



Dr. Gilles Olakounlé Yabi

Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits

Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau

La CEDEAO et les Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau

Dr. Gilles Olakounlé Yabi

Le Rôle de la CEDEAO dans la Gestion des Crises Politiques et des Conflits : Cas de la Guinée et de la Guinée Bissau

A propos de l'auteur

Yabi Gilles Olakounlé : Docteur en économie du développement de l'université de Clermont-Ferrand I, ancien journaliste et analyste politique, Gilles Yabi est consultant et chercheur indépendant dans les domaines de l'analyse des conflits, les opérations de maintien de la paix et la gouvernance politique avec une spécialisation géographique sur l'Afrique de l'Ouest. Dans le cadre de ses missions de consultant-chercheur, il a notamment collaboré avec la Fondation pour les Relations Internationales et le Dialogue Extérieur (FRIDE en Espagne), le Centre de Recherche et d'Action pour la Paix (CERAP en Côte d'Ivoire), l'Open Society Institute (OSI aux Etats-Unis) et la Fondation allemande Friedrich Ebert. Entre septembre 2004 et mai 2008, il a occupé les fonctions d'analyste politique principal au sein du bureau Afrique de l'Ouest de l'organisation International Crisis Group et était responsable en particulier de la recherche et de la rédaction des rapports publiés par l'organisation non gouvernementale de prévention des conflits sur les crises politiques en Côte d'Ivoire et en Guinée. Avant de rejoindre Crisis Group, il collabora comme journaliste à l'hebdomadaire international Jeune Afrique édité à Paris.

Edition

Edité par Friedrich-Ebert-Stiftung, Bureau Régional, Abuja
12 Marrakesh Street, Wuse II, Abuja, Nigeria

Tel +234 (0)9-4137977
abuja@fes-westafrica.org
www.fes-westafrica.org/abuja

Coordonnateur :
Sebastian Sperling

Première Impression : Septembre 2010

Mise en page: Uta Herrmann Grafikdesign, Allemagne
Imprimé à Abuja

© Copyright Friedrich-Ebert-Stiftung

Le contenu de cette publication ne peut être reproduit, stocké ou transmis sans l'autorisation préalable du détenteur du copyright. De courts extraits peuvent être cités, à condition que la source soit clairement indiquée. Les opinions exprimées dans cette publication ne sont pas nécessairement celles de la Friedrich-Ebert-Stiftung ou de l'organisation pour laquelle travaille l'auteur.

ISBN 978-978-909-600-8

Sommaire

Liste des acronymes	4
Synthèse	5
Introduction.....	6
I. L'architecture de paix et de sécurité africaine : les principes, les composantes et le rôle des organisations régionales	7
I.1. L'Union africaine et l'architecture de paix et de sécurité à l'échelle continentale	7
I.2. La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et son mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits	10
II. La Guinée-Bissau : une histoire politique tourmentée.....	15
II.1. Les conséquences de la longue histoire : de la lutte pour l'indépendance à la stabilité factice (1960-1997).....	15
II.2. De la guerre civile à une alternance politique gâchée (1998-2005).....	17
III. La CEDEAO et la prévention des conflits en Guinée-Bissau : un examen sur la période 2005-2009.....	22
III.1. La gestion des tensions électorales et postélectorales en 2005 et l'identification des chantiers prioritaires	22
III.2. L'engagement de la CEDEAO en 2006-2008 : le Groupe international de contact, la lutte contre le trafic de drogue et la réforme du secteur de la sécurité	24
III.3. Les élections législatives de novembre 2008 et l'implication de la CEDEAO.....	27
III.4. De la montée des tensions politico-militaires au double assassinat de mars 2009 : initiatives et réactions de la CEDEAO	29
III.5. La CEDEAO et la stabilisation politique de la Guinée-Bissau : les perceptions.....	33
IV. La crise en République de Guinée : de la déliquescence de l'Etat au putsch de décembre 2008.....	37
IV.1. La perspective de la longue durée: deux régimes et deux hommes forts en cinquante ans d'indépendance	37
IV.2. La Guinée de Lansana Conté et les conflits armés dans l'espace CEDEAO	39
IV.3. La déliquescence de l'Etat à la fin du régime Conté et la montée des contestations et des violences.....	40
V. La CEDEAO aux prises avec la crise en Guinée : un examen sur la période 2007-2010	42
V.1. La médiation de la CEDEAO pendant la crise de janvier- février 2007	42
V.2. La CEDEAO en Guinée après le coup d'Etat militaire	45
V.3. L'action de la CEDEAO après les événements du 28 septembre 2009	49
V.4. La CEDEAO et la crise guinéenne : les perceptions	51
Conclusion analytique	55

Liste des acronymes

BANUGBIS	Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau	NPFL	National Patriotic Front of Liberia (Front national patriotique du Liberia)
BAD	Banque africaine de développement	OIF	Organisation internationale de la francophonie
BASP	Bataillon autonome de la sécurité présidentielle	ONU	Organisation des Nations unies
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest	OUA	Organisation de l'Unité Africaine
CEN-SAD	Communauté des Etats Sahélo-Sahariens	PAIGC	Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert
CENI	Commission électorale nationale indépendante	PDG	Parti démocratique de Guinée
CER	Communautés économiques régionales	PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
CMRN	Comité militaire de redressement national	PRID	Parti républicain pour l'indépendance et le développement
CMS	Conseil de médiation et de sécurité	PRS	Parti pour la rénovation sociale
CNDD	Conseil national pour la démocratie et le développement	PUP	Parti de l'unité et du progrès
CNT	Conseil national de transition	RPG	Rassemblement du peuple de Guinée
CPCC	Cadre de Prévention des Conflits	RUF	Revolutionary Unit Front (Front révolutionnaire uni)
CPI	Cour pénale internationale	UA	Union africaine
CPLP	Communauté des pays de langue portugaise	UE	Union européenne
CPS	Conseil de paix et de sécurité	UEMOA	Union économique et monétaire ouest africaine
CTRN	Comité de transition pour le redressement national	ULIMO	United Movement for Democracy in Liberia (Mouvement uni pour la démocratie au Liberia)
ECOMOG	ECOWAS Monitoring Group (Groupe de contrôle de cessez-le-feu de la CEDEAO)	UNODC	Office des Nations unies contre la drogue et le crime
ECOWAS	Economic Community of West African States (Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest)	UNOWA	United Nations Office for West Africa (Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest)
FARP	Forces armées révolutionnaires du peuple		
FMI	Fonds monétaire international		
GIC-G	Groupe international de contact sur la Guinée		
GIC-GB	Groupe international de contact sur la Guinée-Bissau		
LURD	Liberians United for Reconciliation and Democracy (Libériens unis pour la réconciliation et la démocratie)		
MFDC	Mouvement des forces démocratiques de Casamance		
MRU	Mano River Union Union (Union des Etats du Fleuve Mano)		

Synthèse

En Guinée sur la période 2007-2010 et en Guinée-Bissau entre 2005 et 2010, les responsables de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) ont montré une volonté réelle de s'appuyer sur le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité adopté en décembre 1999 et le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté en décembre 2001 pour influencer positivement les développements politiques et sécuritaires. La Commission de la CEDEAO a incontestablement entrepris de jouer son rôle en dépêchant des missions d'information et des missions d'observation électorale, en nommant des représentants spéciaux et des médiateurs et en suscitant la création de groupes internationaux de contact. La Commission a également défendu les nouvelles valeurs affichées par l'organisation régionale par des déclarations publiques fermes sur les violations des droits de l'Homme commises par les forces armées dans ces deux pays au cours des dernières années. La volonté d'agir et de défendre les principes de convergence constitutionnelle dont l'organisation s'est dotée ne suffisent cependant pas à apporter une contribution décisive à la recherche d'une paix et d'une stabilité durables dans des contextes particulièrement difficiles.

L'intérêt manifesté par la CEDEAO pour la Guinée-Bissau s'est traduit par différentes initiatives qui ont permis de faire baisser ponctuellement la tension mais pas de s'attaquer aux sources de l'instabilité structurelle et de la violence politique dans le pays. Les crises récurrentes dans ce pays sont les manifestations d'un processus laborieux et erratique de construction d'un Etat qui soit à la fois légitime et capable d'assurer la sécurité des populations et de ses dirigeants. La prévention de conflit suppose de mener à bien une réforme profonde du secteur de la sécurité, de mettre fin à l'implication de chefs militaires dans des activités criminelles, de réformer l'administration publique et la gestion économique afin de redonner de la crédibilité à un Etat particulièrement démuni. La volonté et les déclarations d'intention de la CEDEAO ne peuvent avoir un impact déterminant si elles ne sont pas accompagnées d'un investissement significatif et immédiat en ressources humaines et financières. En Guinée, l'organisation a été le moteur de l'action de la communauté internationale au lendemain de la prise du pouvoir par une junte militaire en décembre 2008. La ligne adop-

tée par l'organisation a combiné fermeté sur les principes, réalisme politique et mobilisation internationale afin de formuler l'exigence d'une transition courte aboutissant au transfert du pouvoir à des responsables politiques civils élus. Lorsque les dirigeants militaires ont entrepris de renier leurs engagements initiaux, la réaction du Groupe international de contact, sous l'impulsion de la CEDEAO et de l'Union africaine, a contribué à la marginalisation de l'aile de la junte la plus hostile à un éloignement des militaires de l'exercice du pouvoir.

Gérer des situations complexes avec des ressources humaines et financières fort limitées implique pour la CEDEAO d'établir des priorités, de distinguer clairement ce qu'elle peut réaliser à court, moyen et long terme et d'élaborer des stratégies différenciées en fonction des menaces les plus immédiates à la paix et à la sécurité dans chacun des pays de l'espace communautaire. Les partenaires extérieurs de la CEDEAO doivent quant à eux veiller à ce que leurs offres d'assistance n'engendrent pas une multiplication d'initiatives disparates qui risquent d'affaiblir la réflexion stratégique au sein de l'organisation et de provoquer un décalage important entre les plans d'action ambitieux et la capacité de la Commission à les mettre en œuvre. Le soutien multiforme aux institutions de la CEDEAO afin de lui permettre d'assumer pleinement le rôle précieux de gardienne de principes de gouvernance démocratique et de respect des droits humains qu'elle joue déjà plutôt bien est crucial. Mais il n'y a pas d'alternative à la consolidation des institutions nationales vouées à la préservation de la paix et de la sécurité et à la responsabilisation des autorités politiques dans chacun des Etats membres par l'action collective de leurs citoyens.

