainsi que des rapports d'incidents au cas par cas et des rapports d'analyse. Leurs informations sont transmises au Centre d'observation à Abuja via les bureaux de zone, puis redistribuées aux acteurs concernés au sein de la Commission de la Cedeao en vue d'une réponse rapide. L'ECOWARN produit aussi une revue quotidienne des principaux événements politico-sécuritaires dans les pays membres, distribuée à grande échelle dans la région. Entretiens de Crisis Group, experts familiers du système d'alerte précoce de la Cedeao, Accra, mai 2014, Abuja, décembre 2014.

avec l'ECOWARN. D'autres restent réticents à partager des informations sur ces sujets considérés comme « sensibles ».¹⁹

Développer des réponses rapides pour prévenir l'émergence de conflits identifiés par le système d'alerte précoce reste un défi. La Cedeao a su répondre aux alertes de l'ECOWARN à plusieurs reprises : lors des crises en Guinée et en Guinée-Bissau, ou en décidant de ne pas s'impliquer dans l'observation et la validation subséquente de l'élection de 2011 en Gambie.²⁰ Les considérations politiques des Etats membres, toujours souverains, sont néanmoins un obstacle à la transformation des messages d'alerte en réponses effectives sur le terrain.²¹

En réaction à ces limites, une réforme en cours du système va se traduire en 2016 par la création de mécanismes de réponse au niveau des Etats membres impliquant à la fois les autorités gouvernementales et des représentants de la société civile et d'autres institutions nationales.²² Soutenu financièrement par l'Agence américaine d'aide USAID, le nouveau dispositif d'alerte précoce sera intégré aux bureaux permanents de représentation de la Cedeao dans les Etats membres, et devrait impliquer de manière plus systématique les représentants des gouvernements et des autres institutions nationales, pour renforcer la traduction des signaux d'alerte en capacité et en volonté de réponse au niveau national.²³ Comme pour toutes les réformes de ce type, c'est l'attention accordée à la mise en œuvre opérationnelle qui fera la différence entre un dispositif institutionnel supplémentaire et une structure efficace au service de la paix régionale.

2. Médiations

Le président de la Commission de la Cedeao est habilité à décider d'envoyer des missions d'enquête, de médiation, de facilitation, de négociation et de réconciliation des parties en conflit. Il nomme généralement des envoyés spéciaux pour conduire ces missions dans les pays en crise ou susceptibles de basculer dans une crise. L'envoyé spécial conseille les instances de la Cedeao sur les options à disposition pour apaiser les tensions, et communique les décisions de l'organisation aux acteurs d'une crise ou d'un conflit. La Cedeao a traditionnellement recours à d'anciens chefs d'Etat de la région qui peuvent discuter en tête-à-tête avec les chefs d'Etat des pays concernés et avoir une chance d'être écoutés. Elle a aussi recours à des chefs d'Etat en exercice.²⁴

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid. Sur la base d'informations de l'ECOWARN faisant état d'intimidations des médias et des électeurs, la Commission de la Cedeao a décidé de ne pas dépêcher d'observateurs électoraux pour l'élection présidentielle du 24 novembre 2011, qui a conduit à la réélection du président Yahya Jammeh. « Déclaration de la Cedeao sur l'élection présidentielle du 24 novembre 2011 en Gambie », n°234/2011, 22 octobre 2011.

²¹ En 2011 et 2012, l'ECOWARN a signalé à plusieurs reprises l'arrivée sur le sol malien de militants touareg armés en provenance de Libye, mais ces alertes n'ont pas entraîné une réaction appropriée du gouvernement malien. Entretiens de Crisis Group, experts familiers du système d'alerte précoce de la Cedeao, Accra, mai 2014, Abuja, décembre 2014.

²² Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de la Cedeao, Abuja, décembre 2014.

²³ Documents sur la réforme du dispositif d'alerte précoce de la CEDEAO consultés par Crisis Group.

²⁴ Les anciens présidents nigériens Abdulsalami Abubakar et Ibrahim Babangida ont ainsi servi respectivement de médiateurs au Libéria et au Niger (2003 et 2009) et en Guinée (2007). Après son départ du pouvoir, l'ancien président nigérien Olusegun Obasanjo (1999-2007) a également joué le rôle d'émissaire pour la Cedeao à la veille des élections au Sénégal (2012) et brièvement pendant la crise postélectorale en Côte d'Ivoire (2011). Quant aux présidents encore au pouvoir, le burkinabè

Les initiatives de médiation et de conciliation sont l'outil le plus utilisé par la Cedeao dans le cadre de son mandat de prévention et de règlement des conflits. Mais c'est paradoxalement l'outil le moins encadré par le Mécanisme et les autres textes normatifs de l'organisation. La Conférence des chefs d'Etats et de gouvernement et le CMS disposent d'une grande marge de manœuvre pour décider de la nomination de médiateurs et de la manière dont leurs actions sont conduites. Au sein du Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité, une division consacrée au soutien aux missions de médiation, comme à l'ONU ou l'UA, n'existe que depuis 2015.²⁵

3. Maintien de la paix : de l'ECOMOG à la Force en attente de la Cedeao

Les rédacteurs du Mécanisme ont tiré des leçons des déploiements militaires improvisés de la Cedeao au Libéria et en Sierra Leone et ont fait de l'ECOMOG, créé pour la circonstance, une force permanente. L'ECOMOG réunit des unités militaires, policières et civiles mises à disposition par les Etats membres. Les unités sont stationnées dans leur pays d'origine, et prêtes à être déployées dans les missions autorisées par les organes exécutifs du Mécanisme.

Depuis le lancement au début des années 2000 de l'Architecture africaine de paix et de sécurité de l'UA, l'ECOMOG – dénommé « Force en attente de la Cedeao » depuis juin 2004 – fait partie des cinq brigades régionales constitutives de la Force africaine en attente (FAA). Dès 2010, ce dispositif avait pour objectif la mise sur pied d'une brigade multinationale de 6 500 hommes, pouvant être déployée selon six scénarios, dans la région ou sur d'autres terrains du continent en cas d'intervention de grande ampleur.

Soucieux de résoudre les problèmes de coordination des troupes dont avait particulièrement souffert l'ECOMOG au Libéria et en Sierra Leone, le Mécanisme confie à la Commission de la Cedeao la responsabilité de mener des programmes d'entraînement communs et d'organiser à intervalles réguliers des exercices militaires conjoints. Chaque mission de paix est dirigée par un représentant spécial pour sa composante politique, et par un commandant de la Force pour sa composante militaire.²⁶ Les deux sont nommés par le CMS, sur recommandation de la Commission. Les commandants des contingents nationaux rendent compte au commandant de la Force, qui est seul responsable devant la Commission de la Cedeao.²⁷ Il en va de même pour les unités civiles, placées sous la direction du représentant spécial.

La Cedeao est à ce jour l'organisation régionale africaine qui a fait le plus de progrès, formellement tout au moins, en direction d'une Force en attente effective. Si ses composantes civiles et policières sont encore largement sous-développées, elle est parvenue à tenir peu ou prou les échéances qu'elle s'était fixées sur le plan militaire dans sa feuille de route adoptée en 2005. En décembre 2009, les chefs d'état-major des Etats membres ont approuvé la structure et la composition de la brigade de la Force en attente. La brigade comprendrait une force de réaction rapide capable d'intervenir sous 30 jours, le reste pouvant être déployé en trois mois. L'état-major permanent à Abuja a sous ses ordres trois bataillons et dispose de deux dépôts logis-

Blaise Compaoré (1987-2014) a été le médiateur le plus souvent choisi. Il a ainsi été médiateur ou facilitateur dans des crises au Togo, en Guinée, en Côte d'Ivoire et au Mali entre 2005 et 2014.

²⁵ La Cedeao avait décidé sa création en 2008. Les recrutements des cadres de cette division ne seront achevés qu'en mars 2015. Entretiens et courriels de Crisis Group, fonctionnaires de la Cedeao, Abuja et Dakar, décembre 2014, avril et août 2015.

²⁶ Article 32 et 33 du Protocole de 1999.

²⁷ Article 34 du Protocole de 1999.

tiques.²⁸ Plusieurs exercices d'entraînement ont eu lieu pour évaluer sa capacité à conduire une opération de maintien de la paix, dont un exercice de grande envergure en 2008, réunissant tous les modules à Bamako.²⁹ La communication officielle sur l'état de préparation de la force en attente est cependant en décalage important avec la réalité d'un modèle qui n'a pas encore fait ses preuves sur le terrain (voir la section IV).

C. *Au-delà du Mécanisme : sécurité humaine et convergence autour de valeurs démocratiques*

En s'impliquant activement dans la promotion de la démocratie et dans la lutte contre une gamme toujours plus étendue de menaces sécuritaires, au-delà des seuls problèmes liés aux conflits armés, la Cedeao a progressivement adopté une nouvelle culture de la sécurité, très différente de l'approche axée sur la stabilité des Etats qui prévalait jusque dans les années 1990. L'organisation met désormais l'accent sur la sécurité humaine, qui vise avant tout à assurer le bien-être des individus et à les protéger contre toute forme de violence.

1. La lutte contre les problèmes sécuritaires transnationaux

Le Mécanisme marque le début d'une extension de l'engagement sécuritaire de la Cedeao au-delà des seuls conflits armés en réponse à l'émergence de nouvelles menaces régionales. Il reconnaît la nature transnationale de nombreux problèmes sécuritaires en prenant des dispositions contre la criminalité transfrontalière, la corruption, le blanchiment d'argent, la prolifération des armes légères et leur circulation illégale.³⁰ Si le Mécanisme s'est limité à formuler des déclarations d'intention, des protocoles et autres documents régionaux sont venus préciser et organiser l'engagement de la Cedeao sur ces questions.

Depuis les conflits dans le bassin du fleuve Mano, l'organisation a engagé des initiatives innovantes dans la lutte contre les armes légères. Sous l'impulsion du Mali, confronté depuis plusieurs décennies au trafic d'armes dans le Nord, la Cedeao a adopté dès 1999 un Moratoire sur l'importation, l'exportation et la fabrication des armes légères en Afrique de l'Ouest, suivi en 2006 d'une Convention sur les armes légères et de petit calibre encore plus contraignante. Ces deux textes entérinent l'interdiction générale du transfert d'armes légères et mettent en place un système d'exemptions géré par la Commission de la Cedeao. Les Etats souhaitant importer des armes doivent introduire une requête motivée auprès de la Commission, qui consulte ensuite tous les Etats membres pour approbation : le dispositif donne ainsi à chaque Etat un droit de regard sur les importations d'armes de ses voisins.³¹

²⁸ Le bataillon Ouest est commandé par le Sénégal ; le bataillon Est par le Nigéria ; et le bataillon logistique est sous commandement malien.

²⁹ La Cedeao a organisé plusieurs autres exercices conjoints au Sénégal (2006, 2007), au Burkina Faso (2009), au Bénin (2010), au Ghana (2011). La Force en attente est censée disposer de deux dépôts pour soutenir ses opérations : un dépôt humanitaire à Bamako et un dépôt logistique à Free-town. En réalité, ces dépôts ne sont toujours pas opérationnels. Même l'état-major à Abuja reste dépendant d'aides extérieures ponctuelles pour se doter des équipements de base nécessaires à la préparation d'un déploiement en terrain extérieur. Entretien de Crisis Group, fonctionnaire de la Cedeao, Abuja, septembre 2015.

³⁰ Articles 46, 48, 49, 50, 51.

³¹ Le Moratoire prévoit également la création dans chaque Etat membre de commissions nationales afin de prendre en charge différents aspects de la problématique des armes légères selon le contexte

Sur un autre volet de sécurité régionale, la Cedeao a créé un Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest (Giaba) en 2000. Cette agence basée à Dakar est devenue un partenaire essentiel des unités nationales chargées de la lutte contre le blanchiment d'argent, et depuis 2006 contre le financement du terrorisme.

Face à la montée en puissance d'al-Qaeda au Maghreb islamique (AQMI) et d'autres mouvements extrémistes dans la bande sahélienne et au Nord du Nigéria, la Cedeao a adopté sa première stratégie antiterroriste en février 2013. Largement inspirée de la stratégie antiterroriste mondiale des Nations unies, elle comprend trois piliers (prévention, poursuites et reconstruction) et prévoit la mise en place d'une unité de coordination antiterroriste, d'un mandat d'arrêt de la Cedeao et d'une liste noire des réseaux terroristes et criminels. La volonté d'institutionnalisation de la réponse à la menace terroriste est salubre, mais la mise en œuvre rapide des mesures annoncées est le véritable défi.

A la suite d'une conférence organisée à Praia (Cap-Vert) en octobre 2008, la Cedeao a adopté un Plan d'action régional contre le trafic de drogues et la criminalité transnationale.³² Réagissant par ailleurs à la montée des actes de piraterie et d'autres actes criminels près des côtes ouest-africaines, faisant craindre un scénario comparable à celui des côtes somaliennes, la Cedeao a entrepris de développer une stratégie maritime intégrée. Adoptée par le sommet des chefs d'Etat en mars 2014, elle prévoit la mise en place de trois zones opérationnelles et d'un Centre de coordination maritime régionale. L'opérationnalisation de la zone « pilote », la plus concernée par la criminalité en mer, qui comprend le Bénin, le Niger, le Nigéria et le Togo, constitue le premier test pour cette nouvelle entreprise.³³

2. Un engagement affirmé pour les normes « démocratiques »

La Cedeao s'est affirmée comme l'organisation régionale africaine pionnière en matière d'intégration politique. L'ambition d'encadrer les pratiques politiques et l'exercice du pouvoir dans ses Etats membres, présente en filigrane dans le Mécanisme, a pris toute sa force avec l'adoption en décembre 2001 du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. Son premier article définit une longue liste de « principes constitutionnels communs à tous les membres », parmi lesquels la séparation des pouvoirs ; l'indépendance de la justice ; l'interdiction de tout changement anticonstitutionnel et de tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir.

national. « Managing National Commissions for Small Arms and Light Weapons Control in West Africa », Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre, Policy Brief 1/2013, 2013.