Introduction

Créée en 1975, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO),¹ organisation régionale au départ essentiellement vouée à la promotion de l'intégration des économies des quinze Etats membres s'est progressivement transformée, sous la pression des événements politiques, en une organisation également chargée de trouver des solutions aux conflits armés et autres crises politiques qui mettaient en péril la paix et la sécurité dans l'espace communautaire. La décennie 1990 a vu la CEDEAO, sous l'impulsion de son pays membre de loin le plus puissant, le Nigeria, intervenir bien au-delà du terrain diplomatique traditionnel en envoyant des milliers de soldats tenter de restaurer la paix au Liberia puis en Sierra Leone et plus modestement en Guinée-Bissau. Le bilan de ces interventions militaires décidées par la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, la plus haute instance de décision de la CEDEAO, et mises en œuvre par le Secrétariat exécutif² et les Etats membres, a fait l'objet de nombreuses études et génère toujours de vifs débats vingt ans après la création du Groupe de contrôle de cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOWAS Monitoring Group, ECOMOG), la force de maintien de la paix de l'organisation. Ce qui semble incontestable, c'est que la CEDEAO a certes connu d'énormes difficultés à atteindre ses objectifs de pacification là où elle est intervenue mais que son engagement militaire et diplomatique a joué un rôle prééminent dans l'effort international qui a finalement permis de sortir du cycle de conflits qui ont dévasté la région du bassin du fleuve Mano entre 1990 et 2003.

Les interventions de la CEDEAO pendant la décennie 1990 visaient avant tout à mettre fin à des situations de guerre civile mettant aux prises un ou des groupes armés rebelles et le gouvernement d'un Etat membre légalement reconnu. La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO venait au secours d'un de ses membres confronté à une rébellion armée. Il s'agissait certes de défendre la légalité incarnée par un président

en exercice et son gouvernement mais pas nécessairement de défendre des normes politiques adoptées par la communauté comme le respect de principes démocratiques précis ou le respect des droits de l'Homme. Lorsque le Nigeria a décidé de faire intervenir l'ECOMOG au Liberia quelques mois après l'attaque du mouvement rebelle de Charles Taylor contre le gouvernement de Samuel Doe, ni la victime de l'attaque rebelle, ni le gouvernement nigérian de l'époque ne pouvaient être décrits comme des modèles de démocratie et de respect des droits de l'Homme.

La décennie 1990 fut également celle des transitions démocratiques sur le continent africain en général et en Afrique de l'Ouest en particulier, avec des fortunes diverses selon les pays. La CEDEAO ne pouvait logiquement incarner des valeurs et défendre des principes politiques qui commençaient à peine à être acceptés formellement par les chefs d'Etat et les gouvernements des Etats membres de l'organisation. C'est le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité adopté en décembre 1999 complété par le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance adopté en décembre 2001 qui a établi un lien explicite entre l'objectif de prévention et de résolution des conflits et la volonté d'ériger des principes politiques forts comme l'opposition de la communauté à toute accession au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels et la possibilité d'intervenir dans un Etat membre en cas de violations graves et massives des droits de l'Homme. Ce sont dans une large mesure les mêmes principes généraux qui ont été inscrits dans l'Acte constitutif de l'Union africaine (UA) adopté en juillet 2001. Les mécanismes de l'UA et de la CEDEAO devant leur permettre de préserver la paix et la sécurité respectivement à l'échelle continentale et régionale sont présentés dans la section I.

Cette étude examine les actions entreprises par la CEDEAO dans le cadre de son Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité dans deux pays fragiles de la région, la République de Guinée-Bissau et la République de Guinée. Le premier a été le théâtre d'un conflit armé entre 1998 et 1999 et a notamment accueilli des troupes de l'ECOMOG sur une très courte période à la fin de la guerre. La Guinée-Bissau a continué à montrer des signes d'instabilité et de violence politique dans les dix années qui ont suivi, malgré la présence d'un Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix (BANUGBIS)

1. Les quinze pays membres de la CEDEAO sont le Bénin, le Burkina Faso, le Cap-Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée, la Guinée-Bissau, le Liberia, le Mali, le Niger, le Nigeria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo. La Mauritanie s'est retirée de l'organisation en 2002.

2. Le Secrétariat exécutif de la CEDEAO basé à Abuja (Nigeria) est devenu la Commission de la CEDEAO en janvier 2007 à la suite d'une réforme institutionnelle. Le secrétaire exécutif Mohamed Ibn Chambas est ainsi devenu le premier Président de la Commission de la CEDEAO.

et l'attention soutenue de la CEDEAO. L'étude examine le rôle de la CEDEAO à partir de 2005, année pendant laquelle une élection présidentielle met fin à une période de transition postérieure au coup d'Etat perpétré en septembre 2003 dans un pays qui en a connu plusieurs dans son histoire tourmentée. Comment la CEDEAO a-t-elle essayé d'aider un pays aussi fragile que la Guinée-Bissau à réduire le risque d'une résurgence d'un conflit armé et à sortir du cercle vicieux de l'instabilité politique, de l'absence de progrès économique et social et de la criminalisation de l'Etat ? Cette étude apporte des éléments de réponse en décrivant dans un premier temps le contexte historique dans lequel s'inscrit la fragilité politique structurelle de la Guinée-Bissau (section II) et en mettant en parallèle dans un deuxième temps les événements politiques entre 2005 et la fin de l'année 2009 et les initiatives et les réactions de la CEDEAO (section III).

L'histoire de la République de Guinée n'est pas moins tourmentée que celle de sa voisine tout en étant fondamentalement différente à bien des égards. Indépendante une quinzaine d'années avant la Guinée-Bissau, elle n'avait cependant connu que deux présidents en cinquante ans d'existence. La fin lente du deuxième régime correspondant à la détérioration progressive de la santé de celui qui l'incarnait, le président Lansana Conté, a constitué à partir de 2003 un motif de préoccupation majeur pour la CEDEAO dans la mesure où elle annonçait également une crise de succession dans un contexte caractérisé par une faiblesse des institutions et de graves difficultés économiques et sociales pour les populations. La section IV restitue à grands traits le contexte historique dans lequel s'inscrit la crise en Guinée tandis que la section V met en évidence les prises de position et les actions entreprises par la CEDEAO entre janvier 2007 – au moment de la grève générale et des manifestations sans précédent violemment réprimées par le pouvoir de Conakry –, et décembre 2009, un an après le décès du président Conté et la prise de pouvoir par une junte militaire.

I. L'architecture de paix et de sécurité africaine : les principes, les composantes et le rôle des organisations régionales

I.1. L'Union africaine et l'architecture de paix et de sécurité à l'échelle continentale

Héritière de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA), l'Union africaine (UA) a vu le jour à l'occasion du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement le 9 juillet 2002 à Durban (Afrique du Sud). La nouvelle organisation panafricaine, tirant des leçons du bilan très critiqué de l'OUA (1963-2002), affiche dans son Traité constitutif (adopté le 11 juillet 2000) de grandes ambitions en matière de promotion de l'intégration politique et économique du continent. Parmi les 14 objectifs de l'UA mentionnés dans le Traité figurent les trois suivants : « promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent » ; « promouvoir les principes et les institutions démocratiques, la participation populaire et la bonne gouvernance » ; « promouvoir et protéger les droits de l'Homme et des peuples conformément à la Charte africaine des droits de l'Homme et des peuples et aux autres instruments pertinents relatifs aux droits de l'Homme ».³

Les principes de fonctionnement de l'UA témoignent également du primat donné aux questions de paix, de sécurité et de gouvernance respectueuse des droits de l'Homme et de la démocratie. On relève ainsi les principes de la « mise en place d'une politique de défense commune pour le continent africain », « l'interdiction de recourir ou de menacer de recourir à l'usage de la force entre les Etats membres de l'Union », « la non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre », « le droit de l'Union d'intervenir dans un Etat membre sur décision de la Conférence, dans certaines circonstances graves, à savoir : les crimes de guerre, le génocide et les crimes contre l'humanité, « le droit des Etats membres de solliciter l'intervention de l'Union pour restaurer la paix et la sécurité », « le respect des principes démocratiques, des droits de l'Homme, de l'état de droit et de la bonne gouvernance », « la condamnation et le

3. Article 3 du Traité constitutif de l'UA.

rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement ».⁴

Comme l'OUA, l'UA reconnaît l'égalité souveraine et l'interdépendance de tous les Etats membres et la non-ingérence d'un Etat membre dans les affaires intérieures d'un autre Etat membre. Mais elle se distingue nettement de son prédécesseur en adoptant le principe du droit d'intervention de l'UA dans les circonstances graves et en affirmant la condamnation et le rejet des changements anticonstitutionnels de gouvernement.⁵ Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures qui était sacro-saint à l'époque de l'OUA cesse donc d'être absolu au profit d'une doctrine fondée sur des règles démocratiques (le rejet des changements anticonstitutionnels, autrement dit des coups d'Etat) et la protection des populations des formes les plus graves de violences politiques (crimes de guerre, génocide et crimes contre l'humanité). Ces nouveaux principes traduisent une évolution majeure de la « culture de sécurité » sur le continent africain.⁶ S'il n'y a toujours pas de critères d'adhésion à l'organisation panafricaine autres que l'appartenance géographique au continent africain et l'engagement à respecter l'Acte constitutif, les articles 23 et 30 signalent la volonté de l'UA de se distinguer de l'OUA. L'article 23 prévoit l'imposition de sanctions entre autres à tout Etat membre qui ne se conformerait pas aux décisions et politiques de l'Union, tandis que l'article 30 précise que « les Gouvernements qui accèdent au pouvoir par des moyens anticonstitutionnels ne sont pas admis à participer aux activités de l'Union ».

Pour atteindre ses objectifs en matière de paix et de sécurité, l'UA s'est dotée d'un organe de décision permanent pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits, le Conseil de paix et de sécurité. Selon le Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité (CPS) adopté en juillet 2002 par la Conférence de l'Union, cet organe « constitue un système de sécurité collective et d'alerte rapide, visant à permettre une réaction rapide et efficace aux situations de conflit et de crise en Afrique ». Selon le Protocole, le CPS « est appuyé par la Commission, un Groupe des sages, ainsi que par un système continental d'alerte rapide, une force africaine préposi-

tionnée et un Fonds spécial ».⁷ Conçu comme l'équivalent du Conseil de sécurité des Nations unies à l'échelle du continent africain, le CPS est composé de quinze membres ayant des droits égaux dont dix sont élus pour un mandat de deux ans et cinq pour un mandat de trois ans.⁸

Le CPS est censé prendre des initiatives et conduire les actions appropriées concernant les situations de conflit potentiel ainsi que celles où des conflits ont déjà éclaté. Il est également chargé de prendre toutes les mesures requises en vue d'empêcher qu'un conflit pour lequel un règlement a déjà été trouvé ne dégénère à nouveau. Le Président de la Commission de l'UA joue un rôle central dans le dispositif de prévention et de résolution de conflits, sous l'autorité du CPS. Il peut attirer l'attention du Conseil de paix et de sécurité sur toute affaire qui, à son avis, pourrait mettre en danger la paix, la sécurité et la stabilité sur le continent ; attirer l'attention du Groupe des sages sur toute affaire qui, à son avis, mérite leur attention ; et il peut, de sa propre initiative ou à la demande du CPS, user de ses bons offices, soit personnellement, soit par l'intermédiaire d'Envoyés spéciaux, de Représentants spéciaux, du Groupe des sages ou des Mécanismes régionaux pour prévenir les conflits potentiels, régler les conflits en cours et promouvoir les initiatives et les efforts de consolidation de la paix et de reconstruction post-conflit.⁹ Le Président de la Commission est notamment assisté du Commissaire chargé des questions de paix et de sécurité.