³² En juillet 2009, l'Initiative de la côte ouest-africaine (West Africa Coast Initiative, WACI) a été lancée pour soutenir la Cedeao dans la mise en œuvre de son plan d'action. La pierre angulaire de WACI est la formation dans quatre Etats pilotes d'unités de lutte contre la criminalité transnationale. WACI a été lancée par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC), le Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA), le Département des affaires politiques de l'ONU, le Département des opérations de maintien de la paix de l'ONU et Interpol, en soutien au plan de la Cedeao dans quatre pays pilotes (Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau, Libéria et Sierra Leone) ; voir le document en ligne, <http://bit.ly/1mukMXE>.

³³ La Cedeao fait partie de l'initiative de coopération interrégionale avec la Communauté économique des Etats d'Afrique centrale (CEEAC) et la Commission du Golfe de Guinée, qui a abouti en septembre 2014 à la création d'un centre à Yaoundé.

Dans une région où les hommes en uniforme ont souvent joué un rôle prépondérant, le Protocole réaffirme le caractère apolitique des forces de sécurité et leur soumission aux autorités civiles. Il autorise le président de la Commission à dépêcher des missions d'observation électorale, témoignant de la volonté d'œuvrer en faveur d'élections libres et démocratiques. Surtout, le second chapitre du Protocole introduit un dispositif de sanctions, activable « en cas de rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des droits de l'homme ».³⁴ Sur proposition du CMS, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement peut ainsi décider de plusieurs mesures vis-à-vis de l'Etat concerné, allant jusqu'à sa suspension de toutes les instances de la Cedeao.

La Cedeao a fait du concept de sécurité humaine un des piliers de sa stratégie de développement pour les années à venir. La Vision 2020, adoptée en juin 2007 à Abuja, préconise la transformation de l'organisation d'une « Cedeao des Etats » en une « Cedeao des peuples ».³⁵ Ce fut aussi le mot d'ordre des célébrations du quarantième anniversaire de l'organisation en 2015.

Cet engagement en faveur de la sécurité humaine transparaît dans le « Cadre de prévention des conflits » (CPCC), document adopté en janvier 2008, ayant l'ambition de présenter « une stratégie complète et opérationnelle de prévention des conflits et d'édification de la paix ». Quatorze domaines d'action sont identifiés : des composantes classiques liées aux conflits armés, comme l'alerte précoce, la diplomatie préventive ou la force de maintien de la paix, côtoient d'autres plus inédites, traduisant la mutation de la Cedeao en matière de culture sécuritaire, tels que les initiatives transfrontalières, la promotion de la jeunesse, des femmes, et de la paix et de la sécurité, ou la bonne gouvernance des ressources naturelles.³⁶

Le CPCC ressemble cependant beaucoup à un catalogue de très bonnes intentions ayant du mal à être décliné en plans d'action et objectifs précis sur le plan national et régional. Des plans d'action étaient encore en cours d'élaboration en 2014, près de sept ans après l'adoption du CPCC.³⁷

³⁴ Article 45.

³⁵ « Driving a People-Centred Regional Integration », discours de H.E. James Victor Gbeho, président de la Commission ECOWAS, 36^{ème} anniversaire de la création d'ECOWAS, Abuja, 27 mai 2011.

³⁶ Les quatorze composantes sont les suivantes : 1) alerte précoce 2) diplomatie préventive 3) démocratie et gouvernance politique 4) droits de l'homme et règle de droit 5) médias 6) gouvernance des ressources naturelles 7) initiatives transfrontalières 8) gouvernance sécuritaire 9) désarmement pratique 10) femmes, paix et sécurité 11) promotion de la jeunesse 12) force de maintien de la paix de la Cedeao 13) assistance humanitaire et 14) éducation à la paix (culture de la paix).

³⁷ Un comité de pilotage du CPCC existe pour permettre la coordination entre tous les départements concernés par la mise en œuvre du Cadre, mais selon un interlocuteur de Crisis Group, « il ne se réunit jamais ». Entretien de Crisis Group, Abuja, diplomate, décembre 2014. A l'heure où la dernière main est mise à ce rapport, la situation ne semble pas avoir évolué de façon significative.

III. L'architecture de paix et de sécurité régionale à l'épreuve des crises

Depuis le début des années 2000, la Cedeao a eu de multiples occasions de mettre en pratique ses instruments de prévention et de gestion des conflits : de la Guinée au Mali, en passant par le Togo, la Guinée-Bissau ou le Niger, l'espace ouest-africain n'a pas été épargné par les crises politico-institutionnelles et les conflits armés. Si la Cedeao a définitivement enterré le principe de non-ingérence et a fait preuve d'une grande réactivité, ses interventions n'ont pas toujours eu les résultats escomptés. Elles ont révélé ses limites, notamment son manque de moyens militaires et de capacité de mobilisation diplomatique.

L'organisation régionale s'est en revanche montrée efficace pour dénouer des crises institutionnelles potentiellement explosives, comme au Burkina Faso en 2014, même si par la suite son action lors du coup d'Etat de septembre 2015 a révélé des faiblesses. Une analyse des cas de la Guinée-Bissau, du Mali, et du Burkina Faso met en lumière les atouts et les failles du modèle de résolution des crises de la Cedeao.

A. *La Cedeao face aux crises multidimensionnelles et complexes*

La Cedeao a connu des difficultés à intervenir dans des crises complexes, impliquant des poids lourds régionaux ou mettant en jeu une variété de facteurs, à la fois conjoncturels et structurels. Ces crises ont mis en lumière les limites de l'organisation pour surmonter des blocages politiques et rendre crédibles ses menaces d'interventions militaires. Si son implication a abouti à une stabilisation en Guinée-Bissau, la crise au Mali a exposé les limites de ses interventions dans un contexte de conflit armé ouvert.

1. Guinée-Bissau (2005-2015)

Le cas de la Guinée-Bissau, confrontée à une succession de crises politiques et sécuritaires depuis le milieu des années 2000, illustre à la fois les atouts et les faiblesses de la Cedeao.³⁸ L'organisation ouest-africaine était déjà intervenue dans le pays lors de la guerre civile de 1998-1999, mais le déploiement improvisé de l'ECOMOG entre les parties au conflit avait été un échec et s'était achevé par un désengagement précipité du pays.³⁹ De retour en Guinée-Bissau en octobre 2004, au lendemain d'une

³⁸ Entre 2004 et 2012, la Guinée-Bissau a connu une mutinerie des forces armées (octobre 2004), un coup d'Etat avorté (août 2008), deux tentatives d'assassinat, dont la seconde réussie, contre le président Vieira (2005 et 2009), deux coups d'Etat manqués (avril 2010 et décembre 2011), un coup d'Etat réussi contre le Premier ministre Carlos Gomes Junior (avril 2012). Pour plus de détails, voir les rapports et briefings Afrique de Crisis Group N°142, *Guinée-Bissau : besoin d'Etat*, 2 juillet 2008 ; N°61, *Guinée-Bissau : dépasser la logique des armes*, 25 juin 2009 ; N°183, *Au-delà des compromis : les perspectives de réforme en Guinée-Bissau*, 23 janvier 2012 ; et N°190, *Au-delà des luttes de pouvoir : que faire face au coup d'Etat et à la transition en Guinée-Bissau*, 17 août 2012.

³⁹ Des troupes sénégalaises et guinéennes interviennent hors du cadre Cedeao en Guinée-Bissau, au nom d'accords bilatéraux, en juin 1998, après que le chef d'état-major des armées, le général Ansumane Mané, démis de ses fonctions après avoir été accusé d'avoir soutenu les rebelles sénégalais du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC), a tenté un coup de force contre le président Vieira. La Cedeao parvient à négocier un accord entre Mané et Vieira fin 1998 et déploie l'ECOMOG pour garantir le cessez-le-feu et couvrir le retrait des contingents guinéens et sénégalais. Cependant, l'unité, trop faible au plan militaire, ne peut réagir quand Mané repart à l'offensive et prend le contrôle de Bissau en mai 1999. L'ECOMOG se retire finalement du pays moins de cinq

mutinerie des forces armées, la Cedeao s'est distinguée par sa capacité à intervenir ponctuellement afin de désamorcer des tensions politiques avant qu'elles ne dégénèrent en conflit meurtrier.

Un rôle de médiation (2004-2009)

Avec la nomination en 2004 d'un représentant spécial du président de la Commission à Bissau, l'organisation a pu disposer d'une présence permanente sur le terrain, dont le rôle de médiation entre acteurs politiques et militaires a été généralement salué. L'envoi rapide par la Cedeao de missions de bons offices de haut niveau, composées la plupart du temps du président de la Commission et d'au moins un ministre d'un Etat membre, s'est également révélée déterminante pour résorber les crises et contenir les risques d'une dégradation généralisée de la situation. A quatre reprises (en 2005, 2008, 2009 et 2014), l'aide d'urgence apportée par la Cedeao et certains de ses membres – au premier rang desquels le Nigéria – a été décisive pour faciliter la tenue d'élections satisfaisantes et sans violences.⁴⁰

Plus proche du terrain que les autres partenaires internationaux, la Cedeao a su mettre à profit des relations personnelles et une meilleure connaissance du contexte bissau-guinéen, même s'il a fallu des années d'apprentissage et de familiarisation avec l'héritage politique et institutionnel particulier de cette ancienne colonie portugaise, la seule dans la région à avoir fait la guerre pour l'indépendance. En favorisant la création en mai 2006 d'un Groupe international de contact sur la Guinée-Bissau (GIC-GB), la Cedeao a contribué à mobiliser une communauté internationale s'intéressant peu au pays, même si le GIC-GB n'a pas bénéficié du même niveau d'attention et de suivi que le GIC-G, son équivalent dans la Guinée voisine.⁴¹

Après que l'Union européenne (UE), à la suite d'un nouveau coup de force de l'armée en 2010, a suspendu son implication dans la réforme du secteur de la sécurité (RSS), la Cedeao a tenté de relancer le processus, en lien avec la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), et notamment l'Angola. Mais le manque de clarté dans la division du travail entre les différentes organisations internationales, des rivalités entre les partenaires censés travailler ensemble sur les réformes, et surtout l'instabilité gouvernementale et l'emprise à Bissau de chefs militaires jugés infréquentables ont eu raison de la bonne volonté affichée. La lenteur et l'incohérence des procédures administratives et financières, et la gestion opaque des ressources et des priorités à Abuja, n'ont pas aidé.⁴² La Cedeao n'a ainsi pas su donner l'impulsion aux réformes nécessaires, notamment dans le secteur de la sécurité, alors même que le pays était

mois après son déploiement. A la suite de ce fiasco, la Cedeao se désengage largement du pays pendant plusieurs années, laissant le rôle principal aux Nations unies.

⁴⁰ Ainsi, lors de l'élection présidentielle de 2009, organisée quelques mois après l'assassinat du président Vieira, alors que la communauté internationale, qui venait de financer quasiment entièrement un scrutin législatif quelques mois plus tôt, peinait à se mobiliser, la Cedeao et le gouvernement nigérian ont financé en bonne part la logistique et la sécurité du vote et contenu les tensions au sein des forces armées. L'élection s'est tenue sans violence et a été saluée par les différentes missions d'observation. Gilles Yabi, « Le rôle de la CEDEAO dans la gestion des crises politiques et des conflits. Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau », Friedrich-Ebert-Stiftung, septembre 2010.

⁴¹ Le GIC-GB était composé de représentants de plusieurs organisations internationales (Cedeao, Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), UA, ONU, UEMOA, UE, FMI, Banque mondiale) et pays intéressés (Angola, Brésil, Cap-Vert, Espagne, Gambie, Ghana, Guinée, Niger, Nigéria, Portugal et Sénégal).

⁴² Entretiens de Crisis Group, ancien haut fonctionnaire de la Cedeao et diplomate, Cotonou et Abuja, 2014.

devenu pendant la période 2005-2009 une plaque tournante du trafic de cocaïne en Afrique de l'Ouest.⁴³

La transition politique (2012-2016)

Finalement, la crainte de certains pays clés de la Cedeao, dont le Sénégal et le Nigéria, que la Guinée-Bissau tombe sous l'influence angolaise, a poussé l'organisation à prendre lors du coup d'Etat militaire de 2012 plus de risques dans le jeu politique et militaire bissau-guinéen, engageant pour une fois ses ressources propres.⁴⁴ L'engagement en cavalier seul de la Cedeao a d'abord été très controversé, aussi bien à Bissau qu'au niveau international. Mais les acteurs internationaux ont fini par se rapprocher, clôturant la transition par des élections satisfaisantes dans lesquelles la Cedeao a de nouveau joué un rôle important. Les difficultés demeurent cependant à Bissau, et si la Cedeao joue un rôle dans le désarmement de la vie politique, elle n'a pas encore réussi à porter les réformes nécessaires pour construire la stabilité.

Si l'Angola était associé à la Cedeao dans la tentative de relance de la RSS en 2010, Luanda a construit dès 2009 une relation privilégiée avec le Premier ministre bissau-guinéen Carlos Gomes Junior, acteur politique majeur et homme d'affaires prospère, déployant une mission militaire d'assistance, la Missang, très loin de l'espace naturel d'influence de l'Angola. Présentée comme une mission devant participer à la RSS, la Missang était perçue comme une force extérieure de protection des intérêts de Gomes Junior et de ceux, présumés, de l'Angola.⁴⁵

Lorsqu'un coup d'Etat renverse en avril 2012 le Premier ministre Gomes Junior, alors favori pour remporter la présidentielle, la Cedeao profite de la situation pour renforcer son influence dans le pays et réduire celle de l'Angola.⁴⁶ Alors que la CPLP et l'Angola condamnent fermement le coup et réclament le retour au pouvoir de Gomes Junior, la Cedeao réaffirme sa politique de tolérance zéro pour les coups d'Etat tout en discutant avec les putschistes, au nom du pragmatisme et du réalisme, et en encourageant la mise en place d'autorités de transition dépendantes de ces derniers. Le Nigéria, la Cedeao et d'autres organisations régionales ouest-africaines ont ensuite soutenu à bout de bras ces autorités.⁴⁷

En cela, la gestion de la crise politique d'avril 2012 par la Cedeao en Guinée-Bissau est apparue clairement différente de celle du coup d'Etat au Mali au cours de la même période (voir la section III.A.2). Beaucoup d'observateurs, à Bissau comme en dehors, estiment que la Cedeao a ainsi validé le coup d'Etat, et certains la soupçonnent, elle ou certains de ses membres, d'avoir encouragé les militaires à renverser Gomes Junior, jugé plus proche des réseaux lusophones que des dirigeants d'Afrique de l'Ouest anglophone et francophone.⁴⁸ Quatre pays de la Cedeao, tous très actifs dans la diplomatie régionale, ont joué, pour des raisons différentes, un rôle clé

⁴³ Gilles Yabi, op. cit.