Une autre composante importante du dispositif de l'UA en matière de prévision et de prévention des conflits est le Système continental d'alerte rapide prévu dans l'article 12 du Protocole. Il est composé d'un centre d'observation et de contrôle dénommé « Salle de veille » chargé de la collecte et de l'analyse des données sur la base d'un module approprié d'indicateurs d'alerte rapide et des unités d'observation et de contrôle des Mécanismes régionaux directement liées par des moyens de communication appropriés à la Salle de veille et qui collectent et traitent les données recueillies à leur niveau et les transmettent à la Salle de veille. Ce Système doit permettre au Président de la Commission de disposer d'une information précise et fiable sur les situations potentielles de

4. Article 4 du Traité de l'UA.

5. Articles 4h et 4p du Traité de l'UA.

6. Pour une analyse de l'évolution de la doctrine de l'UA, voir par exemple « From Non-Intervention to Non-Indifference: The Origins and Development of the African Union's Security Culture », *African Affairs*, 106/423, pp. 253-279, March 2007.

7. Article 2 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité.

8. Article 5 du Protocole sur le CPS.

9. Article 10 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité.

conflit dans les pays membres et de saisir en temps opportun le CPS.¹⁰

La Force africaine prépositionnée constitue un autre pilier essentiel de l'architecture de paix et de sécurité africaine et sans doute l'illustration la plus marquante de l'ambition de l'UA en la matière. Cette Force africaine doit permettre au CPS d'assumer ses responsabilités en ce qui concerne le déploiement de missions d'appui à la paix conformément à l'Acte constitutif.¹¹ Cette Force est composée de contingents multidisciplinaires en attente, avec des composantes civiles et militaires, stationnés dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés rapidement, aussitôt que requis. Les brigades régionales qui doivent constituer la Force africaine en attente sont en cours de formation sous la responsabilité des communautés économiques régionales (CER), certaines étant plus avancées que d'autres dans le processus. La brigade mise en place par la CEDEAO, la Communauté économique régionale (CER) qui a la plus longue expérience en matière d'intervention militaire régionale, devrait être la première à être opérationnelle.

Le Fonds de la paix est l'outil financier qui est censé donner à l'UA les moyens nécessaires à la mise en place de son architecture de paix et de sécurité et à d'éventuelles missions militaires et civiles particulièrement coûteuses dans les pays membres en proie à des conflits ou à des crises graves. Le Fonds de la paix est un fonds spécial « alimenté par des crédits prélevés sur le budget ordinaire de l'Union, y compris les arriérés de contributions, les contributions volontaires des Etats membres et d'autres sources en Afrique, y compris le secteur privé, la société civile et les particuliers, ainsi que par des fonds provenant d'activités de mobilisation de ressources extérieures » conduites par le Président de la Commission.¹²

Le Protocole sur le CPS définit également les relations entre le mécanisme continental et les mécanismes régionaux pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits. Il s'agit des mécanismes mis en place au sein des CER qui ont une forte dimension politique et sécuritaire à l'instar de la CEDEAO. L'article 16 du Protocole dispose que « Les Mécanismes régionaux font partie intégrante de l'architecture de sécurité de l'Union, qui assume la responsabilité principale pour la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique ». Le CPS et le

Président de la Commission doivent harmoniser et coordonner les activités des Mécanismes régionaux dans le domaine de la paix, de la sécurité et de la stabilité, « afin que ces activités soient conformes aux objectifs et aux principes de l'Union » et doivent travailler « en étroite collaboration avec les Mécanismes régionaux pour assurer un partenariat efficace » entre le CPS et les Mécanismes régionaux.¹³

Le Protocole indique que « les modalités de ce partenariat seront basées sur leurs avantages comparatifs respectifs et les circonstances du moment », ce qui laisse une large flexibilité dans la répartition des rôles et des responsabilités entre l'UA et les CER en la matière. Le CPS et les Mécanismes régionaux ont essentiellement un devoir de consultation mutuelle et de coordination, puisque « les Mécanismes régionaux concernés doivent, à travers le Président de la Commission, tenir le Conseil de paix et de sécurité pleinement et régulièrement informé de leurs activités et s'assurer que ces activités sont étroitement coordonnées et harmonisées avec le Conseil de paix et de sécurité » ; tandis que « Le Conseil de paix et de sécurité, à travers le Président de la Commission, doit également tenir les Mécanismes régionaux pleinement et régulièrement informés de ses activités ». Pour assurer la coordination et l'harmonisation des positions entre le pôle continental et les pôles régionaux, « le Président de la Commission convoque des réunions périodiques, au moins une fois par an, avec les premiers responsables et/ou les autorités chargées des questions de paix et de sécurité au niveau des Mécanismes régionaux ». Dans le même esprit, les Mécanismes régionaux sont invités à participer à l'examen de toute question soumise au CPS, chaque fois que cette question est traitée par un Mécanisme ou présente un intérêt particulier pour ce Mécanisme. Le Président de la Commission de l'UA est également invité à participer aux réunions et aux délibérations des Mécanismes régionaux.¹⁴

10. Article 12 du Protocole relatif à la création du Conseil de paix et de sécurité.

11. Article 13 du Protocole sur le CPS.

12. Article 21 du Protocole sur le CPS.

13. Article 16 du Protocole sur le CPS.

14. L'article 16 du Protocole indique également que « la Commission met en place des bureaux de liaison au niveau des Mécanismes régionaux » et « Les Mécanismes régionaux sont encouragés à mettre en place des bureaux de liaison au niveau de la Commission ». Il prévoit enfin l'entière participation des Mécanismes régionaux à la mise en place et au fonctionnement efficace du Système d'alerte rapide et de la Force africaine prépositionnée.

I.2. La Communauté économique des Etats d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) et son mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits

Au moment de sa création en 1975, la CEDEAO avait pour objectif principal l'intégration économique des Etats membres. Cet objectif ayant été contrarié en grande partie par les crises politiques dans la région et des rivalités entre chefs d'Etat se disputant le leadership régional, l'organisation a dû progressivement accorder une place centrale aux questions de paix, de défense et de sécurité. La décennie 1990 a été particulièrement décisive pour l'évolution de la CEDEAO vers une organisation capable d'interventions diplomatiques mais aussi militaires en cas de menaces graves à la sécurité d'un Etat membre et de l'espace communautaire dans son ensemble. La CEDEAO a ainsi joué un rôle clé dans la résolution laborieuse des guerres civiles longues et dévastatrices au Liberia (1990-97 et 2003-2007) et en Sierra Leone (1991-2002) qui avaient également débordé ponctuellement en Guinée et menaçaient d'embraser toute l'Afrique de l'Ouest.

La CEDEAO était alors intervenue sur le terrain diplomatique à travers ses organes de médiation réunissant des chefs d'Etat et de gouvernement d'un noyau d'Etats membres, et militairement à travers l'envoi de milliers de soldats du Groupe de contrôle du Cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG), provenant de l'armée fédérale nigériane mais aussi d'autres Etats membres de l'organisation. C'est après plusieurs années de présence militaire de l'ECOMOG dans des conditions matérielles et sécuritaires extrêmement difficiles, et sous l'impulsion de la puissance politique et militaire régionale, le Nigeria, que la Sierra Leone et le Liberia ont ensuite accueilli des opérations de maintien de la paix des Nations unies. L'ECOMOG a certes été accusée de s'être comportée comme une des parties belligérantes du conflit au Liberia et en Sierra Leone ou comme une force d'occupation mais sa présence au plus fort des combats et du chaos dans ces deux pays, et alors qu'il n'y avait pas de paix à maintenir, a joué un rôle majeur dans la stabilisation de la région du bassin du fleuve Mano. La CEDEAO a été amenée à intervenir vigoureusement dans la gestion et la résolution des conflits des années 1990 avant même d'avoir mis en place toutes les bases institutionnelles et opérationnelles d'un mécanisme régional de paix et de sécurité encadré par les textes de l'organisation.

Le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité

C'est en décembre 1999 à Lomé que les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO ont adopté le Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Selon le Protocole, « la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement est la plus haute instance de décision dans le cadre des questions se rapportant à la prévention, à la gestion et au règlement des conflits, au maintien de la paix et de la sécurité, à l'assistance humanitaire, à la consolidation de la paix, à la lutte contre la criminalité transfrontalière et la prolifération des armes légères, ainsi que toutes les autres questions couvertes par les dispositions du Mécanisme ». Mais la Conférence délègue au Conseil de Médiation et de Sécurité le pouvoir de prendre en son nom des décisions pour la mise en œuvre appropriée des dispositions dudit Mécanisme.¹⁵ Ce Conseil de Médiation et de Sécurité (CMS) se compose de neuf Etats membres dont sept sont élus par la Conférence, les deux autres membres étant celui qui exerce la présidence tournante de la Conférence et celui qui exerça la présidence immédiatement précédente. Les membres du CMS sont élus pour deux ans renouvelables.

Selon le Protocole,¹⁶ le CMS décide et met en œuvre les politiques de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité; autorise toutes les formes d'intervention et décide notamment du déploiement des missions politiques et militaires; approuve les mandats et les termes de référence de ces missions; révisé périodiquement ces mandats et termes de référence en fonction de l'évolution de la situation; et sur recommandation du Secrétaire exécutif de la CEDEAO,¹⁷ nomme le Représentant spécial du Secrétaire exécutif et le Commandant de la Force (en cas de déploiement d'une mission militaire dans un Etat membre). Le CMS peut se réunir à trois niveaux: celui des chefs d'Etat et de gouvernement, celui des ministres (Affaires étrangères, Défense, Intérieur et Sécurité) et celui des ambassadeurs

15. Articles 6 et 7, chapitre II du Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

16. Article 10, chapitre II du Protocole.

17. Le Secrétaire exécutif est devenu le Président de la Commission de la CEDEAO à partir de janvier 2007.

des pays membres du Conseil accrédités auprès de la CEDEAO à Abuja.

Selon le Protocole,¹⁸ le Secrétaire exécutif de la CEDEAO est habilité à prendre des mesures « qui peuvent prendre la forme de missions d'enquête, de médiation, de facilitation, de négociation et de réconciliation des parties en conflit ». Il recommande notamment la nomination du Représentant spécial et du Commandant de la Force au CMS ; nomme les membres du Conseil des sages ; supervise les activités politiques, administratives, opérationnelles et assure la logistique des missions ; élabore à l'intention du CMS et des Etats membres des rapports périodiques sur les activités du Mécanisme ; envoie sur le terrain, sur la base de son évaluation de la situation, des missions d'enquête et de médiation ; convoque, en consultation avec le Président de la Conférence (des chefs d'Etat et de gouvernement), toutes les réunions du CMS, du Conseil des sages et de la Commission de Défense et de Sécurité ; et met en œuvre toutes les décisions du CMS. Le Secrétaire exécutif est assisté dans l'exercice de ses fonctions du Secrétaire exécutif adjoint chargé des Affaires politiques, de défense et de sécurité (devenu depuis janvier 2007 le Commissaire chargé des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité).

Les organes qui appuient le CMS et le Secrétariat exécutif sont la Commission de Défense et de Sécurité, le Conseil des sages et le Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG).¹⁹ Les Etats membres sont représentés à la Commission de Défense et de Sécurité par les chefs d'état-major général des armées ou leurs équivalents ; les responsables des ministères de l'Intérieur et de la Sécurité ; les experts du ministère des Affaires étrangères de chaque Etat membre ; et selon les matières inscrites à l'ordre du jour, les responsables d'autres services comme l'Immigration, les Douanes, la Lutte contre la drogue et les stupéfiants, la Sécurité des frontières ou la Protection civile. Cette Commission étudie les aspects techniques et administratifs et détermine les besoins en logistique dans le cadre des opérations de maintien de la paix. Elle assiste le CMS notamment dans le cadre de la formulation du mandat des forces de maintien de la paix, de l'élaboration des termes de référence de ces Forces, la nomination des Commandants et la détermination de la composition des contingents.²⁰

18. Article 15, Chapitre II du Protocole.

19. Chapitre III du Protocole.

20. Ibid.

Le Conseil des sages est composé d'éminentes personnalités qui peuvent, au nom de la CEDEAO, user de leurs bons offices et de leurs compétences pour jouer le rôle de médiateur, de conciliateur, et d'arbitre. Ces personnalités « provenant de diverses couches sociales y compris les femmes, les responsables politiques, les chefs traditionnels et religieux », sont proposées par le Secrétaire exécutif sur une liste ensuite approuvée par le Conseil de Médiation et de Sécurité au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. Ces personnalités sont sollicitées chaque fois que de besoin par le Secrétaire exécutif ou par le CMS pour traiter d'une situation de conflit donnée.

Quant à l'ECOMOG, il s'agit d'une structure composée de plusieurs modules polyvalents (civils et militaires) en attente dans leurs pays d'origine et prêts à être déployés dans les meilleurs délais. L'ECOMOG conduit notamment des missions d'observation et de suivi de la paix, des opérations de maintien et rétablissement de la paix, des missions d'appui aux actions humanitaires, des missions de vérification de l'application de sanctions y compris des embargos, des déploiements préventifs, des opérations de consolidation de la paix, de désarmement et de démobilisation, des activités de police relevant notamment de la lutte contre la fraude et le crime organisé, et toutes autres opérations qui peuvent être ordonnées par le CMS.²¹ Le mécanisme de la CEDEAO inclut enfin un système d'observation de la paix et de la sécurité sous régionale appelé « pré alerte » ou « le Système ». Ce système comporte un centre d'observation et de suivi basé au siège de la CEDEAO et des zones d'observation et de suivi.²² Les informations collectées dans chacune des zones doivent alimenter le centre d'observation et de suivi d'Abuja et permettre au département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité d'anticiper et de réagir promptement à des situations potentielles de crise.

Les conditions de mise en œuvre du Mécanisme sont également précisées dans le Protocole.²³ Il prévoit le déclenchement du Mécanisme en cas d'agression ou de conflit armé intervenu dans un Etat membre, ou de

21. Ibid.

22. Les Etats membres sont répartis en quatre zones disposant chacun d'une « capitale » où se trouve le point focal. La Zone 1 dont le point d'observation est Banjul comprend le Cap Vert, la Gambie, la Guinée-Bissau et le Sénégal. La Zone 2 dont la capitale est Ouagadougou, comprend le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Mali et le Niger. La Zone 3 observée depuis Monrovia regroupe le Ghana, la Guinée, le Liberia et la Sierra Leone. Enfin la Zone 4 dont le point d'observation est Cotonou, inclut le Bénin, le Nigeria et le Togo.

23. Article 25 du chapitre V du Protocole.

menace d'un tel conflit; en cas de conflit entre deux ou plusieurs Etats membres ; en cas de conflit interne qui menace de déclencher un désastre humanitaire ou constitue une menace grave à la paix et à la sécurité dans la sous région; en cas de violations graves et massives des droits de l'Homme ou de remise en cause de l'Etat de droit ; en cas de renversement ou de tentative de renversement d'un gouvernement démocratiquement élu mais aussi dans toute autre situation que détermine le Conseil de Médiation et de Sécurité. Le Mécanisme est mis en œuvre sur décision de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement ; sur décision du Conseil de Médiation et de Sécurité ; à la demande d'un Etat membre ; à l'initiative du Secrétaire Exécutif (Le Président de la Commission) ou à la demande de l'OUA (désormais l'Union africaine créée après l'adoption du Mécanisme) ou des Nations Unies.

Le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance

La CEDEAO a montré sa détermination à encadrer toujours davantage ses Etats membres par de nouvelles normes politiques et institutionnelles visant à promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité dans la région en élaborant le « Protocole sur la démocratie et la bonne gouvernance additionnel au Protocole relatif au Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité ». Adopté par les chefs d'Etat et de gouvernement le 21 décembre 2001, le Protocole additionnel entend compléter celui du 10 décembre 1999 dans le domaine de « la prévention des crises intérieures, de la démocratie, de la bonne gouvernance, de l'Etat de droit, des droits de la Personne », et apporter les améliorations nécessaires au Mécanisme. Ce Protocole établit donc un lien clair et direct entre le respect de normes démocratiques et de « bonne gouvernance » dans les Etats membres et les perspectives de paix et de sécurité, ce qui constitue indubitablement une évolution de la culture de sécurité dans l'espace communautaire ouest-africain.

Le Protocole définit des principes constitutionnels communs à tous les Etats membres de la CEDEAO qui incluent, entre autres, la séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire ; la valorisation et le renforcement des Parlements ; l'indépendance de la justice ; et l'interdiction de tout changement anticonstitutionnel ainsi que de tout

mode non démocratique d'accès ou de maintien au pouvoir.²⁴ Le Protocole additionnel définit également une série de principes concernant les élections dans les pays membres et le rôle d'observation et d'assistance de la CEDEAO en la matière. Il prévoit par exemple qu'« aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques » ; et que « les organes chargés des élections doivent être indépendants et/ou neutres et avoir la confiance des acteurs et protagonistes de la vie politique ».²⁵

À la demande de tout Etat membre, la CEDEAO peut apporter aide et assistance à l'organisation et au déroulement de toute élection, sous n'importe quelle forme. Le Président de la Commission de la CEDEAO peut envoyer dans le pays concerné une mission de supervision ou d'observation des élections. À l'approche d'une élection devant se tenir dans un Etat membre, il envoie dans le pays concerné une mission exploratoire destinée à collecter tous les textes devant régir les élections concernées ; collecter toutes informations et tous éléments caractérisant le cadre et les conditions dans lesquels devront se dérouler les élections ; réunir toutes informations utiles relatives aux candidats ou aux partis politiques en compétition ; rencontrer tous les candidats, les responsables des partis politiques et autorités gouvernementales et autres responsables compétents ; évaluer l'état des préparatifs ; recueillir tous éléments utiles à une exacte appréciation de la situation.²⁶ Le Protocole détaille le fonctionnement des missions d'observation électorale jusqu'à la remise du rapport au Président de la Commission qui le transmet avec le cas échéant, ses observations personnelles au Conseil de Médiation et de Sécurité qui décide des recommandations à faire à l'Etat concerné et/ou à tous les Etats membres et le cas échéant des mesures à pren-

24. Ce dernier principe qui va au-delà du rejet des seuls coups d'Etat inscrit dans les textes de l'Union africaine permettra notamment à la CEDEAO de se saisir pour la première fois en 2009, avec le cas du Niger, de la question des manipulations de la Constitution par des chefs d'Etat souhaitant se maintenir au pouvoir par des voies pouvant être qualifiées de non démocratiques. Le président Mamadou Tandja avait fait prolonger son deuxième et dernier mandat de trois ans supplémentaires contre l'avis de toutes les institutions nationales, notamment l'Assemblée nationale et la Cour constitutionnelle qui seront toutes les deux dissoutes, et contre l'avis de la CEDEAO qui prononça la suspension du Niger. La durée de vie de la nouvelle Constitution voulue par le président Tandja et le mandat prolongé de ce dernier ont été écourtés par un coup d'Etat militaire réussi en février 2010.

25. Articles 2 et 3 du Protocole additionnel.

26. Article 13 du Protocole additionnel.

dre.²⁷ Ces missions d'information et d'observation des élections visent avant tout à empêcher que les tensions habituelles en période électorale ne dégénèrent en conflits violents.

Le Protocole additionnel vise à fixer également des normes communautaires en matière de rôle de l'armée et des forces de sécurité dans un cadre démocratique. Il affirme notamment que « l'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées », interdit « l'usage des armes pour la dispersion de réunions ou de manifestations non violentes », n'autorise « que le recours à l'usage de la force minimale et ou proportionnée en cas de manifestation violente » et interdit « en tout état de cause le recours à des traitements cruels, inhumains et dégradants ».²⁸ Il indique que « les personnels des forces armées et ceux des forces de sécurité publique doivent recevoir dans le cadre de leur formation une éducation à la Constitution de leur pays, aux principes et règles de la CEDEAO, aux droits de la personne, au droit humanitaire et aux principes de la démocratie ».²⁹

Le Protocole additionnel inclut enfin un dispositif de sanctions que la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement peut prendre à l'encontre d'un Etat membre en cas de « rupture de la démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des droits de la personne ».³⁰ Sur proposition du Conseil de Médiation et de Sécurité, il peut être décidé à un moment approprié de prendre des sanctions qui peuvent aller par graduation du refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales à la suspension de l'Etat concerné de toutes les instances de la CEDEAO en passant par le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat concerné. En cas de suspension, le Protocole prévoit que la CEDEAO continuera « de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'Etat membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale ».³¹

Le Cadre de prévention des conflits de la CEDEAO

Le Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité tel que défini par le Protocole initial de décembre 1999 et complété et amendé par le Protocole additionnel de décembre 2001 a permis à la CEDEAO de légitimer et de structurer davantage ses interventions dans les crises politiques émergentes ou déclarées dans les pays membres. La CEDEAO au niveau de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement mais aussi au niveau du Secrétariat exécutif (puis de la Commission) a été amenée à se prononcer sur la qualité des processus électoraux dans un certain nombre de pays membres ainsi que sur les modes anticonstitutionnels d'accession au pouvoir à l'instar de la situation du Togo au lendemain du décès du président Gnassingbé Eyadema (2005). L'éclatement d'un conflit armé en Côte d'Ivoire, la deuxième puissance économique de la communauté (septembre 2002), le retour de la guerre civile au Liberia avant l'exil de Charles Taylor en août 2003, la poursuite de la stabilisation de la Sierra Leone, la détérioration de la situation politique et économique de la Guinée, les élections de 2005 en Guinée-Bissau et la permanence des tensions politico-militaires dans ce pays sur fond de développement d'un trafic international de drogue, ont donné peu de répit aux organes de la CEDEAO et mis immédiatement à l'épreuve des faits les ambitions du Mécanisme. L'exigence de coordination entre les mécanismes de prévention et de règlement des conflits entre la CEDEAO, l'Union africaine elle-même en pleine refondation, et l'ONU présente à travers ses missions de maintien ou de consolidation de la paix et son Bureau pour l'Afrique de l'Ouest est devenue manifeste. La transformation du Secrétariat exécutif en Commission de la CEDEAO devenue effective en janvier 2007 a par ailleurs renforcé la visibilité et le caractère supranational de l'organisation.