⁴⁴ Sur les luttes d'influence entre la Cedeao et la CPLP, voir le rapport de Crisis Group, *Au-delà des luttes de pouvoir...*, op. cit., p. 12-17.

⁴⁵ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de la Cedeao, Abuja, décembre 2014.

⁴⁶ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de la Cedeao, Abuja, décembre 2014.

⁴⁷ La Cedeao a engagé un « marchandage » avec la junte militaire, obtenant des putschistes certains gestes d'apaisement, notamment la libération de Gomes Junior, en échange d'importantes concessions, en particulier la nomination de leur candidat, Serifo Nhamadjo, comme président de la transition.

⁴⁸ Rapport de Crisis Group, *Au-delà des luttes de pouvoir...*, op. cit.

dans la position de l'organisation sur ce dossier : le Nigéria, le Sénégal, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire.⁴⁹

Le Sénégal a toujours été impliqué dans la résolution des crises chez son voisin bissau-guinéen, le Nigéria et la Côte d'Ivoire souhaitaient que l'Afrique de l'Ouest reste l'acteur principal de résolution des crises sur son territoire, pour faire bloc contre l'influence angolaise, et le Burkina Faso, sous l'impulsion de son président de l'époque Blaise Compaoré, voulait obtenir un poids diplomatique sans commune mesure avec son influence économique.

Parallèlement à son implication politique, la Cedeao a déployé rapidement et sur fonds propres une mission militaire, l'Ecomib, avec comme objectif annoncé de faciliter le départ des militaires angolais (effectif dès juin 2012) et de soutenir la restauration de l'ordre constitutionnel.⁵⁰ La Cedeao a ensuite déployé une équipe d'experts militaires pour aider les autorités à relancer la RSS, tant attendue par les partenaires internationaux du pays.

La tension entre acteurs internationaux a finalement abouti à une sorte de compromis assez satisfaisant. Des missions conjointes de la Cedeao et des autres organisations internationales intéressées ont permis de réconcilier les points de vue. La transition s'est prolongée deux ans, mais elle a vu le nouveau pouvoir à Bissau contraint de négocier avec le Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC) de Gomes Junior. Des élections législatives et présidentielle satisfaisantes ont finalement été organisées en avril et mai 2014. Gomes Junior est prudemment resté à l'écart du pays, mais c'est bien le PAIGC qui les a remportées, contre les candidats liés aux putschistes. Si l'Ecomib n'a pas su prévenir un certain nombre de violences contre des adversaires notables des putschistes pendant la transition et n'a pu vraiment faire avancer la RSS, elle a joué un rôle décisif en tenant les militaires bissau-guinéens à distance pendant la phase électorale.⁵¹

Ce succès électoral a encore rapproché les acteurs internationaux. La Cedeao a été un élément central du dispositif international qui a permis de garder les acteurs bissau-guinéens sous un certain contrôle, par exemple lors de la mise à l'écart d'Antonio Injai, chef d'état-major au moment du putsch. La contribution de l'Ecomib a finalement été reconnue, et l'UE a fourni à partir de juillet 2015 une partie du budget de la mission.⁵²

Alors que les intrigues au sein même du PAIGC menacent la stabilité du pays, l'Ecomib joue sans doute encore un rôle préventif, participant à contraindre les politiques bissau-guinéens à s'en tenir à des méthodes pacifiques. La Cedeao a été impliquée à plusieurs reprises dans des tentatives de médiation via son président actuel, le Sénégalais Macky Sall, ou de son envoyé spécial, l'ancien président nigérian Olusegun Obasanjo. Reste à voir si ces efforts parviendront à contenir la virulence des rivalités au sein de la classe politique à Bissau et à stabiliser suffisamment le pays pour remobiliser les partenaires internationaux et mener enfin à bien la RSS.

⁴⁹ Entretiens de Crisis Group, hauts fonctionnaires, Abidjan, novembre 2014.

⁵⁰ Le déploiement de l'Ecomib, forte de 629 militaires et policiers burkinabè, nigérian et sénégalais, a été formalisé en novembre 2012 avec la signature d'un accord de mission avec le gouvernement de transition et du Protocole d'accord sur la mise en œuvre de la feuille de route du programme de réforme du secteur de la défense et de la sécurité. Historique de l'Opération Ecomib, Réseau de recherche sur les opérations de paix (ROP), 7 janvier 2014.

⁵¹ Briefing Afrique de Crisis Group N°109, *La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau : une occasion à saisir*, 19 mars 2015.

⁵² Son mandat, renouvelé plusieurs fois, s'étend maintenant jusqu'à juin 2016.

A Abuja, le déploiement de l'Ecomib depuis mai 2012, et son maintien depuis, constituent déjà un motif de satisfaction bienvenu en comparaison des difficultés rencontrées par la Cedeao au Mali (voir la section III.A.2). Facilitée par la petite taille du pays, l'action de la Cedeao en Guinée-Bissau depuis 2012 a néanmoins montré qu'aiguillonnée par certains Etats membres influents, elle pouvait obtenir des résultats quand elle s'en donnait les moyens politiques, militaires et financiers.

2. Mali (2012-2015)

Le rôle de la Cedeao pendant la crise politique malienne a souligné à la fois l'importance de l'organisation comme acteur diplomatique incontournable et son inconsistance comme instance régionale capable de mener seule une intervention militaire décisive dans un environnement complexe.

La crise politique

Dès le dernier trimestre de l'année 2011, les lenteurs dans les préparatifs électoraux et la dégradation de la sécurité dans le Nord du pays commencent à inquiéter la Cedeao. Mais les mécanismes d'alerte précoce et de diplomatie préventive de l'organisation ne sont pas d'une grande utilité si les autorités politiques du pays concerné ne partagent pas la même analyse et ne réagissent pas aux messages. Le président malien, bien que conscient de la fragilité du pays, semble dépassé et incapable de donner une impulsion politique ou militaire. La Cedeao est également mal préparée pour donner l'impulsion, ayant peu d'expérience sur les questions sécuritaires sahélo-sahariennes.⁵³

La Cedeao est en revanche confrontée à une situation plus familière lorsque les déroutes successives de l'armée malienne dans le Nord provoquent dans la nuit du 21 au 22 mars 2012 un coup d'Etat contre le président Amadou Toumani Touré (ATT), mené par le capitaine Amadou Haya Sanogo.⁵⁴ Sous l'impulsion du président de la Côte d'Ivoire Alassane Ouattara, qui est alors son président en exercice, la Cedeao se réunit en urgence au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement le 27 mars à Abidjan. Elle exige de la junte le retour immédiat à l'ordre constitutionnel, mandate le président du Burkina Faso de l'époque, Blaise Compaoré, pour conduire une médiation et décide de l'envoi à Bamako d'une mission composée de six chefs d'Etat pour porter le message de l'organisation au capitaine Sanogo et discuter des modalités d'un retour à l'ordre constitutionnel. Les chefs d'Etat ne peuvent atterrir à Bamako, le tarmac de l'aéroport ayant été envahi par une manifestation organisée par la junte.

De retour à Abidjan, improvisant un mini-sommet le 29 mars, les chefs d'Etat décident de l'application d'un vaste arsenal de sanctions politiques, diplomatiques, économiques et financières contre le Mali tant qu'il sera dirigé par la junte, donnant

⁵³ La Cedeao en tant qu'institution avait une connaissance limitée des logiques de compétition de groupes touareg, arabes et autres, actifs depuis des années dans les différents trafics de la bande saharo-sahélienne, et dont certains avaient noué des relations avec les cellules d'AQMI. La Cedeao n'a pas été impliquée dans la résolution des précédents conflits dans les années 1990 et en 2006-2007, l'essentiel des efforts ayant été fournis par Alger, avec l'implication de la Libye. Sur les questions sécuritaires sahélo-sahariennes, dont les espaces du Nord-Mali et du Nord-Niger font partie, l'Algérie, la Libye, et dans une moindre mesure la Mauritanie et le Maroc, ont plus de leviers que les capitales ouest-africaines les plus influentes au sein de la Cedeao, Abuja compris.

⁵⁴ Des fonctionnaires de la Cedeao et de l'UA ainsi que des ministres des Affaires étrangères (notamment du Kenya et du Zimbabwe) se sont retrouvés piégés dans la confusion à Bamako le jour du coup d'Etat, puisqu'une réunion au niveau ministériel du Conseil de paix et de sécurité de l'UA sur le Sahel venait de se tenir le 20 mars dans la capitale malienne.

72 heures à cette dernière pour rétablir l'ordre constitutionnel. Ces sanctions drastiques incluent la fermeture des frontières des Etats membres de la Cedeao avec le Mali, pays enclavé très dépendant des ports de ses voisins, ainsi que le gel des comptes de l'Etat à la Banque centrale régionale. Le mini-sommet confirme également la décision d'autoriser « la montée en puissance de la Force en attente de la Cedeao pour parer à toutes éventualités ».⁵⁵ La menace d'une intervention militaire régionale est très vite évoquée mais la formulation reste ambiguë, d'autant plus que deux crises simultanées se déroulent : la confiscation du pouvoir central par la junte et la déclaration d'indépendance de l'Azawad au Nord par le Mouvement national pour la libération de l'Azawad (MNLA).

La Cedeao a été déterminante pour lancer la transition après le coup d'Etat. Comme le souligne une personnalité politique malienne impliquée dans les premières tractations : « en trois semaines, on a eu, grâce à la Cedeao, un processus de retour à l'ordre constitutionnel ».⁵⁶ La Cedeao a ensuite continué à encadrer la transition et a corrigé les insuffisances de l'accord de sortie de crise du 6 avril.⁵⁷ Néanmoins, en 2012, de nombreux acteurs et observateurs jugeaient plutôt négativement l'action de la Cedeao, en particulier celle du Burkina Faso.⁵⁸ Le médiateur burkinabè, l'ancien président Compaoré, a été perçu comme disposant d'une trop grande latitude pour conduire les discussions à sa guise, compromettant la neutralité de la Cedeao.⁵⁹

Malgré ces critiques, il est important de noter que l'organisation, en faisant preuve de fermeté et de clarté sur le refus de rupture de l'ordre constitutionnel, s'est montrée cohérente avec ses principes. En exerçant une pression maximale sur la junte, elle a globalement atteint son objectif. Avec le temps, le jugement des acteurs maliens et des diplomates régionaux et internationaux est d'ailleurs devenu plus mesuré, et parfois même assez positif, sur l'action politique et diplomatique de la Cedeao face au coup d'Etat.⁶⁰ La perception des initiatives de la présidence en exercice ivoirienne sur le Mali est aussi très favorable. Cet exemple montre le rôle parfois utile que peuvent jouer les chefs d'Etat de la région dans la gestion de crise, à la fois au sein de l'organisation régionale, et indépendamment.⁶¹

⁵⁵ Communiqué du mini-sommet d'urgence des chefs d'Etat et de gouvernement de la Cedeao sur la situation au Mali, Abidjan, Côte d'Ivoire, 29 mars 2012.

⁵⁶ Entretien de Crisis Group, Bamako, novembre 2014.

⁵⁷ Ses émissaires ont permis de clarifier les rôles entre président intérimaire, Premier ministre et chef de la junte. Le premier gouvernement de transition a fait face à des difficultés, notamment à cause de la personnalité de son Premier ministre, Modibo Diarra. A la suite de son départ, les rôles au sein de l'exécutif de transition ont été clarifiés. Le Premier ministre Django Cissoko, sans ambition présidentielle contrairement à son prédécesseur, et bon connaisseur des rouages de l'Etat, a permis un fonctionnement plus régulier des institutions et facilité l'interaction avec la Cedeao et les autres acteurs internationaux.

⁵⁸ Voir le briefing Afrique N°90 de Crisis Group, *Mali : pour une action internationale résolue et concertée*, 24 septembre 2012.

⁵⁹ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bamako, mai 2012. Lors du sommet des chefs d'Etat de la Cedeao du 26 avril 2012, le président du Nigéria, Goodluck Jonathan, a été nommé médiateur associé pour se joindre aux efforts de Compaoré, ce qui révèle une volonté d'encadrer davantage les initiatives individuelles du Burkina Faso.

⁶⁰ Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bamako, novembre 2014.

⁶¹ Le président ivoirien a suivi avec une attention permanente le déroulement de la transition au Mali, et il a aussi joué un rôle majeur dans le déclenchement rapide de l'opération française Serval le 10 janvier 2013, lorsque les combattants jihadistes coalisés ont entrepris de pousser leur avantage vers le sud, mettant un terme au processus de négociations qui avait été entamé à Ouagadougou. Entretiens

La difficile question de l'intervention militaire

La réponse de la Cedeao à la prise de contrôle de plus de la moitié du territoire malien a été beaucoup plus laborieuse que sa réponse au coup d'Etat à Bamako, exposant les grandes faiblesses de l'organisation quand elle envisage de recourir à la force. La menace d'une intervention militaire a été brandie aussi bien pour accentuer la pression sur la junte de Sanogo qui multipliait les exactions à Bamako et dans le Sud que pour contrer les groupes armés rebelles au Nord.

Dans les deux cas, la Cedeao a été confrontée aux limites de ses capacités militaires. Un déploiement de ses soldats dans la ville de Bamako, densément peuplée, pour neutraliser les soldats maliens de la junte était impossible. Une intervention militaire de la Cedeao dans les régions de Gao, Tombouctou et Kidal, pour les libérer de l'occupation des groupes armés touareg et jihadistes, aux côtés ou à la place d'une armée malienne en déroute, aurait impliqué une opération de grande envergure, dans les conditions naturelles extrêmement difficiles du Sahara et face à des combattants bien équipés, déterminés, organisés et maîtres du terrain.