Au terme d'une série de consultations et de réunions d'experts, le Conseil de Médiation et de Sécurité a adopté le 16 janvier 2008 un Règlement définissant le Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO (CPCC), un document qui vise à clarifier la stratégie de mise en œuvre des principes contenus dans les deux protocoles de 1999 et 2001. Dans ce nouveau document, il est indiqué que la CEDEAO a « mis en place plusieurs organes prometteurs en matière de prévention des conflits en vue de soutenir son mandat, notamment le Système d'alerte précoce, le Conseil de Médiation et de Sécurité, le Conseil des sages

27. Article 18 du Protocole additionnel.

28. Section IV du Protocole additionnel.

29. Ibid.

30. Article 45 du Protocole additionnel.

31. Ibid.

et des médiateurs spéciaux » mais que « la mise en œuvre des aspects préventifs du Mécanisme a parfois souffert de l'absence d'une approche stratégique » qui se caractérise par « une faible coordination interne, une sous-utilisation et une mauvaise canalisation des capacités humaines existantes ainsi que le déploiement d'instruments limités ». ³² On peut également y lire que « la distribution des rôles et le partage des responsabilités entre la CEDEAO et les Etats membres, entre les Etats membres et la société civile, et entre la CEDEAO et les partenaires externes est faible, ce qui a pour conséquence l'utilisation d'instruments limités, des opérations fragmentaires et des interventions tardives par rapport aux crises ». ³³

Le CPCC a été alors conçu pour être « une stratégie complète et opérationnelle de prévention des conflits et d'édification de la paix permettant au système de la CEDEAO et aux Etats membres de mobiliser les ressources humaines et financières à l'échelle régionale (y compris la société civile et le secteur privé) et internationale dans leurs efforts orientés vers la transformation créatrice des conflits », « un canevas pour l'accroissement de la cohésion et de la synergie entre les départements compétents de la CEDEAO sur les initiatives de prévention des conflits... » et « une référence pour le développement basé sur les processus avec les parties prenantes régionales et internationales, y compris le secteur privé, la société civile, les CER africaines (Communautés économiques régionales), les systèmes de l'UA et des NU (Nations unies), ainsi que les partenaires au développement en vue d'assurer la prévention des conflits et les interventions concrètes de construction de la paix ». ³⁴ Décliné en quatorze composantes, à commencer par l'Alerte Précoce, la Diplomatie Préventive, la Démocratie et Gouvernance Politique, Droits de l'Homme et Règle de Droit, le CPCC est désormais le document principal sur lequel s'appuie la Commission de la CEDEAO pour mobiliser l'assistance de ses partenaires extérieurs dans le domaine de la paix et de la sécurité. ³⁵ L'Union européenne (UE) s'est ainsi engagée à consacrer 119 millions d'euros de son 10ème Fonds européen du développement à l'opérationnalisation du CPCC

tandis que d'autres partenaires (comme les agences de coopération danoise, allemande et américaine) contribuent au financement de l'élaboration des plans d'action relatifs aux différentes composantes. ³⁶

32. Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO, Règlement MSC/REG.1/01/08, Commission de la CEDEAO, Janvier 2008.

33. Section II du Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO.

34. Article 7 du Cadre de Prévention des Conflits de la CEDEAO.

35. Les autres composantes du CPCC sont : Médias ; Gouvernance des ressources naturelles ; Initiatives transfrontalières ; Désarmement pratique ; Femmes, paix et sécurité ; Promotion de la jeunesse ; Force de maintien de la paix de la CEDEAO ; Assistance humanitaire ; Education à la paix.

36. Deepening Regional Integration in Response to the Global Economic Crisis, 2009 Annual Report, ECOWAS Commission, Abuja, December 2009.

II. La Guinée-Bissau : une histoire politique tourmentée

II.1. Les conséquences de la longue histoire : de la lutte pour l'indépendance à la stabilité factice (1960-1997)

Comme chacun des pays africains devenus des Etats indépendants il y a un demi-siècle ou moins, la Guinée-Bissau a une trajectoire historique spécifique qui est essentielle pour comprendre sa situation politique, économique et sociale actuelle.³⁷ La particularité de la Guinée-Bissau (appelée Guinée portugaise pendant la période coloniale) dans la région occidentale de l'Afrique tient à trois raisons liées entre elles : elle fut avec le Cap-Vert une des deux seules colonies portugaises de la région ; elle fut la seule colonie ouest-africaine à avoir engagé une lutte armée pour obtenir son indépendance ; et elle n'est devenue indépendante qu'en 1974, quatorze ans après la plupart des autres nouveaux Etats de la région (et seize ans après la Guinée « française » voisine). Frontalière de la Guinée et du Sénégal, ex-colonies françaises qui ont fait l'objet de mise en valeur coloniale sur des modes différents, elle a été longtemps isolée, n'ayant comme interlocuteur naturel que l'archipel du Cap-Vert. Comme puissance colonisatrice européenne, le Portugal avait encore moins que les autres posé les bases d'un système politique, administratif et économique sur lequel pouvait s'édifier un nouvel Etat indépendant. La petite taille de la colonie et de sa population, sa pauvreté en ressources naturelles de grande valeur marchande l'ont confinée dans un rôle largement secondaire pour le Portugal en comparaison avec ses autres colonies africaines.

Le Portugal ayant refusé de négocier l'indépendance réclamée par les populations de la colonie, la lutte armée a été engagée par le Parti africain pour l'indépendance fondé par un noyau d'élites emmené par Amilcar Cabral, Capverdien né en Guinée portugaise et futur héros national. Fondé en 1956, le Parti africain pour l'indépendance devenu rapidement Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap Vert (PAIGC), prônait une vision binationale et visait à l'intégration, dans la lutte pour la libération, puis dans l'indépendance, de la Guinée-Bissau

et du Cap-Vert. C'est depuis Conakry, capitale de la Guinée française devenue indépendante dès 1958, que le PAIGC lance l'offensive.³⁸ La guerre de libération fut marquée à partir de 1962 par des sabotages, des attaques des casernes militaires coloniales et des ports commerciaux et par des ripostes de l'armée portugaise. La guérilla menée par les Forces armées révolutionnaires du peuple (FARP), la branche militaire du PAIGC, remporta assez rapidement des succès militaires et revendiqua à la fin des années 1960 le contrôle de plus de 70 % du territoire.

Après des années de guerres coloniales coûteuses en ressources et sans perspective de succès ni motivation stratégique convaincante, les militaires portugais montrèrent des signes de lassitude. Au Portugal, la « Révolution des œillets » menée par des officiers renversa le régime de Marcelo Caetano en avril 1974. Les nouvelles autorités portugaises acceptent le principe de l'indépendance de la Guinée-Bissau et des autres colonies portugaises d'Afrique. Le PAIGC avait rempli sa mission initiale et devait désormais construire un Etat-nation politiquement et économiquement viable, un défi d'une autre nature. L'économie agricole du petit pays est stagnante, et les ressources humaines capables de mettre en place le socle institutionnel de l'Etat indépendant sont en nombre extraordinairement limité. La quasi-totalité de la population ayant reçu une éducation scolaire ou universitaire est capverdienne ou métisse, alors même que les tensions entre les élites capverdiennes du PAIGC et les combattants de la guérilla largement recrutés dans les campagnes de Guinée-Bissau paraissent inévitables au moment de donner corps au projet binational d'Amilcar Cabral. Ce dernier a été assassiné en janvier 1973 par des dissidents dans des conditions qui resteront obscures. L'avenir immédiat du pays dépend pourtant outrageusement des choix politiques et économiques qu'allait faire le PAIGC pendant les premières années de l'Etat indépendant et donc in fine de la cohésion, de la légitimité et de la qualité de son leadership.

Luis de Almeida Cabral, qui succède à son demi-frère Amilcar à la tête du parti et est le premier président de l'Etat indépendant, peine à maintenir l'unité au sein d'un PAIGC traversé par les tensions entre les Capverdiens et les Guinéens qui redoutent d'être marginalisés par les premiers. Pendant la guerre de libération, les Capverdiens,

37. Cette section résumant l'histoire politique de la Guinée-Bissau depuis l'indépendance est notamment inspirée de Guinée-Bissau : Besoin d'Etat, International Crisis Group, Rapport Afrique N°142, 2 juillet 2008.

38. Sékou Touré, premier président de la Guinée était devenu la figure de l'anticolonialisme dans la région, lorsqu'il avait réclamé l'indépendance immédiate plutôt que la formule d'association dans une communauté franco-africaine que la France proposait alors à ses ex-colonies.

par ailleurs peu nombreux, constituaient le leadership politique du parti tandis que les Guinéens des zones rurales, et en particulier ceux issus du groupe ethnique « Balante » formaient l'essentiel des combattants de la guérilla. Luis Cabral tenta de consolider son pouvoir et de se prémunir des ex-combattants qui constituent la nouvelle armée du pays en promouvant des militaires capverdiens proches. Mais la rivalité devient vite évidente entre le président Cabral et João Bernardo Vieira, dit « Nino », un des héros de la guerre de libération. Bien qu'étant issu du groupe ethnique « Papel », Vieira jouit d'une grande légitimité auprès des Balantes aux côtés desquels il a combattu. La majorité militaire balante se range derrière Nino Vieira dans le bras de fer qui s'engage avec Luis Cabral. Président de l'Assemblée nationale populaire, puis Premier ministre à partir de septembre 1978, Vieira, soutenu par la plupart des anciens combattants qui forment l'armée du pays, finit par prendre le pouvoir au terme d'un coup d'Etat militaire le 14 novembre 1980. Ce coup met fin non seulement à la présidence de Luis Cabral mais également au projet binational avec le Cap-Vert. Mis à l'écart des postes de responsabilité qu'ils occupaient, nombre de Capverdiens militants du PAIGC quittent le pays.

Nino Vieira était certes un héros de la guerre d'indépendance populaire au sein des forces armées du nouvel Etat indépendant mais il ne disposait pas des outils pour proposer un projet politique, économique et social pour la Guinée-Bissau désormais affranchie de l'influence des Cap-Verdiens (mais également privée de leurs compétences techniques et administratives) et quelque peu isolée dans une Afrique de l'Ouest partagée entre pays francophones et anglophones qui avaient au début des années 1980 déjà vingt années de construction étatique derrière eux. Vieira se consacra à consolider son pouvoir en s'appuyant sur l'appareil du parti unique, le PAIGC, et surtout sur une armée qui était l'héritière immédiate des troupes combattantes de la guérilla et qui en conservera les réflexes. L'écrasante majorité des militaires, y compris ceux qui recevront des grades d'officiers généraux, n'avaient reçu qu'une initiation pratique au métier des armes dans le maquis. Pour conserver le pouvoir, Vieira s'attellera à privilégier l'armée dans la distribution des privilèges, sans chercher à la réformer et à la moderniser ; et à neutraliser de potentiels adversaires qui pourraient nourrir des ambitions de coup d'Etat. La tâche est rendue facile par la concentration de tous les pouvoirs dans les mains du président. Il préside un Conseil révolutionnaire dont sept des neuf membres sont militaires et qui

prend les décisions concernant le parti et le pays. Chaque fois qu'il se sent menacé, le chef de l'Etat procède non seulement à des limogeages mais aussi à des aménagements institutionnels qui renforcent son autorité.³⁹

Les menaces les plus graves pour le pouvoir de Nino Vieira viennent cependant de ses ex-compagnons d'armes. Paulo Correia, un militaire balante très populaire au sein de l'armée qui occupait le poste de vice-président, est arrêté avec une cinquantaine de militaires pour tentative de coup d'Etat en novembre 1985. Condamnés à mort, Correia et cinq de ses complices, tous balantes, sont exécutés en juillet 1986, malgré les nombreux appels à la clémence venant de l'intérieur et de l'extérieur du pays. Cet épisode ne sera pas sans conséquences pour le président Vieira qui est alors perçu comme un ennemi par nombre de militaires balantes qui l'avaient jusque-là soutenu.⁴⁰ La crainte des coups d'Etat devient permanente, un contexte qui ne permet toujours pas d'entreprendre de développer ce petit pays pauvre en ressources naturelles, qui ne présente pas un grand intérêt stratégique pour les puissances occidentales et n'est pas très aidé. Le pays dont les maigres recettes publiques servent essentiellement à stabiliser l'armée et à payer difficilement les salaires des fonctionnaires n'échappe pas aux pressions internationales pour des réformes économiques et politiques au début des années 1990.

Comme dans nombre de pays de la région, le président Vieira concède le passage du parti unique au multipartisme en 1991. L'engouement pour la création de partis politiques est le même que dans les autres pays africains en transition démocratique dans la décennie 1990. Mais comme ailleurs également, la plupart des nouveaux partis ont tendance à reposer sur une personnalité disposant de moyens financiers et du soutien marqué d'un groupe ethnique plutôt que sur des projets de gouvernement. Le PAIGC, qui reste un Etat dans l'Etat, et son chef, Nino Vieira, gardent sans grande surprise la main au terme des premières élections démocratiques multipartites organisées en 1994. Le PAIGC gagne 62 sièges sur 102 dans le nouveau Parlement, le reste étant réparti entre les nouveaux partis d'opposition, le plus important d'entre eux étant le Parti pour la rénovation sociale (PRS) de Kumba

39. En 1984, le poste de Premier ministre est par exemple supprimé après une accusation de tentative de coup d'Etat à l'encontre de Victor Saude Maria qui occupait ces fonctions. Nino Vieira cumulera les fonctions de chef d'Etat et de chef de gouvernement jusqu'à la réinstauration du poste de Premier ministre en 1991.

40. Voir Guinée-Bissau : Besoin d'Etat, op.cit.

Yala. Ce dernier, professeur de philosophie issu du groupe balante, contraint Vieira à un second tour lors du scrutin présidentiel d'août 1994. La base électorale de Kumba Yala est balante et il semble bénéficier notamment du soutien des militaires issus de ce groupe ethnique. Le dossier des exécutions des six conjurés de la communauté balante en 1986 est utilisé comme argument électoral contre le président Vieira pendant la campagne. Ce dernier riposte en mettant en garde contre le risque d'une gestion du pays sur une base ethnique en cas de victoire de Yala. Le président sortant Vieira est reconduit avec 52 % des voix.

Au lendemain de ces élections multipartites, la donnée ethnique et son lien malsain avec la question de la composition et du fonctionnement des forces armées ne peut plus être occultée dans le jeu politique national. Un élément plus positif de cette période de changement politique significatif est l'engouement des populations pour l'exercice électoral. La majorité des 400 000 inscrits est allée voter avec un taux de participation de 88,91 % aux élections législatives et de 89,33 % aux élections présidentielles, et on ne déplora pas de violences électorales. Sur le plan institutionnel, la Guinée-Bissau était entrée dans une phase d'apprentissage démocratique marquée par le choix d'un régime politique semi-présidentiel sur le modèle portugais. La Constitution de 1994 donne certes au président la possibilité de dissoudre l'Assemblée nationale en cas de crise politique grave, mais le Premier ministre qui est le chef du gouvernement, est nommé par le président sur la base de la représentation des partis au sein de l'Assemblée nationale. Le gouvernement est responsable devant l'Assemblée nationale qui peut passer des motions de censure et le renverser. Après une quinzaine d'années de pouvoir concentré dans les mains du président et de son entourage civil et militaire sans véritable contre-pouvoir, Vieira devait s'adapter à de nouvelles règles du jeu. Au-delà de Nino Vieira, c'est toute l'élite politique et militaire du pays, encore largement dominée par des anciens combattants de la guerre de libération qui se connaissent parfaitement et entretiennent des relations personnelles complexes, qui devait se forcer à respecter les règles exigeantes d'un système démocratique. Elle n'y arrivera pas.

Le président Vieira conserva sa gestion du pays sur un mode autoritaire et personnel et l'apparente transition démocratique ne changea rien aux manifestations de l'usure d'un pouvoir alors vieux de près de vingt ans. La crise économique et les difficultés budgétaires persistent à la fin des années 1990 et les grèves dans l'administration

publique, libérées par l'ouverture politique, deviennent récurrentes, paralysant un Etat qui fonctionnait déjà à minima. Le changement politique au plan institutionnel ne se traduit ni par des réformes économiques fondamentales, ni par une modernisation de l'Etat et encore moins par une réforme des forces armées qui continuent à fonctionner de manière quasi-autonome, sous l'autorité jamais remise en cause d'anciens héros de la guerre de libération.

II.2. De la guerre civile à une alternance politique gâchée (1998-2005)

C'est paradoxalement quelques années après l'ouverture politique marquée par les élections générales multipartites que le pays bascule dans la guerre civile. Le conflit de basse intensité mais de longue durée en Casamance, région du sud du Sénégal voisine de la Guinée-Bissau et culturellement proche de cette dernière, est un facteur déterminant de la montée dangereuse des tensions au sein des dirigeants politiques et militaires de Bissau.⁴¹ Alors que Vieira s'était beaucoup rapproché du Sénégal, et plus généralement de l'espace francophone en adhérant notamment en juillet 1997 à l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) et à sa monnaie, le franc CFA, le président sénégalais Abdou Diouf fait pression sur son homologue pour que cessent les liens et les trafics d'armes entre des éléments de l'armée bissau-guinéenne et les rebelles du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC). Vieira fait porter la responsabilité des liens inavouables de son armée avec les ennemis de son allié de Dakar sur le chef d'état-major des armées de l'époque, le général Ansumane Mané, une autre grande figure de la guerre d'indépendance. Accusé de négligence et suspendu de ses fonctions, ce dernier rejette la responsabilité du trafic sur le ministre de la Défense de l'époque et sur le président Vieira est limogé et assigné à résidence le 6 juin 1998. Le lendemain 7 juin, les soldats fidèles à Mané se déploient dans la capitale et demandent la démission du président Vieira. La rébellion exige

41. La rébellion en Casamance est lancée en 1982 par le Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC) qui s'insurge contre la marginalisation de cette région par le gouvernement sénégalais et réclame l'indépendance.

sa démission et la formation d'un gouvernement transitoire pour organiser de nouvelles élections.⁴²

C'est le début d'une guerre civile atypique qui se déroule au cœur de la capitale Bissau avec des conséquences humaines, psychologiques, sociales et économiques lourdes et durables. Les combats opposent les soldats rebelles de Mané aux loyalistes qui soutiennent le président. La population civile se sent au départ d'autant moins concernée que la guerre oppose deux hommes qui étaient très proches depuis la guerre de libération et qui menèrent ensemble le coup d'Etat de 1980. Les interventions militaires de deux pays voisins aux côtés des troupes de Vieira sont contre-productives pour ce dernier parce qu'elles sont considérées comme des agressions extérieures qui ravivent le nationalisme bissau-guinéen. La Guinée dirigée par Lansana Conté envoie des hélicoptères et 400 hommes pour soutenir son ami personnel, Nino Vieira.⁴³ Le Sénégal envoie de son côté une force conséquente de 2200 hommes, pour aider le président à mater la junte. Nombre d'anciens combattants de la guerre de libération rejoindront les rangs des fidèles de Mané pour combattre les forces étrangères. La guerre s'installe jusqu'à la signature d'un accord de paix à Abuja le 1er novembre 1998 entre les deux frères ennemis, Vieira et Mané. Cet accord est le fruit de l'activisme diplomatique de la CEDEAO dont le président en exercice est à l'époque Gnassingbé Eyadéma du Togo.