Selon une personnalité malienne impliquée dans les tractations politiques et militaires de la période : « La Cedeao a fait preuve de beaucoup de bonne volonté mais [a fait] aussi un terrible aveu d'impuissance. ... Elle n'était pas capable de mobiliser des troupes, même à Bamako. ... L'armée malienne, malgré ses problèmes, reste plus opérationnelle sur le terrain que les autres armées francophones de la région ».⁶² Cette dernière affirmation, sans être nécessairement exacte, a le mérite de rappeler la bataille d'égos entre dirigeants maliens et responsables de la Cedeao, qui a ralenti la mise en place d'une mission militaire au Mali.⁶³ Pour les dirigeants de la Cedeao, la lecture des événements est, sans surprise, assez différente, et est dominée par la responsabilité des hommes politiques et militaires maliens : « Les Maliens ont tout fait pour empêcher la Cedeao de se déployer rapidement.⁶⁴ En réalité, [ils] ne voulaient pas de la Mission de la Cedeao chez eux ».⁶⁵

Pendant plusieurs mois en 2012, le contrôle politique de l'intervention militaire au Mali fait l'objet d'une rivalité ouverte entre la Cedeao et l'UA, rappelant les tensions entre deux organisations a priori complémentaires. Le Conseil de sécurité de l'ONU vote le 20 décembre 2012 la résolution 2085 autorisant le déploiement d'une force « sous conduite africaine », la Mission internationale de soutien au Mali (Misma), reconnaissant implicitement le transfert de leadership de la Cedeao à l'UA.⁶⁶ Les autorités de la Cedeao n'ont pas dissimulé leur frustration mais l'organisation est restée mobilisée.⁶⁷ Selon un diplomate ouest-africain : « C'est encore la Cedeao qui a

de Crisis Group, diplomates, fonctionnaires de la Cedeao, Abidjan, Bamako et Abuja, novembre et décembre 2014.

⁶² Entretien de Crisis Group, Bamako, 18 novembre 2014.

⁶³ Le premier acronyme de celle-ci sera la Micema (Mission de la Cedeao au Mali), avant de devenir la Misma (Mission internationale de soutien pour le Mali) qui cèdera la place à la Minusma (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali).

⁶⁴ Entretien de Crisis Group, diplomate, Bamako, novembre 2014.

⁶⁵ Entretien de Crisis Group, diplomate ouest-africain, Bamako, novembre 2014.

⁶⁶ Un diplomate relève que « c'est Susan Rice qui a sauvé l'UA en proposant la terminologie de « mission internationale sous conduite africaine » pendant les débats au Conseil de sécurité. Entretien de Crisis Group, Bamako, décembre 2014.

⁶⁷ L'ONU a d'abord rejeté la planification militaire initiale (le concept d'opérations) de la Cedeao, faute de clarté sur les objectifs et les coûts de l'intervention, avant de lui demander d'intégrer l'UA dans ses plans.

sauvé le Mali en organisant le 15 décembre 2012 à Abidjan une réunion spéciale des chefs d'état-major des armées au moment où la menace d'attaque des groupes armés jihadistes se précisait. La réunion a décidé qu'il fallait sortir du concept d'intervention internationale pour doter le Mali d'un plan de contingence ».⁶⁸

L'opération Serval et le déploiement des troupes tchadiennes, qui ont essuyé les plus lourdes pertes dans les affrontements directs avec les combattants jihadistes dans la région de Kidal, relègue la Cedeao au second plan, sans doute un peu trop étant donné le rôle non négligeable que le déploiement des contingents des pays de la région a joué dans la stabilisation au centre du Mali et dans les zones frontalières. Lorsque la confrontation militaire avec les groupes armés est apparue inévitable, fin décembre 2012, la Cedeao a fait déployer les troupes de ses différents pays assez rapidement, malgré les moyens logistiques très limités de l'organisation et des pays contributeurs.⁶⁹ Le déploiement des troupes de la Misma puis leurs mouvements vers différentes régions du Mali ont été laborieux et ont exposé l'ampleur des insuffisances matérielles et logistiques des Etats de la région. Le constat le plus juste est bien celui de beaucoup de bonne volonté mais de sérieuses limites opérationnelles.

Après l'élection présidentielle (depuis 2013)

Après la reconquête des régions du Nord-Mali au début de l'année 2013, la Cedeao regagne une certaine influence sur le processus politique à travers les efforts du médiateur, Compaoré, dont le pays a abrité pendant plusieurs mois les dirigeants des groupes armés touareg du Nord-Mali. L'ancien président burkinabé a œuvré en juin 2013 à la signature de l'« Accord préliminaire à l'élection présidentielle et aux pourparlers inclusifs de paix au Mali » entre le gouvernement de transition et les groupes armés. Cet accord de Ouagadougou a permis d'ouvrir la voie à l'organisation de l'élection présidentielle en juillet-août 2013.

La Cedeao a suivi toutes les étapes du processus électoral et apporté une assistance technique et financière très appréciée par les autorités maliennes.⁷⁰ Le président en exercice de l'organisation, Alassane Ouattara, y a veillé personnellement et, comme d'autres acteurs dont la France, a pesé en faveur d'un respect strict du calendrier électoral annoncé, en dépit des insuffisances du processus. Le scrutin présidentiel s'est tenu dans des conditions acceptables et a permis l'élection, avec une marge très confortable, d'Ibrahim Boubacar Keïta (IBK). Dès lors, le rôle et l'influence de la Cedeao dans le processus de paix s'affaiblissent. D'une part, l'organisation paie le prix de la trop forte association entre son dispositif de médiation et les bons offices personnels du président burkinabé, perçu comme trop complaisant à l'égard des rebelles touareg et comme un médiateur intéressé n'étant pas digne de l'entière confiance du gouvernement malien.

D'autre part, l'Algérie, voisin beaucoup plus puissant politiquement, militairement et financièrement, et très bien placé pour influencer les chefs des groupes armés

⁶⁸ Entretien de Crisis Group, diplomate ouest-africain, Bamako, novembre 2014.

⁶⁹ Le président ivoirien a notamment invité quatre chefs d'état-major pour une réunion le 29 décembre 2012 (Niger, Burkina, Côte d'Ivoire et Nigéria). Le 6 janvier 2013, une nouvelle réunion, à laquelle le Tchad était invité, a permis de confirmer le déploiement des troupes nigérianes. Entretien de Crisis Group, diplomate ouest-africain, Bamako, novembre 2014.

⁷⁰ « Les Maliens se sont sentis plus proches de la Cedeao compte tenu des liens personnels entre les personnes de la région, l'UA apparaît plus lointaine. La Cedeao a beaucoup aidé pour les élections, y compris financièrement, en apportant un million de dollars ». Entretien de Crisis Group, autorité malienne de la transition, Bamako, novembre 2014.

touareg et arabes dans le Nord-Mali, a affiché sa disponibilité pour reprendre le rôle de médiateur qu'il avait joué lors des précédentes rébellions touareg au Mali. Le président IBK a préféré se tourner vers ce pays voisin qui détient, en partie, les clés de la sécurité et des équilibres politiques et économiques du Nord-Mali. Le processus de négociations d'Alger, qui a abouti à l'accord de paix de juin 2015, n'a pas exclu les acteurs régionaux et internationaux préalablement impliqués. La Cedeao, l'UA et l'ONU ont pris part aux négociations. La Cedeao conserve un rôle, en partie parce qu'elle sait mieux que d'autres acteurs de la médiation nouer le contact avec les élites politiques maliennes. Toutefois, bien qu'elle ait beaucoup apporté en matière de conseil et de savoir-faire pendant les discussions, la Cedeao n'est plus considérée comme un acteur décisif.⁷¹

**B. *La Cedeao face aux crises politiques et institutionnelles :
le Burkina Faso (2014-2015)***

La réponse de la Cedeao à la crise politico-institutionnelle burkinabè révèle que l'organisation ne bénéficie pas d'une image d'impartialité et de neutralité, étant donné sa dépendance décisionnelle forte vis-à-vis des personnalités politiques de la région. L'application de ses principes démocratiques et de bonne gouvernance se heurte parfois aux intérêts particuliers et aux amitiés personnelles. Dans sa réponse à la crise burkinabè, la Cedeao a manqué de professionnalisme, possible conséquence de l'absence de formalisation de ses activités de médiation.

1. La chute de Blaise Compaoré (octobre-novembre 2014)

Face au vide politique provoqué par la démission soudaine du président Blaise Compaoré en octobre 2014 et à la prise de pouvoir par le lieutenant-colonel Yacouba Isaac Zida, la Cedeao publie un premier communiqué le 31 octobre, dans lequel elle appelle « à privilégier le dialogue dans le but de dégager un consensus politique en vue de parvenir à des élections libres, justes et crédibles, dans le respect des dispositions constitutionnelles ». Elle indique que « fidèle à ses principes », elle « ne reconnaîtra aucune accession au pouvoir par des voies non constitutionnelles ».⁷²

Ce communiqué a été diversement apprécié par les acteurs de la société civile burkinabè, qui estiment que la Cedeao ne s'est pas manifestée avant le début de l'insurrection, lorsque le président Compaoré tentait de modifier la Constitution pour se maintenir au pouvoir.⁷³ La Cedeao prend toutefois le dossier burkinabè en main : elle mène une mission conjointe avec l'UA et les Nations unies à Ouagadougou, puis le président en exercice de la Cedeao, le Ghanéen John Dramani Mahama, et les présidents sénégalais Macky Sall et nigérian Goodluck Jonathan, effectuent eux-mêmes le déplacement au Burkina Faso.⁷⁴

⁷¹ Selon les propos d'un diplomate, « la Cedeao est passée d'une implication forte au Mali à une présence désormais symbolique. Elle ne fait pas partie du noyau dur qui conduit les négociations d'Alger. La Cedeao ne s'impose pas dans les discussions et les Algériens ont même du mal à citer l'accord de Ouagadougou ». Entretien de Crisis Group, Bamako, décembre 2014.

⁷² Communiqué de la Cedeao sur la situation au Burkina Faso, 31 octobre 2014.

⁷³ Entretiens de Crisis Group, acteurs de la société civile burkinabè, Dakar, décembre 2014, Ouagadougou, juillet et octobre 2015, et fonctionnaires de la Cedeao, décembre 2014.

⁷⁴ Communiqué de presse de la Mission conjointe des Nations unies, de l'UA et de la Cedeao à Ouagadougou à la suite des événements qui évoluent depuis quelques jours au Burkina Faso, 2 novembre 2014.

Après avoir consulté les acteurs burkinabè, les trois chefs d'Etat prennent position en faveur de « la nomination urgente et par consensus d'une éminente personnalité civile pour présider la transition, la formation d'un gouvernement de transition pour une période d'un an, l'organisation d'élections présidentielle et législatives d'ici novembre 2015, la conduite de consultations inclusives entre les dirigeants des partis politiques, les représentants de la société civile, les chefs religieux et traditionnels ainsi que les forces armées nationales afin d'arrêter la structure et la composition des organes de transition ». ⁷⁵ Un groupe de contact est ensuite créé, présidé par Macky Sall, et le diplomate sénégalais Ibrahima Fall est nommé par le président de la Commission en tant qu'envoyé spécial pour le Burkina Faso. ⁷⁶

Pendant plusieurs semaines, des experts de la Cedeao restent dans la capitale burkinabè pour aider les acteurs nationaux à trouver un compromis sur la charte de transition, la composition de ses organes et les personnalités devant assumer les fonctions de président de la transition et de chef de gouvernement. Même si le plus grand mérite revient aux acteurs burkinabè qui ont compris l'impératif d'un dialogue inclusif, la Cedeao a joué un rôle constructif en restant sur le terrain, et en prenant des positions équilibrées et conformes à ses protocoles, notamment l'exigence d'une présidence civile pour la transition. ⁷⁷

L'implication de la Cedeao dans la gestion de la crise au Burkina Faso ne pouvait être que délicate, en raison du rôle central joué par le président Compaoré dans l'activité de l'organisation depuis plus d'une décennie. Depuis février 2012, le président de la Commission de la Cedeao est un Burkinabè, Kadré Désiré Ouédraogo, Premier ministre de Compaoré de 1996 à 2000, puis ambassadeur à Bruxelles de 2001 à 2012. Sans avoir jamais été un militant politique très actif au sein du régime, ce technocrate a toujours été un élément important du système Compaoré. Kadré Ouédraogo pouvait d'autant moins s'exprimer sur le projet de révision constitutionnelle de son ancien chef que ce dernier avait vigoureusement défendu sa candidature à la fonction la plus importante de la Cedeao. ⁷⁸

La nomination à la tête du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest (UNOWA) en septembre 2014 du Ghanéen Mohamed Ibn Chambas, ancien secrétaire exécutif et ancien président de la Commission de la Cedeao de 2002 à 2010, a été opportune pour la gestion de la crise burkinabè, permettant à ce dernier de jouer un rôle plus visible que le président de la Commission de la Cedeao. La mission conjointe Cedeao-UA-ONU a ainsi atténué quelque peu la perception parmi les acteurs burkinabè d'une Cedeao proche du clan Compaoré. ⁷⁹

⁷⁵ Communiqué sur la visite au Burkina Faso de leurs Excellences les présidents John Dramani Mahama de la République du Ghana, Goodluck Ebele Jonathan de la République Fédérale du Nigéria et de Macky Sall de la République du Sénégal, 5 novembre 2014.

⁷⁶ Communiqué du sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la Cedeao, Accra, 6 novembre 2014.

⁷⁷ Entretiens de Crisis Group, diplomates et fonctionnaires de la Cedeao, Abuja, décembre 2014. Sur la crise d'octobre-novembre 2014 au Burkina Faso, voir le rapport Afrique de Crisis Group N°222, *Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition*, 28 janvier 2015.

⁷⁸ Alors qu'un nouveau système de rotation par ordre alphabétique avait été décidé par les chefs d'Etat en 2006, et que le poste devait dans ce cas revenir au Bénin, le président Compaoré avait rejeté ce principe, ce qui avait aussi ouvert la voie à une candidature sénégalaise. Il a fallu plusieurs sommets et des tractations pendant plus d'un an, en 2010 et 2011, pour arriver à la nomination de Kadré Désiré Ouédraogo en février 2012. Voir « Zizanie au sommet », *Jeune Afrique*, 1^{er} novembre 2011.

⁷⁹ Entretiens de Crisis Group, diplomates et fonctionnaires de la Cedeao, Dakar et Abuja, décembre 2014.

Les critiques de certains acteurs de la société civile ont toutefois porté sur l'incapacité de la Cedeao à prévenir la crise en prenant position contre la manœuvre présidentielle. En réalité, l'organisation pouvait difficilement faire changer d'avis Compaoré et ses proches. Ces derniers étaient convaincus qu'ils allaient gagner et se maintenir au pouvoir, niant la réalité et n'écoutant pas les avertissements extérieurs.⁸⁰ A la suite d'une mission d'évaluation de la Cedeao au Burkina Faso pendant le mois d'août 2014, les analystes de l'organisation étaient parfaitement conscients de ce blocage.⁸¹ L'initiative du régime, engagée plus d'un an avant l'élection présidentielle prévue fin 2015, ne pouvait en outre pas être considérée comme une violation flagrante du protocole additionnel de 2001.⁸²

La crise au Burkina Faso a exposé à quel point la stabilité et la sécurité des pays de la région pouvaient être dépendantes des décisions personnelles de leurs présidents, et à quel point la Cedeao est elle-même dépendante des dynamiques, des rapports de force, des sympathies et des calculs individuels internes des chefs d'Etat, qui en constituent l'autorité ultime. Mais parce qu'elle a su se doter en particulier du protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance, la Cedeao a su se conformer à ses principes.

2. Le coup d'Etat de septembre 2015

A la suite du coup d'Etat de la garde présidentielle (RSP) le 16 septembre 2015, la Cedeao tergiverse et ne prend pas une position aussi ferme que celle de l'UA, qui condamne et sanctionne rapidement ses auteurs.⁸³ Au lieu de l'isolement et de sanctions ciblées, la Cedeao choisit la médiation. Le 18 septembre, une délégation conduite par le président sénégalais Macky Sall, dirigeant en exercice de la Cedeao, et son homologue béninois Thomas Boni Yayi, se rend à Ouagadougou. Après deux jours de consultations, elle formule une proposition qui, au lieu d'apaiser les tensions, exacerbe la situation. Prévoyant notamment une amnistie pour les putschistes, elle est rejetée par une majorité des acteurs burkinabè, de la société civile comme de la sphère politique.⁸⁴ Finalement, les Burkinabè trouveront eux-mêmes une issue à la crise après l'intervention victorieuse de l'armée contre le RSP et le rétablissement des institutions de transition.

Plusieurs raisons peuvent expliquer la prise de position pour le moins tiède de la Cedeao et l'échec de sa médiation. La première est l'inexpérience du président Sall et de son équipe, qui effectuaient leur première médiation en terrain difficile. Le 19 septembre, le président béninois annonce publiquement qu'une solution a été trouvée et qu'une « bonne nouvelle » sera annoncée le lendemain alors qu'il n'en est rien.⁸⁵ La Cedeao a cherché à aller trop vite, à proposer un règlement complet d'une crise pro-

⁸⁰ Entretiens de Crisis Group, ancien haut responsable burkinabè, responsables politiques burkinabè, Ouagadougou, février et décembre 2015.

⁸¹ Entretiens de Crisis Group, fonctionnaires de la Cedeao, décembre 2014.

⁸² Le protocole n'impose pas une limite au nombre de mandats présidentiels et n'interdit pas les révisions constitutionnelles touchant au nombre et à la durée des mandats.

⁸³ Le putsch a par ailleurs été condamné les principaux partenaires du pays : ONU, UE, France et Etats-Unis.

⁸⁴ Même les partisans de l'ancien régime, pourtant considérés comme favorables aux putschistes, rejettent la proposition de la médiation. « Projet d'accord de la Cedeao : l'ancienne majorité refuse le retour de Michel Kafando », LeFaso.net (www.lefaso.net), 21 septembre 2015.

⁸⁵ « Burkina Faso: le retour vers la transition en cours selon Boni Yayi », Radio France internationale (RFI), 19 septembre 2015.

fonde qui ne pouvait être résolue en 48 heures. Les médiateurs ont proposé un accord sans consulter suffisamment les acteurs ni offrir la possibilité d'amender le texte.⁸⁶

Le lendemain, l'hôtel où se tiennent les réunions entre les protagonistes de la crise est très mal sécurisé et des partisans des putschistes pénètrent dans le hall, créant une grande confusion et effrayant certains participants.⁸⁷ Les réunions souffrent en outre d'un manque patent de confidentialité, certains participants utilisant des téléphones portables pour diffuser des rumeurs et « torpiller » les propositions de la partie adverse.⁸⁸ Il semble enfin que le président Sall et sa délégation se soient trompés sur le rapport de forces en présence, accordant au RSP une puissance qu'il n'avait pas pour contrôler un pays de 17 millions d'habitants avec seulement 1 350 hommes.⁸⁹ Les médiateurs ne sont toutefois pas les seuls à avoir surestimé la force de frappe du RSP : le mythe d'un régiment tout-puissant face au reste de l'armée sous-équipée et peu entraînée était largement répandu, au Burkina comme ailleurs.

Seconde raison : la Cedeao a été jugée partisane par de nombreux acteurs burkinabè. Elle n'a pas réussi à les convaincre de son indépendance vis-à-vis de Compaoré qui garde, selon eux, un relais fort au sein de l'organisation en la personne du président de la Commission, Kadré Ouédraogo, mais également à travers des chefs d'Etat considérés comme proches de lui, à l'instar de l'Ivoirien Alassane Ouattara et du Togolais Faure Gnassingbé. La Cedeao reste perçue comme « une bande de copains »⁹⁰ « téléguidés par Kadré, Blaise et Alassane ».⁹¹ Cette défiance existait bien avant le coup d'Etat, notamment lorsque la Cour de justice avait censuré en juillet 2015 la loi électorale qui prévoyait l'inéligibilité des pro-Compaoré aux élections de fin de transition. La Cedeao n'a pas entrepris le travail nécessaire pour convaincre ses détracteurs du contraire.

Pour sa défense, la Cedeao rappelle que sa proposition de sortie de crise constituait non pas un accord final mais le point de départ de discussions. Elle juge également injuste le « procès d'intention » que lui font les acteurs de la société civile burkinabè, en présumant d'emblée sa partialité en faveur du clan Compaoré, alors qu'elle a investi temps et moyen pour trouver un règlement à la crise.⁹²

Enfin, les amitiés internes entre chefs d'Etat semblent avoir joué un rôle important dans l'incapacité de la Cedeao à agir plus fermement contre les putschistes. Des proches de Compaoré et du général Gilbert Diendéré, l'auteur du coup d'Etat, auraient activé leurs réseaux afin que ceux-ci exercent des pressions pour édulcorer la position de l'organisation.⁹³ Les loyautés entre individus expliquent aussi qu'il était difficile, pour certains, de prendre position trop fermement contre le clan Compaoré, qui a fait et défait plusieurs régimes dans la région et à qui beaucoup doivent leur poste ou même leur survie. Comme la crise qui a précédé le départ de Compaoré, le putsch de septembre 2015 a mis en lumière la tension entre les dynamiques personnel-

⁸⁶ Entretien téléphonique de Crisis Group, cadre de la Cedeao, septembre 2015 ; entretien de Crisis Group, figure politique éminente, Ouagadougou, octobre 2015.

⁸⁷ Entretiens de Crisis Group, diplomate, fonctionnaire international, Ouagadougou, octobre et décembre 2015.

⁸⁸ Entretien de Crisis Group, haut fonctionnaire burkinabè, Ouagadougou, décembre 2015.

⁸⁹ Entretien de Crisis Group, officier burkinabè, Ouagadougou, décembre 2015.

⁹⁰ Entretien de Crisis Group, représentant de la société civile, Ouagadougou, octobre 2015.

⁹¹ Courriel de Crisis Group, membre du CNT, septembre 2015.

⁹² Entretien de Crisis Group, représentant de la Cedeao, Ouagadougou, octobre 2015.

⁹³ Entretien de Crisis Group, ancien haut responsable burkinabè, Ouagadougou, décembre 2015.

les et amicales des dirigeants et anciens dirigeants des Etats membres de la Cedeao, et la nécessité d'une application rigoureuse des règles de l'organisation.

IV. Les axes de réforme pour atteindre les objectifs dans le domaine de la paix et de la sécurité

Les cas détaillés précédemment, en particulier la crise malienne, ont révélé les forces et les faiblesses actuelles de la Cedeao. L'organisation l'a elle-même bien compris puisque la Conférence des chefs d'Etat a demandé à la Commission de mener une auto-évaluation de l'action de la Cedeao au Mali, avec l'intention d'en tirer des leçons pour l'ensemble de l'architecture de paix et de sécurité régionale.⁹⁴ La longue série de recommandations formulée en 2013 recouvre tous les domaines pertinents où des changements s'imposent. Ces propositions vont dans le bon sens et devraient être appliquées. Mais l'organisation a-t-elle la capacité de se réformer sans une forte impulsion politique d'Etats membres qui sont particulièrement fragiles sur le plan politique, sécuritaire et économique ?

A. Les faiblesses et limites de la Cedeao vues par elle-même

Le rapport terminé en 2013 à la suite d'un séminaire organisé par la Commission de la Cedeao est d'une grande lucidité sur les failles et les insuffisances du mécanisme de paix et de sécurité de l'organisation.⁹⁵ Le rapport recommande de réviser certaines dispositions des deux protocoles de 1999 et 2001.

S'agissant du protocole de 1999, il propose de clarifier les conditions d'activation du Mécanisme de paix et de sécurité, en particulier concernant la nécessité ou non pour le pays en crise d'approuver une intervention de la Cedeao, et le moment à partir duquel l'organisation peut se passer de l'accord du pays membre. Il pose aussi la question de l'obligation ou non pour la Cedeao de se référer au Conseil de paix et de sécurité de l'UA et au Conseil de sécurité de l'ONU avant une intervention. Concernant le protocole additionnel de 2001, le rapport recommande de réexaminer l'article qui interdit les modifications des lois électorales sans consensus politique à moins de six mois des élections, disposition qui a montré ses limites dans de nombreux cas, et de revoir le mécanisme de sanctions graduelles en y incluant des dispositions sur la mise en œuvre effective, le suivi et l'évaluation des sanctions.⁹⁶

Le rapport rappelle les difficultés de collaboration entre la Cedeao et l'UA et préconise l'établissement d'une ligne de communication directe, une « hotline », entre la présidence de la Commission de la Cedeao et la présidence de la Commission de l'UA. Il propose également que la Cedeao travaille de concert avec les autres communautés économiques régionales et l'UA afin de mieux définir les principes de « subsidiarité », d'« avantage comparatif » et de « partage des responsabilités ».⁹⁷

⁹⁴ Entretiens de Crisis Group, Bamako et Abuja, novembre et décembre 2014.

⁹⁵ « The Mali After-Action Review, Ecowas Initiatives and Responses to the Multidimensional Crises in Mali », Commission ECOWAS, Report of the Internal Debriefing Exercise, Lagos, 28-30 novembre 2013.

⁹⁶ Le délai de six mois n'empêche pas les pouvoirs en place de programmer les manipulations des lois électorales suffisamment à l'avance, comme ce fut le cas au Burkina Faso. Une des options serait de rendre obligatoire la nécessité d'un consensus politique pour toutes les modifications de lois qui touchent aux élections et aux mandats présidentiels. La proposition d'instaurer une limitation du nombre de mandats dans tout l'espace Cedeao a même été faite au cours de l'année 2015 à la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. La proposition a finalement été rejetée. Entretien téléphonique de Crisis Group, fonctionnaire de la Cedeao, septembre 2015.

⁹⁷ Ibid.

La question des relations tendues entre la Cedeao et l'UA a été récurrente au cours des entretiens de Crisis Group, reflétant les frustrations d'Abuja à l'égard d'une UA qui n'écouterait pas suffisamment l'organisation régionale et a tendance à se substituer à elle à la première occasion. Dans le cas du Mali, l'UA a eu d'autant plus de facilité à justifier son implication que la crise avait des prolongements et des déterminants au-delà de l'espace de compétence de la Cedeao, notamment en Afrique du Nord.

D'autres recommandations du rapport portent sur les dysfonctionnements internes de la Commission : le manque de coordination et de travail collaboratif entre différentes unités et la lenteur de la mise en œuvre des décisions. Le rapport recommande par exemple que la Direction de l'alerte précoce et la Direction des affaires politiques se trouvent dans les mêmes locaux.⁹⁸ La distance physique entre ces deux directions ne fait que matérialiser davantage la difficulté structurelle des différentes directions du Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité (PAPS selon l'acronyme anglais) à travailler ensemble. Les réunions impliquant les représentants de toutes les directions n'ont lieu régulièrement qu'en cas de crise active. L'organisation, au niveau de la Conférence des chefs d'Etat comme des divisions de la Commission, ne semble fonctionner réellement qu'en mode de gestion de crise.

Le rapport d'auto-évaluation recommande que « la désignation des médiateurs et facilitateurs soit guidée par les critères d'intégrité et d'adaptation aux situations spécifiques de conflit », et que « la Commission soit chargée de faciliter et de soutenir le travail des médiateurs et des facilitateurs, d'interpréter les protocoles de la Cedeao par rapport à la situation spécifique d'un conflit et de recommander des experts pour conseiller sur des thématiques particulières du conflit ».⁹⁹ Le document demande à la Cedeao d'accélérer, « sans retard supplémentaire », l'opérationnalisation de la Division de facilitation des médiations (Mediation Facilitation Division). La création de cette division au sein de la Direction des affaires politiques a été annoncée par la Commission en 2010. Il a fallu attendre plus de cinq ans pour que cette division voie le jour, alors même que la médiation est le mode d'action privilégié de la Cedeao.