L'accord prévoit notamment le retrait des forces étrangères suivi du déploiement de soldats de l'ECOMOG, la force d'interposition de la CEDEAO ainsi que la mise en place d'un gouvernement d'union nationale chargé d'organiser des élections au plus tôt.⁴⁴ Un gouvernement est constitué en février 1999, dirigé par le Premier ministre Francisco Fadul, personnalité indépendante des partis politiques. Ce dernier s'attèle à mobiliser l'aide étrangère pour la reconstruction – les infrastructures limitées de la capitale ayant été en grande partie détruites par les combats –, et pour la préparation des élections prévues en novembre 1999. Le déploiement de l'ECOMOG est contraint par d'énormes difficultés logistiques et finan-

cières et seuls 600 hommes provenant de quatre pays de la région sont présents sur le terrain en mars 1999.⁴⁵ La situation reste cependant tendue, la mise en œuvre de l'accord de paix achoppant sur la question du désarmement des soldats de la garde présidentielle. Au terme de l'accord d'Abuja, l'ECOMOG est chargé d'assurer la sécurité du président et du Premier ministre et de superviser le désarmement des forces belligérantes.⁴⁶

Alors que la CEDEAO sollicite d'urgence l'assistance financière internationale pour soutenir le déploiement rapide et efficace de l'ECOMOG afin d'honorer le mandat prévu par l'accord d'Abuja, la junte de Mané reprend l'offensive le 6 mai 1999 pour désarmer les soldats de Vieira. La junte prend le contrôle de Bissau le 7 mai 1999 et met fin à la présidence Vieira après 19 ans de pouvoir.⁴⁷ Ces événements qui rendent caduc l'accord d'Abuja sont condamnés par la CEDEAO lors d'une réunion ministérielle tenue à Lomé les 24 et 25 mai 1999. L'organisation invoque à la fois le coup d'Etat du 7 mai et les difficultés de financement des opérations de l'ECOMOG pour justifier sa décision de retirer sa force d'interposition moins de cinq mois après le début de son déploiement et malgré la demande de maintien de l'ECOMOG exprimée par les nouvelles autorités politiques et militaires de Guinée-Bissau.⁴⁸ Après le retrait de l'ECOMOG qui traduit un désenchantement de la CEDEAO, l'assistance extérieure au processus de transition et de consolidation de la paix échoit essentiellement aux Nations unies qui ont ouvert le Bureau d'appui pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS), autorisé par le Conseil de sécurité de l'ONU en mars 1999.⁴⁹

Avec le soutien de l'ONU et d'autres partenaires extérieurs, le gouvernement de transition organise les élections législatives et le premier tour de l'élection présidentielle

42. Voir Guinée-Bissau : Besoin d'Etat, op.cit.

43. Les deux hommes se connaissaient depuis les années de maquis du PAIGC. Lansana Conté, alors commandant de la région militaire de Boké en Guinée était directement impliqué dans le soutien de la Guinée de Sékou Touré à la lutte pour l'indépendance de la Guinée-Bissau dont Nino Vieira était un des stratèges militaires.

44. Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 1216 (1998) du Conseil de sécurité relative à la situation en Guinée-Bissau, S/1999/294, 17 mars 1999.

45. Les contingents proviennent du Bénin, de la Gambie, du Niger et du Togo.

46. Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 1216 (1998) du Conseil de sécurité, op.cit.

47. D'abord réfugié à l'ambassade du Portugal, le président destitué est ensuite autorisé à quitter le pays. Il passera l'essentiel de son exil au Portugal jusqu'à son retour gagnant en 2005 afin de participer à l'élection présidentielle.

48. Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 1233 (1999) du Conseil de sécurité relative à la situation en Guinée-Bissau, S/1999/741, 1 juillet 1999.

49. Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 1216 (1998) du Conseil de sécurité relative à la situation en Guinée-Bissau, S/1999/294, 17 mars 1999 ; et Rapport du Secrétaire général présenté en application de la résolution 1233 (1999) du Conseil de sécurité relative à la situation en Guinée-Bissau, S/1999/741, 1 juillet 1999.

le 28 novembre 1999.⁵⁰ Pour la première fois depuis l'indépendance, le PAIGC perd son emprise sur la scène politique. Il est devancé par le Parti pour la rénovation sociale (PRS) de Kumba Yala qui remporte le plus grand nombre de sièges à l'Assemblée. Organisé le 16 janvier 2000, le deuxième tour de la présidentielle oppose le candidat du PRS, Kumba Yala, à celui du PAIGC, Malam Bacai Sanha, qui fut longtemps un adversaire politique de Vieira au sein du parti. Yala bénéficie du fort désir d'alternance et de changement qu'il semblait davantage incarner que Bacai Sanha issu de l'ex-parti unique. Kumba Yala est élu avec 72 % des voix. Personne ne peut nier la présence dans les esprits d'une interprétation en termes ethniques de cette élection. Pour nombre de Balantes, l'accession de Yala à la présidence était une victoire pour tous les membres de cette communauté par ailleurs toujours dominante dans les effectifs de l'armée. Précisément parce que les Balantes étaient majoritaires dans l'armée depuis l'indépendance et que cette dernière a toujours été intimement liée au pouvoir politique, le sentiment de nombre de Bissau-guinéens des autres groupes ethniques était dominé par la crainte d'une « balantisation » de tous les lieux de pouvoir, qui pourrait se traduire par une mauvaise gestion des affaires publiques et constituer une source de tensions graves dans le pays.⁵¹

Au cours de la première année de son mandat, c'est la volonté du chef de la junte militaire Ansumane Mané de continuer à jouer un rôle de premier plan sans se soumettre au nouveau pouvoir politique qui préoccupe le plus le président Kumba Yala. L'ancien chef d'état-major qui avait fait partir Vieira par la force des armes était resté la figure la plus crainte au sein de l'armée et refusa les postes politiques proposés par le président Yala qui souhaitait s'assurer de la loyauté de l'armée en nommant ses proches à la tête de cette dernière. Mané préfère rester indépendant du gouvernement et se donne un rôle de supervision du jeu politique, se disant même prêt à intervenir militairement pour remettre les choses en ordre s'il le fallait.⁵² En novembre 2000, Mané conteste ouvertement l'autorité du président en s'opposant à la

nomination de plusieurs officiers balantes avant de s'autoproclamer chef d'état-major en lieu et place du général Verissimo Correia Seabra. Cette nouvelle rébellion s'achève par la mort d'Ansumane Mané, tué en novembre 2000 officiellement lors d'une confrontation avec les soldats de Correia Seabra. Yala a désormais la voie libre pour gérer le pays.

Yala se révèle un président autoritaire, imprévisible et excentrique dans ses décisions. Il ne dispose pas par ailleurs d'une équipe de cadres capables d'assurer le fonctionnement régulier de l'Etat et encore moins d'entreprendre les réformes économiques, institutionnelles et sécuritaires vitales pour le pays. Au sein du PRS, les compétences techniques sont rares tout comme les personnes jouissant d'une expérience significative de la gestion des affaires publiques. Les relations avec les partenaires financiers internationaux se dégradent rapidement entraînant notamment la suspension de l'appui budgétaire du Fonds monétaire international (FMI). L'Etat n'est plus en mesure de payer les salaires des fonctionnaires. Les arriérés atteignent des records, jusqu'à dix mois consécutifs, provoquant des grèves récurrentes. Alors que le mandat de Kumba Yala aurait dû être celui de la reconstruction post-guerre civile, de la mobilisation des ressources extérieures et intérieures et du lancement d'un vaste chantier de réformes, à commencer par celui du secteur de la sécurité (armée mais aussi police et justice) et de l'administration publique, il est caractérisé par les frasques du président et l'instabilité gouvernementale. Quatre Premiers ministres seront ainsi nommés et congédiés entre 2001 et 2003.⁵³ En novembre 2002, Kumba Yala dissout le Parlement et appelle à des élections législatives anticipées. Faute de moyens, celles-ci n'ont pas lieu dans les délais prévus par la Constitution, et le pays reste sans gouvernement pendant plusieurs mois. Le désarroi est palpable au sein de la population fatiguée des décisions incohérentes du président. Elle accueillera avec un certain soulagement un nouveau coup d'Etat le 14 septembre 2003 perpétré par le chef d'état-major des armées, le général Verissimo Correia Seabra. La communauté internationale condamne le principe de la prise de pouvoir par la force,

50. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, Nations Unies, 23 décembre 1999.

51. Guinée-Bissau : Besoin d'Etat, op.cit.

52. Avant les élections législatives et présidentielles de novembre 1999, la junte militaire de Mané avait proposé une charte qui donnerait aux militaires un rôle de supervision du jeu politique pendant dix ans. Cette proposition a naturellement été rejetée par la classe politique et la société civile.

53. Rapports du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2001/237, 16 mars 2001 ; S/2002/1367, 13 décembre 2002 ; S/2003/621, 9 juin 2003 ; S/2003/1157, 5 décembre 2003.

mais est en réalité soulagée également de la fin prématurée de l'épisode Kumba Yala.⁵⁴

Une nouvelle période de transition s'ouvre et comme la précédente, elle se passe plutôt convenablement, aboutissant à l'organisation d'élections législatives en mars 2004, soit six mois seulement après le coup d'Etat. Une fois de plus, une autorité de l'armée, ancien combattant de la guerre de libération comme Vieira et Ansumane Mané, aura fait une intrusion dans le jeu politique pour déposer le président en place. Le général Verissimo Correia Seabra préside le Conseil national de transition mais c'est l'équipe civile composée par le président intérimaire Henrique Pereira Rosa et le Premier ministre Artur Sanha, ancien secrétaire général du PRS de Kumba Yala qui dirigent la transition et sont chargés d'organiser les élections. Les législatives de mars 2004 remettent en selle le PAIGC qui redevient majoritaire à l'Assemblée nationale. C'est au sein du grand parti historique qu'est choisi le nouveau Premier ministre Carlos Gomez Junior. Il forme son gouvernement en mai 2004 tandis que le président intérimaire Henrique Rosa reste en place jusqu'à l'organisation de l'élection présidentielle dont le premier tour est prévu en juin 2005. Mais un nouvel événement ne tarde pas à souligner l'extrême fragilité du pays. Le 6 octobre 2004, une partie de l'armée déclenche une mutinerie officiellement pour protester contre le non paiement de leurs soldes, la précarité de leurs conditions de vie et la corruption de la hiérarchie militaire. La mutinerie se solde tout de même par les assassinats du chef d'état-major des armées Verissimo Correia Seabra et du porte-parole de l'armée.⁵⁵ Une nouvelle fois, personne ne sera poursuivi en justice et condamné pour ces assassinats.

Après l'élimination physique de Seabra, c'est le général Tagme Na Waie, un Balante, qui devient chef d'état-major, à la demande des militaires responsables de la mutinerie. Comme la plupart des généraux de l'armée du pays, il doit son grade et son prestige à son passé de combattant pendant la guerre d'indépendance. Il est peu instruit mais jouit de la confiance et du respect des soldats tous moulés dans le souvenir de la guerre de libération, source quasiment unique d'une légitimité indiscutable et perpétuelle

à leurs yeux. Tagme Na Waie et derrière lui, l'armée, jouera un rôle important dans le dénouement de l'élection présidentielle dont le premier tour a lieu le 19 juin 2005. Interdit de toute activité politique pendant dix ans à partir de 1999 et toujours exilé au Portugal, l'ancien président Nino Vieira ne devait pas être autorisé à participer à l'élection de juin 2005. Tout comme Kumba Yala, interdit d'activités politiques pendant cinq ans par la charte de transition qui avait été élaborée après le coup d'Etat de septembre 2003. Ces interdictions légales n'ont pas résisté à la realpolitik bissau-guinéenne dont les ressorts, déterminés par des échanges de services et des alliances ponctuelles entre les individus et les groupes les plus influents de la société, sont parfois impénétrables.