Le rapport fait enfin une analyse détaillée de ce que la crise au Mali a révélé sur le degré de préparation de la Force en attente de la Cedeao (ECOWAS Standby Force, ESF), qui est la composante ouest-africaine de la Force africaine en attente. La mise en place de l'ESF a été lente et son cadre politique, sa configuration actuelle et ses capacités de déploiement ne répondent pas à l'objectif pour lequel elle a été conçue.

Parmi les nombreuses recommandations pour une amélioration de l'ESF, le rapport demande à la Cedeao de financer et d'équiper une force militaire spéciale de deux bataillons capable d'intervenir partout dans la région dans un délai maximal de 30 jours en cas d'urgence ; d'accélérer la réforme de la direction du maintien de la paix et de la sécurité régionale, en particulier par la création effective d'une division de soutien aux opérations de paix, à l'image des dispositifs existants à l'UA et à l'ONU ; et de créer un fonds consacré au soutien des opérations de paix, géré par le département chargé de conduire ces opérations, pour garantir la flexibilité, la discrétion et la réponse rapide aux situations d'urgence.

Les réalités décrites par des fonctionnaires de la Cedeao en privé montrent la nécessité d'une refonte substantielle de tout le modèle de l'ESF. L'un d'entre eux explique :

⁹⁸ A Abuja, le Département des affaires politiques, de paix et de sécurité a ses bureaux dans un des bâtiments annexes de la Commission. La Division de l'alerte précoce est quant à elle installée dans le bâtiment principal de la Commission.

⁹⁹ Texte du rapport original consulté en anglais, citations traduites en français par Crisis Group.

« Dans le concept et la doctrine de la Force en attente, les contingents sont formés, équipés et prêts à être déployés. Dans la réalité, dans les Etats membres, l'ensemble des personnels annoncés n'est jamais là et les équipements non plus. ... Il faut revisiter le concept et la doctrine de la Force en attente, de concert avec l'UA, et l'adapter aux réalités notamment économiques de la région ». ¹⁰⁰ Interrogé sur les faiblesses les plus importantes de la Cedeao, un ancien fonctionnaire de l'organisation cite « les ressources humaines, l'administration interne, y compris la gestion des finances, et le fait que la Cedeao ne tire pas toutes les leçons des crises », précisant que l'organisation doit « être honnête dans l'évaluation de ses capacités et éviter de dire que sa force est prête alors qu'elle ne l'est pas ». ¹⁰¹ Un autre fonctionnaire déplore le « manque de suivi » à Abuja concernant la gestion opérationnelle du déploiement. ¹⁰²

B. *L'impératif d'une ambitieuse réforme institutionnelle*

Le plan stratégique de la Commission de la Cedeao pour la période 2011-2015, rédigé lorsque la Commission était présidée par Mohamed Ibn Chambas, dresse un diagnostic sévère des faiblesses institutionnelles de l'organisation. Il est question de « manque de structures, de descriptions de postes, de rôles et de responsabilités bien définis », de « l'absence d'un système fonctionnel de suivi-évaluation », de « système de communication défaillant », de « manque de coopération entre les personnels et entre différents départements », de « ressources humaines insuffisantes, inadéquatement formées » et d'« absence de plans de formation ». ¹⁰³

Le même document cite parmi les obstacles à la mise en œuvre du plan stratégique 2011-2015 de la Cedeao « la capacité institutionnelle actuellement faible », « les structures dysfonctionnelles » ainsi que « la forte mentalité de cloisonnement au sein de la Commission qui se traduit par le fait que nombre de responsables de départements et de directions poursuivent leurs agendas avec peu ou pas du tout de liens et de prise en compte des autres départements ». ¹⁰⁴ Ces constats font échos à l'analyse faite par les fonctionnaires de la Commission et les observateurs qui soulignent la prééminence des défaillances institutionnelles comme obstacle à une plus grande efficacité. ¹⁰⁵

Une unanimité se dégage pour souligner l'ampleur des blocages résultant de la gestion des ressources humaines, de la gestion administrative et financière, de l'organisation des services au sein des différents départements et des directions, de la concentration des pouvoirs de décision même purement administrative au plus haut niveau de la Commission, de l'absence de collaboration systématique entre différentes directions en dehors des situations de crise et de l'absence de routines de travail codifiées conformes au fonctionnement d'une administration moderne.

¹⁰⁰ Entretien de Crisis Group, Abuja, décembre 2014.

¹⁰¹ Entretien de Crisis Group, Bamako, novembre 2014.

¹⁰² « C'est au niveau de la gestion administrative, financière et logistique qu'il y a les plus gros problèmes, alors qu'on a travaillé depuis des années sur les procédures standard. On ne garde pas la mémoire et à chaque crise, on semble partir de zéro ». Entretien de Crisis Group, Bamako, novembre 2014.

¹⁰³ Commission ECOWAS, Plan stratégique 2011-2015, document consulté au siège de la Commission, Abuja, décembre 2014.

¹⁰⁴ Ibid. Le terme anglais utilisé dans le document est celui de « *silo mentality* » pour qualifier la mentalité de cloisonnement et de manque de collaboration entre les services.

¹⁰⁵ Entretiens de Crisis Group, Abidjan, Bamako et Abuja, novembre et décembre 2014.

Dans un tel contexte, la performance des directions et des services est totalement dépendante de la qualité des personnes qui en ont la charge. Mais même avec des fonctionnaires de haut niveau et motivés, ayant une connaissance fine des situations politiques et sécuritaires des pays membres, les défaillances institutionnelles ne peuvent être compensées.

Le processus de réforme institutionnelle fait lui-même les frais des modes de fonctionnement qu'il veut corriger. La Commission, qui était composée de neuf postes dirigeants, a été étendue à quinze membres par une décision de l'Autorité des chefs d'Etats en juillet 2013. Cette décision, prise pour des raisons politiques (satisfaire les Etats membres en attribuant à chacun un des postes dirigeants de la Commission) et sans référence au projet de réforme institutionnelle, expose la responsabilité des Etats membres et de leurs chefs dans des choix contestables et cruciaux.

Le rapport d'un cabinet de conseil privé réalisé en 2014 préconise une véritable transformation de l'ensemble des institutions de la Cedeao en plusieurs phases.¹⁰⁶ Toute réforme de grande ampleur est difficile à mettre en œuvre parce qu'elle remet en cause des habitudes confortables et de nombreux intérêts. La mise en œuvre effective de la réforme de la Cedeao nécessite une très forte volonté politique de la part d'un noyau dur d'Etats membres qui s'engagerait à tenir un calendrier précis et préserverait la réforme de toute remise en cause pour des raisons conjoncturelles.

Son irréversibilité ne sera pas garantie si le Nigéria, le Ghana et la Côte d'Ivoire, pays majeurs de la région, ne la soutiennent pas activement, entraînant derrière eux les autres Etats membres. Un pays comme le Cap-Vert, petit Etat lusophone en tête du classement régional en matière de fonctionnement démocratique, de stabilité et de gouvernance, pourrait également saisir l'occasion pour jouer un rôle visible.

C. *L'impératif du pragmatisme dans les réformes en matière de paix et de sécurité*

Le rapport de 2013 sur la réforme institutionnelle recommande notamment de détacher le département PAPS des autres départements de la Commission de la Cedeao pour lui donner le degré d'autonomie nécessaire à la conduite d'activités complexes, coûteuses et impliquant généralement une réactivité immédiate comme le déploiement d'opérations de paix. Incontestablement, le mandat de paix et de sécurité implique un mode de fonctionnement significativement différent du mandat premier de promotion de l'intégration économique régionale.

Dans l'architecture actuelle de la Commission, il n'y a pas de différence entre le département de paix et de sécurité, celui des infrastructures, de l'éducation, de la science et de la culture ou du commerce. Compte tenu du rôle majeur joué par la Cedeao dans le domaine politique et sécuritaire depuis 25 ans et de la permanence des menaces sur la région, une distinction plus nette doit être opérée entre les institutions chargées de l'intégration économique, qui concourt par ailleurs à la sécurité régionale, et celles chargées spécifiquement de la prévention, de la gestion et de la résolution des crises et de la promotion des principes de convergence constitutionnelle et politique.

¹⁰⁶ « Consultancy on the Reform Structure, Procedures and Practices within ECOWAS Institutions, prepared for the Economic Community of West African States (ECOWAS) », Maxwell and Stamp PLC, Final Phase 1 Report, Volume 2, April 2014.

Que cette recommandation soit mise en œuvre ou pas, la Cedeao doit se fixer de nouveaux objectifs et se doter de nouveaux moyens d'action pour mieux s'acquitter des responsabilités déterminées par les protocoles de 1999 et 2001. Toute réorganisation de son travail doit être ancrée dans une approche stratégique, pragmatique et réaliste qui repose sur une lecture de la situation et des anticipations politiques, sécuritaires, économiques et sociales de l'Afrique de l'Ouest dans toute sa complexité : celle des situations individuelles contrastées des quinze pays membres ; celle des dynamiques transnationales au sein de l'espace régional et des menaces induites ; celle des dynamiques aux frontières de la Cedeao qui lient l'espace ouest-africain avec l'Afrique du Nord et centrale ; et celle des contraintes et des opportunités liées au contexte international. L'expérience des conflits, de l'instabilité et de l'insécurité des 25 dernières années et un exercice simple de prospective permettent d'identifier deux axes prioritaires de travail pour la Cedeao.

1. Accompagner les pays membres dans des réformes visant à renforcer la légitimité et l'effectivité de l'Etat, leur cohésion interne et leur ancrage dans les valeurs portées par la Communauté

Une partie importante, et sans doute dominante, des problèmes auxquels la Cedeao est confrontée résulte directement des Etats membres : de la qualité intrinsèque de leurs dirigeants, de leurs cultures politiques, de la légitimité et de l'effectivité de leurs appareils étatiques, de l'état de leurs économies, de celui de leurs forces de défense et de sécurité, de la compréhension et de l'intérêt de leurs dirigeants pour les questions d'intégration et de sécurité régionales. La marge de manœuvre de l'organisation pour impulser des changements dans le fonctionnement des Etats membres existe mais elle est limitée.

Cette marge se trouve dans la production de normes qui s'imposent à tous. C'est en cela que le traité révisé ainsi que les protocoles de 1999 et de 2001 sont de précieux acquis. L'élaboration et l'entrée en vigueur de ces textes se sont faites pendant une période où la région essayait de tourner la page des conflits armés au Libéria et en Sierra Leone, tout en promouvant non sans mal les nouvelles règles du multipartisme, des élections démocratiques et du respect des libertés.¹⁰⁷ Rétrospectivement, il est même étonnant que la région ait pu se doter de ces protocoles étant donné la culture politique qui y dominait.

Toutes les crises violentes dans la région ont résulté d'une conjonction de facteurs internes et de facteurs déclencheurs ou aggravants régionaux ou internationaux. Les crises purement politiques ont été liées à la compétition pour le pouvoir, dans un contexte de systèmes politiques instables, d'histoire récente d'autoritarisme, de faiblesse des institutions politiques mais aussi économiques et sociales et de diversité interne des sociétés qui favorisent la mobilisation des identités ethniques et régionalistes dans les luttes politiques.

Les pratiques politiques sont souvent en décalage avec les principes démocratiques et de l'Etat de droit. La puissance du pouvoir exécutif incarné par les chefs d'Etat élus au suffrage universel direct est très peu contrebalancée par l'existence de

¹⁰⁷ Parmi les chefs d'Etat qui ont approuvé l'avant-gardiste protocole additionnel, figuraient aussi bien les représentants de « la nouvelle ère démocratique » comme John Kufuor (Ghana), Alpha Oumar Konaré (Mali) ou Olusegun Obasanjo (Nigéria), que des présidents arrivés au pouvoir par des coups de force et installés de longue date, comme Gnassingbé Eyadéma (Togo), Lansana Conté (Guinée) ou Blaise Compaoré (Burkina Faso).

contrepouvoirs, tel que le pouvoir judiciaire. Ce dernier est dans la majorité des pays formellement indépendant de l'exécutif mais en réalité très dépendant et maintenu dans une situation matérielle précaire le rendant incapable d'assumer son rôle. La société civile, malgré une émergence rapide et une influence certaine dans de nombreux pays, reste insuffisamment organisée et est dépendante, elle aussi, soit des pouvoirs en place, soit de soutiens extérieurs, qui affaiblissent sa légitimité interne.

Si la Cedeao veut être plus efficace dans la prévention des conflits, elle ne doit pas se reposer exclusivement sur le dispositif d'alerte précoce, même réorganisé, et sur les médiations ad hoc lorsque les crises couvent déjà. La prévention la plus efficace des crises nécessite des changements importants dans les systèmes et les pratiques politiques des Etats membres, et de la part de la Cedeao, une volonté de stimuler et d'accompagner ces changements dans les Etats eux-mêmes. La décision de créer des bureaux permanents de représentation de la Cedeao dans chacun des quinze Etats membres est salubre et devrait servir cet objectif. Mais disposer d'une présence permanente sans se fixer des objectifs stratégiques adaptés à la situation politique et sécuritaire de chacun de ces Etats, et sans se doter de moyens d'action correspondants, ne suffira pas. Il faudra en particulier accorder à ces bureaux des ressources humaines suffisantes et compétentes sur les plans stratégique, diplomatique et opérationnel afin d'identifier les meilleurs points d'entrée pour impulser des changements dans les Etats membres.

2. Construire et renforcer les capacités des Etats membres à faire face collectivement aux menaces transnationales majeures

Les menaces internes à la stabilité, la paix et la sécurité dans la région ont été aggravées au cours des dernières années par l'économie criminelle et la circulation d'idéologies extrémistes.¹⁰⁸ Le commerce des produits illicites ainsi que le commerce illégal de produits licites ont pris une ampleur sans précédent en Afrique de l'Ouest, comme en témoigne l'apparition de filières de trafic de cocaïne d'origine sud-américaine. Les trafics d'armes, d'êtres humains et de faux médicaments sont autant de menaces alimentant la corruption et la déliquescence d'Etats déjà fragiles et soumis à d'immenses défis internes. Région disposant de ressources naturelles stratégiques, l'Afrique de l'Ouest est aussi intégrée aux zones grises de l'économie globalisée des matières premières. L'insécurité en mer, au large de la puissance pétrolière nigériane mais aussi du Bénin, du Togo, du Cameroun et de tout le golfe de Guinée, a pris une nouvelle dimension avec des attaques de navires par des groupes criminels organisés. Le terrorisme est par ailleurs devenu une préoccupation quotidienne du Nigéria au Sahel.

La Cedeao a réagi aux menaces transnationales sous la pression des événements et de ses partenaires occidentaux, l'UE et la France en particulier. L'organisation s'est dotée d'une stratégie de lutte contre le terrorisme et d'une stratégie maritime intégrée. Les réunions désormais institutionnalisées des chefs d'état-major des armées d'une part, des chefs de police et d'autres services de sécurité, d'autre part, ont créé des cadres d'échange et de collaboration indispensables. Mais il faut aller plus loin en dotant la Cedeao d'un véritable pôle de lutte contre le crime organisé prenant en compte toutes ses dimensions et assurant une cohérence entre les différents plans d'action sur ces questions, ceux de la Cedeao et ceux des nombreux acteurs

¹⁰⁸ Rapport de Crisis Group, *Central Sahel : A Perfect Sandstorm*, op. cit.

internationaux présents dans la région. Cela suppose de travailler au plus près des Etats membres pour renforcer leurs capacités dans les domaines où ils sont les plus vulnérables et pour harmoniser les textes, les méthodes et les moyens d'action. Ce travail doit être intégré au mandat des bureaux de représentation dans les pays membres.

Au-delà des réunions des services de sécurité des pays membres, la Cedeao doit se doter de moyens de communication modernes et sécurisés permettant des échanges permanents d'informations entre les Etats membres et tous les acteurs concernés par la lutte contre le terrorisme et le crime organisé. La collaboration régionale doit se faire aussi bien au niveau politique qu'au niveau technique et engager l'ensemble des acteurs, y compris la justice, un maillon faible dans tous les pays de la région. Faire face aux menaces transnationales requiert aussi une ouverture de la Cedeao sur son voisinage, les pays d'Afrique du Nord et d'Afrique centrale. Les crises au Sahel et dans le bassin du lac Tchad ont montré la continuité géographique des activités des groupes criminels et la nécessité de réponses coordonnées d'Etats faisant partie de regroupements régionaux différents.

Dans les deux foyers actuels de crise de la région, le Sahel et le Nord du Nigéria et son voisinage, la Cedeao est peu influente, à cause de son incapacité à entamer un dialogue politique et sécuritaire structuré avec des pays comme l'Algérie, le Tchad ou le Cameroun. Elle a besoin d'investir dans la connaissance de son voisinage, en particulier des pays d'Afrique du Nord.

Le retour à de bonnes relations avec l'UA est indispensable dans la lutte contre les menaces transnationales. Sur les questions de terrorisme, de trafics criminels, de sécurité maritime, de blanchiment d'argent, de pénétration des Etats par les acteurs de l'économie criminelle, la Cedeao et les autres communautés économiques régionales doivent clarifier les principes et les champs de collaboration avec l'UA. Un cadre permanent de concertation au plus haut niveau politique de la Cedeao et de l'organisation continentale doit être mis en place pour éviter les chevauchements de responsabilités et définir une approche efficace pour les personnels des deux organisations chargés des menaces transnationales.

Il est aussi nécessaire pour la Cedeao de développer une approche stratégique de ses relations avec l'Europe, les Etats-Unis, la Chine, l'Inde, le Brésil et les autres puissances émergentes. Les facteurs déterminants dans les perspectives de paix et de sécurité sont aussi liés à tous les échanges commerciaux, financiers et humains à l'échelle mondiale. La Cedeao doit développer une diplomatie active et cohérente afin que l'organisation s'exprime d'une seule voix sur les grandes problématiques de paix et de sécurité. Elle doit convaincre les Etats membres de la nécessité de faire de la diplomatie régionale un complément voire un substitut aux efforts diplomatiques nationaux, affaiblis par un manque évident de ressources financières.

Dans le cadre de la réforme institutionnelle de la Cedeao, l'option d'intégrer les relations extérieures au Département des affaires politiques, de paix et de sécurité devrait être envisagée. Dans tous les cas, l'organisation doit renforcer significativement ses ressources humaines dans le domaine des relations internationales et plus précisément la connaissance interne multidisciplinaire sur les grandes zones géographiques africaines et sur les autres régions du monde. Pour être capable d'anticipation sur les enjeux de paix et de sécurité à moyen et long terme, l'organisation régionale doit davantage mettre l'accent sur la recherche et l'analyse prospective.

Enfin, la Cedeao a besoin d'une locomotive forte et stable politiquement et économiquement, pleinement engagée sur le terrain de l'intégration régionale, et n'inquiétant pas tous les autres Etats membres en projetant l'image d'une puissance fragile,

dangereuse et menaçante. Le Nigéria n'a pas de rival en Afrique de l'Ouest, compte tenu de sa population et de ses ressources. Son affaiblissement au cours des dernières années, marquées en particulier par la violence de Boko Haram, venue s'ajouter à toutes les fragilités sécuritaires préexistantes, et par l'incapacité du gouvernement et de ses forces de sécurité d'apporter une réponse intelligible et efficace, a également affaibli la Cedeao.¹⁰⁹ Les capacités politiques, économiques et militaires du Nigéria restent déterminantes pour faire fonctionner et progresser l'organisation. Le président Muhammadu Buhari et son gouvernement doivent faire de la restauration du prestige de la diplomatie nigériane une priorité, sans négliger la réforme en profondeur des forces de défense et de sécurité nigérianes.

¹⁰⁹ La Côte d'Ivoire étant plongée dans une longue crise, le Ghana a été le seul pays démographiquement important à connaître à la fois une stabilité politique dans un cadre démocratique en progrès, et une croissance économique rapide. Ces progrès restent significatifs même si la situation économique s'est dégradée au Ghana et l'arrivée des ressources du pétrole semble produire des effets négatifs sur la gouvernance.

V. Conclusion

La présentation de trois études de cas illustrant les interventions de la Cedeao dans des situations de crise au cours des quinze dernières années permet de faire une série de constats. Le premier est celui d'une région particulièrement troublée, marquée par une succession et une juxtaposition de crises et de conflits avec des niveaux d'intensité variable non pas dans une poignée d'Etats membres, mais dans leur majorité.

Le second constat est celui d'une organisation ayant réagi de manière systématique aux crises dans la région, sur les terrains politique et diplomatique, avec une implication forte des chefs d'Etat, sous la double impulsion des présidents en exercice et des présidents de la Commission de la Cedeao. Les chefs d'Etat ont appris à travailler avec les présidents de la Commission dans un rapport qui ne se résume pas à la subordination et à la soumission, un résultat qui n'était pas acquis et qui doit beaucoup à la place qu'a su prendre le dernier secrétaire exécutif de la Cedeao et le premier président de sa Commission, Mohamed Ibn Chambas. Il a su incarner la volonté de doter la Commission de la Cedeao d'une réelle marge de manœuvre tout en restant soumis à l'autorité suprême que constitue la Conférence des chefs d'Etat. Ses deux successeurs ont continué à faire exister la Commission à côté des chefs d'Etat et à s'appuyer sur les protocoles pour défendre le périmètre d'action de la Commission.

Le troisième constat est celui d'une organisation devenue incontournable dans le paysage politique régional et dont l'intervention apparaît légitime aux yeux des dirigeants et des populations. L'organisation s'implique en temps de crise mais aussi en dehors, notamment dans les processus électoraux. Elle entre dans le jeu politique des Etats en jouant un rôle de médiation ou de facilitation des discussions entre acteurs politiques. Le volontarisme de la Cedeao, dont l'illustration la plus frappante est sans doute le déplacement rapide de plusieurs chefs d'Etat dans des pays en situation de tension politique ou sécuritaire dangereuse, est appréciable. Mais il s'accompagne souvent d'une concentration sur un objectif de paix et de stabilité à court terme qui ne favorise pas forcément les changements politiques et institutionnels nécessaires à un objectif de paix durable.

Quel que soit le bilan de ses interventions, de la médiation aux déploiements militaires, la Cedeao incarne un devoir de solidarité en cas de menace grave à la paix et à la sécurité dans un des Etats membres. Il s'agit là d'un acquis important sur lequel il est possible de bâtir une intégration régionale exemplaire sur le continent africain.

Dakar/Bruxelles, 14 avril 2016

Annexe A : Carte des pays de la Cedeao



Annexe B : Liste des abréviations et acronymes

Cedeao	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
UA	Union africaine
ECOMOG	ECOWAS Cease-fire Monitoring Group – Group Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la Cedeao
ECOMIL	ECOWAS Mission in Liberia – Mission de la Cedeao au Libéria
Minul	Mission des Nations unies au Libéria
Minusil	Mission des Nations unies en Sierra Leone
CMS	Conseil de médiation et de sécurité de la Cedeao
Ecowarn	ECOWAS Early Warning and Response Network – Réseau d'alerte précoce et de réponse de la Cedeao
WANEP	West Africa Network for Peacebuilding – Réseau ouest-africain pour l'édification de la paix
USAID	United States Agency for International Development – Agence des Etats-Unis pour le développement international
PAPS	Political Affairs, Peace and Security – Département des affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la Cedeao
FAA	Force africaine en attente
Giaba	Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest
AQMI	al-Qaeda au Maghreb islamique
CPCC	Cadre de prévention des conflits de la Cedeao
WACI	West Africa Coast Initiative – Initiative de la côte ouest-africaine
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime – Office des Nations unies contre la drogue et le crime
UNOWA	United Nations Office for West Africa – Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest
CEEAC	Communauté économique des Etats d'Afrique centrale
GIC-GB	Groupe international de contact sur la Guinée-Bissau
GIC-G	Groupe international de contact sur la Guinée
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – Communauté des pays de langue portugaise
UEMOA	Union économique et monétaire ouest-africaine
FMI	Fonds monétaire international
UE	Union européenne
ONU	Organisation des Nations unies
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
Missang	Mission militaire angolaise en Guinée-Bissau
PAIGC	Partido Africano da Independência da Guiné e Cabo Verde – Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert

ECOMIB	ECOWAS Mission in Guinea Bissau – Mission de la Cedeao en Guinée-Bissau
ATT	Amadou Toumani Touré
MNLA	Mouvement national de libération de l'Azawad
Micema	Mission de la Cedeao au Mali
Misma	Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine
Minusma	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
IBK	Ibrahim Boubacar Keïta
RSP	Régiment de sécurité présidentielle au Burkina Faso
ESF	ECOWAS Standby Force – Force en attente de la Cedeao

Annexe C : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 120 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays ou régions à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux, régionaux et nationaux. Crisis Group publie également *CrisisWatch*, un bulletin mensuel d'alerte précoce offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans plus de 70 situations de conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : www.crisisgroup.org. Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et par Ghassan Salamé, professeur à Sciences Po Paris et doyen fondateur de l'Ecole des affaires internationales. La vice-présidente du Conseil est Ayo Obe, juriste, chroniqueuse et présentatrice de télévision au Nigéria.

Le président-directeur général de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno était le secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies de 2000 à 2008, et l'envoyé spécial adjoint des Nations unies et de la Ligue arabe en Syrie en 2012. Il a quitté ce poste pour présider la commission de rédaction du livre blanc français de la défense et de la sécurité nationale en 2013.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et dispose de bureaux dans neuf autres villes : Bichkek, Bogotá, Dakar, Islamabad, Istanbul, Nairobi, Londres, New York et Washington DC. L'organisation a également des représentations dans les villes suivantes : Bangkok, Beyrouth, Caracas, Delhi, Dubaï, Gaza, Ciudad de Guatemala, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Kiev, Mexico, Pékin, Rabat, Sydney, Tunis et Yanguon.

Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, fondations et donateurs privés. Actuellement, Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants: Affaires mondiales Canada, l'Agence américaine pour le développement international, le ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, l'Agence autrichienne pour le développement, le ministère fédéral allemand des Affaires étrangères, le ministère japonais des Affaires étrangères, l'Instrument contribuant à la stabilité et à la paix de l'Union européenne, la Principauté du Liechtenstein, le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, le ministère danois des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du commerce, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le ministère suédois des Affaires étrangères, et Irish Aid.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes: la Carnegie Corporation de New York, la Fondation Adessium, la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, Global Dialogue, la Fondation Henry Luce, la Fondation Tinker, la Fondation Robert Bosch, le Fonds Ploughshares, le Fonds Rockefeller Brothers, les Fondations Open Society, l'Initiative Open Society pour l'Afrique de l'Ouest, Humanity United. Nous sommes reconnaissants de la collaboration avec la Fondation Körber.

Avril 2016

Annexe D : Rapports et briefings sur l'Afrique depuis 2013

Rapports Spéciaux

Exploiting Disorder: al-Qaeda and the Islamic State, Rapport spécial de Crisis Group, 14 mars 2016.

Afrique australe

Zimbabwe: Election Scenarios, Rapport Afrique N°202, 6 mai 2013.

Zimbabwe's Elections: Mugabe's Last Stand, Briefing Afrique N°95, 29 juillet 2013.

Madagascar : une sortie de crise superficielle ? Rapport Afrique N°218, 19 mai 2014 (aussi disponible en anglais).

Zimbabwe: Waiting for the Future, Briefing Afrique N°103, 29 septembre 2014.

Zimbabwe: Stranded in Stasis, Briefing Afrique N°118, 29 février 2016.

Afrique centrale

République centrafricaine : les urgences de la transition, Rapport Afrique N°203, 11 juin 2013 (aussi disponible en anglais).

Comprendre les conflits dans l'Est du Congo (I) : la plaine de la Ruzizi, Rapport Afrique N°206, 23 juillet 2013 (aussi disponible en anglais).

Centrafrique : l'intervention de la dernière chance, Briefing Afrique N°96, 2 décembre 2013 (aussi disponible en anglais).

Les terres de la discorde (I) : la réforme foncière au Burundi, Rapport Afrique N°213, 12 février 2014.

Les terres de la discorde (II) : restitution et réconciliation au Burundi, Rapport Afrique N°214, 17 février 2014.

Afrique centrale : les défis sécuritaires du pastoralisme, Rapport Afrique N°215, 1^{er} avril 2014 (aussi disponible en anglais).

Curbing Violence in Nigeria (II): The Boko Haram Insurgency, Rapport Afrique N°216, 3 avril 2014.

La crise centrafricaine : de la prédation à la stabilisation, Rapport Afrique N°219, 17 juin 2014 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : mieux vaut prévenir que guérir, Briefing Afrique N°101, 4 septembre 2014.

La face cachée du conflit centrafricain, Briefing Afrique N°105, 12 décembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Congo: Ending the Status Quo, Briefing Afrique N°107, 17 décembre 2014.

Les élections au Burundi : l'épreuve de vérité ou l'épreuve de force ?, Rapport Afrique N°224, 17 avril 2015 (aussi disponible en anglais).

Congo: Is Democratic Change Possible? Rapport Afrique N°225, 5 mai 2015.

Burundi: la paix sacrifiée? Briefing Afrique N°111, 29 mai 2015 (aussi disponible en anglais).

Cameroun : la menace du radicalisme religieux, Rapport Afrique N°229, 3 septembre 2015 (aussi disponible en anglais).

Centrafrique : les racines de la violence, Rapport Afrique N°230, 21 septembre 2015 (aussi disponible en anglais).

Tchad : entre ambitions et fragilités, Rapport Afrique N°233, 30 mars 2016

Afrique de l'Ouest

Guinée: sortir du bourbier électoral, Rapport Afrique N°199, 18 février 2013.

Mali : sécuriser, dialoguer et réformer en profondeur, Rapport Afrique N°201, 11 avril 2013 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : avec ou sans Compaoré, le temps des incertitudes, Rapport Afrique N°205, 22 juillet 2013 (aussi disponible en anglais).

Niger : l'autre maillon faible du Sahel ?, Rapport Afrique N°208, 19 septembre 2013 (aussi disponible en anglais).

Mali : réformer ou rechuter, Rapport Afrique N°210, 10 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Côte d'Ivoire : le Grand Ouest, clé de la réconciliation, Rapport Afrique N°212, 28 janvier 2014 (aussi disponible en anglais).

Guinée-Bissau : les élections, et après ?, Briefing Afrique N°98, 8 avril 2014.

Mali : dernière chance à Alger, Briefing Afrique N°104, 18 novembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Nigeria's Dangerous 2015 Elections: Limiting the Violence, Rapport Afrique N°220, 21 novembre 2014.

L'autre urgence guinéenne : organiser les élections, Briefing Afrique N°106, 15 décembre 2014 (aussi disponible en anglais).

Burkina Faso : neuf mois pour achever la transition, Rapport Afrique N°222, 28 janvier 2015.

La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau : une occasion à saisir, Briefing Afrique N°109, 19 mars 2015.

Mali : la paix à marche forcée? Rapport Afrique N°226, 22 mai 2015.

Burkina Faso : cap sur octobre, Briefing Afrique N°112, 24 juin 2015.

The Central Sahel: A Perfect Sandstorm, Rapport Afrique N°227, 25 juin 2015 (aussi disponible en anglais).

The Politics Behind the Ebola Crisis, Rapport Afrique N°232, 28 octobre 2015.

Mali: Peace from Below?, Briefing Afrique N°115, 14 décembre 2015.

Burkina Faso : transition acte II, Briefing Afrique N°116, 7 janvier 2016.

Corne de l'Afrique

Kenya's 2013 Elections, Rapport Afrique N°197,
17 janvier 2013.

*Sudan's Spreading Conflict (I): War in South
Kordofan*, Rapport Afrique N°198, 14 février
2013.

Eritrea: Scenarios for Future Transition, Rapport
Afrique N°200, 28 mars 2013.

Kenya After the Elections, Briefing Afrique N°94,
15 mai 2013.

Sudan's Spreading Conflict (II): War in Blue Nile,
Rapport Afrique N°204, 18 juin 2013.

Ethiopia: Prospects for Peace in Ogaden,
Rapport Afrique N°207, 6 août 2013.

Sudan: Preserving Peace in the East, Rapport
Afrique N°209, 26 novembre 2013.

Somalia: Puntland's Punted Polls, Briefing Afri-
que N°97, 19 décembre 2013.

*Sudan's Spreading Conflict (III): The Limits of
Darfur's Peace Process*, Rapport Afrique
N°211, 27 janvier 2014.

South Sudan: A Civil War by Any Other Name,
Rapport Afrique N°217, 10 avril 2014.

Somalia: Al-Shabaab – It Will Be a Long War,
Briefing Afrique N°99, 26 juin 2014.

Eritrea: Ending the Exodus?, Briefing Afrique
N°100, 8 août 2014.

Kenya: Al-Shabaab – Closer to Home, Briefing
Afrique N°102, 25 septembre 2014.

*South Sudan: Jonglei – "We Have Always Been
at War"*, Rapport Afrique N°221, 22 décembre
2014.

Sudan and South Sudan's Merging Conflicts,
Rapport Afrique N°223, 29 janvier 2015.

Sudan: The Prospects for "National Dialogue",
Briefing Afrique N°108, 11 mars 2015.

The Chaos in Darfur, Briefing Afrique N°110,
22 avril 2015.

*South Sudan: Keeping Faith with the IGAD
Peace Process*, Rapport Afrique N°228, 27
juillet 2015.

*Curbing Violence in Nigeria (III): Revisiting the
Niger Delta*, Rapport Afrique N°231, 29
septembre 2015.

Somaliland: The Strains of Success, Briefing
Afrique N°113, 5 octobre 2015.

*Kenya's Somali North East: Devolution and
Security*, Briefing Afrique N°114, 17 novembre
2015.

Ethiopia: Governing the Faithful, Briefing Afrique
N°117, 22 février 2016.

Sudan's Islamists: From Salvation to Survival,
Briefing Afrique N°119, 21 mars 2016.

Annexe E : Conseil d'administration de l'International Crisis Group

PRESIDENT-DIRECTEUR GENERAL

Jean-Marie Guéhenno

Professeur « Arnold Saltzman » d'études sur la paix et les conflits, Université de Columbia ; ancien sous-secrétaire général du Département des opérations de maintien de la paix des Nations unies

PRESIDENTS DU CONSEIL

Lord (Mark) Malloch-Brown

Ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)

Ghassan Salamé

Directeur, Ecole des affaires internationales, Sciences Po Paris

VICE-PRESIDENTE DU CONSEIL

Ayo Obe

Juriste, chroniqueuse et présentatrice de télévision, Nigéria

AUTRES MEMBRES DU CONSEIL

Morton Abramowitz

Ancien secrétaire d'Etat adjoint et ambassadeur des Etats-Unis en Turquie

Fola Adeola

Fondateur et président, FATE Foundation

Ali al Shihabi

Ecrivain ; Fondateur et ancien président, Rasmala Investment bank

Celso Amorim

Ancien ministre brésilien des Relations extérieures ; ancien ministre de la Défense

Hushang Ansary

Président, Parman Capital Group LLC

Nahum Barnea

Editorialiste en chef de *Yedioth Ahronoth*, Israël

Carl Bildt

Ancien ministre des Affaires étrangères de la Suède

Emma Bonino

Ancienne ministre italienne des Affaires étrangères et vice-présidente du Sénat ; ancienne commissaire européenne pour l'aide humanitaire

Lakhdar Brahimi

Membre, The Elders ; Diplomate des Nations unies ; ancien ministre algérien des Affaires étrangères

Micheline Calmy-Rey

Ancienne présidente et ministre des Affaires étrangères de la Confédération suisse

Cheryl Carolus

Ancienne haut-commissaire de l'Afrique du Sud auprès du Royaume-Uni et secrétaire générale du Congrès national africain (ANC)

Maria Livanos Cattau

Ancienne secrétaire générale à la Chambre de commerce internationale

Wesley Clark

Ancien commandant suprême des forces alliées de l'Otan en Europe

Sheila Coronel

Professeur « Toni Stabile » de pratique de journalisme d'investigation et directrice du Centre Toni Stabile pour le journalisme d'investigation, Université de Columbia

Mark Eyskens

Ancien Premier ministre de Belgique

Lykke Friis

Ancienne ministre du Climat et de l'Energie et ministre à l'Egalité des sexes du Danemark ; ancienne rectrice à l'Université de Copenhague

Frank Giustra

Président-directeur général, Fiore Financial Corporation

Alma Guillermoprieto

Écrivain et journaliste, Mexique

Mo Ibrahim

Fondateur et président, Fondation Mo Ibrahim ; fondateur, Celtel International

Wolfgang Ischinger

Président, Forum de Munich sur les politiques de défense ; ancien vice-ministre allemand des Affaires étrangères et ambassadeur de l'Allemagne en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis

Asma Jahangir

Ancienne présidente de l'Association du Barreau de la Cour suprême du Pakistan ; ancien rapporteur spécial des Nations unies sur la liberté de religion ou de conviction

Yoriko Kawaguchi

Ancienne ministre japonaise des Affaires étrangères

Wadah Khanfar

Co-fondateur, Forum Al Sharq ; ancien directeur général du réseau Al Jazeera

Wim Kok

Ancien Premier ministre des Pays-Bas

Ricardo Lagos

Ancien président du Chili

Joanne Leedom-Ackerman

Ancienne secrétaire internationale de PEN International ; romancière et journaliste, Etats-Unis

Sankie Mthembu-Mahanyele

Directrice du Central Energy Fund, Ltd. ; ancienne secrétaire générale adjointe du Congrès national africain (ANC)

Lalit Mansingh

Ancien ministre indien des Affaires étrangères, ambassadeur auprès des Etats-Unis et haut-commissaire au Royaume-Uni

Thomas R Pickering

Ancien sous-secrétaire d'Etat américain ; ambassadeur des Etats-Unis aux Nations unies, en Russie, en Inde, en Israël, au Salvador, au Nigéria et en Jordanie

Karim Raslan

Fondateur, directeur exécutif et président-directeur général de KRA Group

Olympia Snowe

Ancienne sénatrice américaine et membre de la Chambre des représentants

George Soros

Président, Open Society Institute

Javier Solana

Ancien haut représentant de l'Union européenne pour la Politique étrangère et de sécurité commune, secrétaire général de l'Otan et ministre espagnol des Affaires étrangères

Pär Stenbäck

Ancien ministre finlandais des Affaires étrangères

Jonas Gahr Støre

Ancien ministre norvégien des Affaires étrangères

Lawrence H. Summers

Ancien directeur du National Economic Council et secrétaire du Trésor des Etats-Unis ; président émérite de l'Université d'Harvard

Wang Jisi

Membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien directeur, Ecole des affaires internationales, Université de Pékin

Wu Jianmin

Vice-directeur exécutif, China Institute for Innovation and Development Strategy ; membre du comité de conseil en politique étrangère du ministère des Affaires étrangères chinois ; ancien ambassadeur chinois aux Nations unies et en France

CONSEIL PRESIDENTIEL

Groupe éminent de donateurs privés et d'entreprises qui apportent un soutien et une expertise essentiels à Crisis Group.

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
BP	(5) Anonyme	Herman De Bode
Investec Asset Management	Fola Adeola	Reynold Levy
Shearman & Sterling LLP	Scott Bessent	Alexander Soros
Statoil (U.K.) Ltd.	David Brown & Erika Franke	
White & Case LLP	Stephen & Jennifer Dattels	

CONSEIL CONSULTATIF INTERNATIONAL

Donateurs privés et entreprises qui fournissent une contribution essentielle aux activités de prévention des conflits armés de Crisis Group.

ENTREPRISES	DONATEURS PRIVES	
APCO Worldwide Inc.	Anonymous	Rita E. Hauser
Atlas Copco AB	Samuel R. Berger	Geoffrey R. Hoguet & Ana Luisa Ponti
BG Group plc	Stanley Bergman & Edward Bergman	Geoffrey Hsu
Chevron	Elizabeth Bohart	Faisal Khan
Edelman UK	Neil & Sandra DeFeo Family Foundation	Cleopatra Kitt
Equinox Partners	Sam Englehardt	Kerry Propper
HSBC Holdings plc	Neemat Frem	Robert C. Smith
MetLife	Seth & Jane Ginns	Nina K. Solarz
Shell	Ronald Glickman	
Yapı Merkezi Construction and Industry Inc.		

CONSEIL DES AMBASSADEURS

Les étoiles montantes de divers horizons qui, avec leur talent et leur expertise, soutiennent la mission de Crisis Group.

Luke Alexander	Beatriz Garcia	Rahul Sen Sharma
Gillea Allison	Lynda Hammes	Leeanne Su
Amy Benziger	Matthew Magenheimer	AJ Twombly
Tripp Callan	Madison Malloch-Brown	Dillon Twombly
Victoria Ergolavou	Peter Martin	Grant Webster
Christina Bache Fidan	Megan McGill	

CONSEILLERS

Anciens membres du Conseil d'administration qui maintiennent leur collaboration avec Crisis Group et apportent leurs conseils et soutien (en accord avec toute autre fonction qu'ils peuvent exercer parallèlement).

Martti Ahtisaari Président émérite	Zbigniew Brzezinski Kim Campbell	James V. Kimsey Aleksander Kwasniewski
George Mitchell Président émérite	Jorge Castañeda Naresh Chandra	Todung Mulya Lubis Allan J. MacEachen
Gareth Evans Président émérite	Eugene Chien Joaquim Alberto Chissano	Graça Machel Jessica T. Mathews
Kenneth Adelman Adnan Abu-Odeh	Victor Chu Mong Joon Chung	Barbara McDougall Matthew McHugh
HRH Prince Turki al-Faisal Óscar Arias	Pat Cox Gianfranco Dell'Alba	Miklós Németh Christine Ockrent
Ersin Arioglu Richard Armitage	Jacques Delors Alain Destexhe	Timothy Ong Olara Otunnu
Diego Arria Zainab Bangura	Mou-Shih Ding Uffe Ellemann-Jensen	Lord (Christopher) Patten Shimon Peres
Shlomo Ben-Ami Christoph Bertram	Gernot Erler Marika Fahlén	Victor Pinchuk Surin Pitsuwan
Alan Blinken Lakhdar Brahimi	Stanley Fischer Carla Hills	Fidel V. Ramos
	Swanee Hunt	