La combinaison d'un facteur extérieur puissant, - le soutien financier, logistique et donc politique de la Guinée (Conakry) et du Sénégal, et d'un facteur interne déterminant, - un accord avec l'armée dirigée par Tagme Na Waie, eut pour effet d'offrir à Nino Vieira la possibilité de réaliser un retour gagnant sur la scène après six ans d'exil. Le 7 avril 2005, l'ancien président fait une arrivée triomphale dans un grand stade de Bissau à bord d'un hélicoptère militaire mis à sa disposition par son ami de longue date, le président guinéen Lansana Conté. Ce retour parfaitement mis en scène est le signal de son ambition de se présenter à l'élection présidentielle. Investi par son parti, le PRS, l'autre ancien président, Kumba Yala, annonce sa candidature à l'élection au mépris de son interdiction d'activité politique. La Cour suprême, soumise à une forte pression, valide en mai 2005 les candidatures de Vieira et de Yala qui ont montré chacun leur capacité de mobilisation et donc de déstabilisation au cas où leurs ambitions personnelles seraient contrariées. Vieira, qui dispose de quelques amis mais aussi de beaucoup d'ennemis au sein du PAIGC, son ancien parti, se présentera comme candidat indépendant. Le PAIGC choisit d'investir Malam Banca Sanha, qui avait brièvement présidé le pays après le départ forcé de Vieira en mai 1999. On s'oriente vers un affrontement électoral tendu entre trois hommes, deux anciens présidents très controversés Vieira et Yala et un ancien président intérimaire soutenu par la majorité du PAIGC, un autre groupe au sein du parti historique choisissant de soutenir Vieira.

Sans des garanties de sécurité obtenues de Tagme Na Waie et de l'armée, Nino Vieira n'aurait jamais pu rentrer dans son pays sans craindre pour sa vie et avec l'ambition de revenir au pouvoir par les urnes. Son règne entre 1980 et 1999 avait tout de même été jalonné d'épisodes de

54. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, Nations Unies, 5 décembre 2003.

55. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2004/969, 15 décembre 2004.

tentatives de coup d'Etat durement réprimées et de neutralisations préventives de ses rivaux potentiels au sein de l'armée. Tagme Na Waie fut lui-même torturé et jeté en prison par Vieira au lendemain de la tentative de coup d'Etat de 1985. Leur alliance objective à partir de 2005, même réduite simplement à une attitude de neutralité de l'institution militaire à l'égard des candidats à l'élection présidentielle, ne pouvait être que troublante. Elle ne pouvait reposer que sur un accord par lequel le chef de l'armée garantissait la sécurité du président Vieira contre la protection des intérêts de l'armée par ce dernier en cas de victoire électorale. Au sein de l'armée soudée dans la défense de ses intérêts collectifs face aux civils subsistaient cependant de profondes divisions liées à des rivalités personnelles anciennes entre officiers influents qui se connaissent tous depuis les années de maquis indépendantiste.⁵⁶

56. Vieira pouvait ainsi compter sur quelques militaires qui l'avaient soutenu contre Ansumane Mané pendant la guerre de 1998-99 tandis que quelques proches de Mané conservaient une influence dans l'armée potentiellement dangereuse pour l'ancien président. Le contrôle effectif de Tagme Na Waie sur les forces armées commençait par ailleurs à être quelque peu limité par l'influence grandissante d'un autre officier Balante, le contre-amiral Bubo Na Tchuto, chef d'état-major de la marine. Les hommes de la marine seront cités de manière récurrente dans les affaires de trafic de drogue en provenance d'Amérique latine transitant par la Guinée-Bissau, un nouveau fléau qui attirera pour une fois une attention internationale soutenue sur ce pays depuis 2005-2006.

III. La CEDEAO et la prévention des conflits en Guinée-Bissau : un examen sur la période 2005-2009

III.1. La gestion des tensions électorales et postélectorales en 2005 et l'identification des chantiers prioritaires

La CEDEAO joue un rôle important en Guinée-Bissau depuis la guerre civile de 1997-98 qui avait tout de même impliqué les forces armées de deux pays de la communauté, le Sénégal et la Guinée aux côtés des forces loyales au président Vieira, sans mandat de l'organisation régionale. Ces interventions militaires bilatérales avaient été désastreuses, amplifiant et prolongeant le conflit armé dans la capitale Bissau. Au terme d'efforts de médiation conduits par la CEDEAO sous présidence togolaise, l'accord d'Abuja avait permis la cessation des hostilités et conduit au déploiement des premiers contingents de l'ECOMOG, dans des conditions logistiques et financières très difficiles.⁵⁷ La reprise des combats qui avaient abouti à la défaite de Nino Vieira le 7 mai 1999 avait ensuite poussé la CEDEAO à rapatrier sa force de paix et à se désengager dans une large mesure du dossier de la Guinée-Bissau, au profit de l'ONU présente à partir de 1999 à travers le Bureau d'appui pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau (BANUGBIS). Les moyens affectés au BANUGBIS seront cependant limités en comparaison avec les besoins d'assistance du pays notamment en matière de désarmement et de réforme des forces armées au lendemain d'une guerre civile courte mais désastreuse.

Après s'être entre-temps dotée des cadres d'intervention fournis par le Protocole sur le Mécanisme de prévention de conflit (décembre 1999) et le protocole additionnel (décembre 2001), la CEDEAO est redevenue active en Guinée-Bissau à partir de 2004, et en particulier au lendemain de la mutinerie du 6 octobre 2004. La CEDEAO a notamment octroyé une aide de 500 000 dollars US pour couvrir une partie des arriérés de solde dus aux militaires et décidé d'établir une présence permanente à Bissau à travers la nomination d'un Représentant spécial du Secrétaire exécutif pour collaborer avec les autorités nationales et la communauté internationale afin de promouvoir

la paix.⁵⁸ Aux côtés de l'ONU, de l'UA et de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), la CEDEAO contribuera à apaiser les tensions autour de l'élection présidentielle de juin et juillet 2005. L'ONU joue les premiers rôles afin de désamorcer les tensions préélectorales liées aux candidatures controversées de Nino Vieira et Kumba Yala. Le Secrétaire général de l'ONU nomme ainsi en avril 2005 un envoyé spécial pour la Guinée-Bissau en la personne de l'ancien président du Mozambique, Joachim Chissano. Ce dernier se rend dans le pays du 2 au 10 mai 2005 et rencontre tous les acteurs principaux du processus électoral ainsi que les chefs des forces armées dont il obtient un engagement public à la neutralité politique et à la soumission au pouvoir civil.⁵⁹ La CEDEAO et l'UA s'investissent directement dans le travail de diplomatie préventive en effectuant une mission conjointe de haut niveau. Le 21 mai 2005, le président Olusegun Obasanjo (du Nigeria qui exerçait la présidence tournante de l'UA), le président Mamadou Tandja (du Niger qui présidait la CEDEAO), le président Abdoulaye Wade du Sénégal voisin, le Premier ministre Cellou Diallo de la Guinée voisine, et le Secrétaire exécutif de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, se rendent à Bissau pour encourager tous les candidats au respect des règles du jeu et des résultats des élections.⁶⁰

Malam Banca Sanha, le candidat investi par le PAIGC, arrive en tête du premier tour du scrutin organisé le 19 juin 2005, devant Nino Vieira et Kumba Yala qui est éliminé (avec 25 % des voix) mais se retrouve dans une position forte d'arbitre. Yala conteste pendant plusieurs jours les résultats du premier tour qu'il estime avoir remporté. Il faudra une rencontre organisée par le président Wade au Sénégal réunissant Yala, Vieira et Sanha pour obtenir que le premier nommé accepte les résultats du premier tour tout en affirmant qu'il avait en réalité gagné.⁶¹ Le président déchu continue à commander une part significative du vote des Balantes. Sa consigne de vote entre les deux tours est très attendue. Le 2 juillet 2005, Yala apporte contre toute attente son soutien à

58. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2004/969, 15 décembre 2004.

59. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2005/380, 10 juin 2005.

60. Ibid.

61. "Guinea-Bissau: Kumba Yala agrees to accept election defeat while insisting he won", IRIN, 28 June 2005.

57. Voir la section II.2.

Nino Vieira qui gagnera au second tour (avec 52,35 % des voix) contre le candidat du PAIGC organisé le 24 juillet 2005. L'atmosphère politique se dégrade au lendemain de la proclamation de la victoire de Vieira, le résultat étant contesté par son adversaire. Il faudra à nouveau des efforts internationaux de bons offices pour obtenir l'apaisement postélectoral.

Le président de la Commission de l'UA a dépêché un envoyé spécial en la personne du président du Cap-Vert, Pedro Rodrigues Pires, qui insiste pour que les contestations électorales se fassent exclusivement en utilisant les recours prévus par la loi. Sanha et le Premier ministre (également président du PAIGC) Carlos Gomes Junior ont cependant du mal à accepter la décision définitive de la Cour suprême en faveur du candidat Vieira. Outre l'envoyé spécial de l'UA, les efforts de médiation pour faire avaliser le résultat du second tour de l'élection présidentielle ont été menés par la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP) dont le président en exercice à l'époque, Fradique Menezes de Sao Tome et Principe effectue également une visite à Bissau, ainsi que par la CEDEAO qui venait d'établir une présence permanente dans le pays avec un Représentant spécial du Secrétaire exécutif.⁶² Ces efforts portent leurs fruits puisque le nouveau président élu prêtera finalement serment le 1^{er} octobre 2005 après épuisement de tous les recours légaux par son adversaire du second tour. Le mandat de João Bernardo Vieira ne commençait pas cependant sous les meilleurs auspices. Cette personnalité centrale dans l'histoire politique du pays depuis 1980 était la source d'antagonismes et de rancœurs importants comme en témoignait la tension postélectorale.

La classe politique est restée très polarisée dans les mois qui ont suivi le retour de Vieira au sommet de l'Etat. Le président doit cohabiter avec le Premier ministre et chef de gouvernement issu du PAIGC, vainqueur des législatives de mars 2004. Le PAIGC est sorti très divisé de l'élection présidentielle, un groupe de responsables emmené par Aristide Gomes ayant choisi de soutenir le candidat indépendant Vieira contre celui du parti, Bacai Sanha. Les longs mois de contestation postélectorale entre juillet et octobre 2005 ont aggravé la tension entre le président élu et le Premier ministre. La décision du président Vieira de limoger le chef du gouvernement ne tarde

pas à arriver. Un fidèle de Vieira, Aristide Gomes, est nommé dès le 2 novembre 2005, ce qui déclenche une opposition du PAIGC, parti majoritaire à l'Assemblée nationale mais divisé entre partisans et adversaires du président élu. Le gouvernement d'Aristide Gomes repose sur les soutiens de Vieira au sein du PAIGC et sur le PRS de Kumba Yala dont le report de voix au second tour de l'élection a été déterminant. Les antagonismes politiques se déplacent à l'Assemblée nationale et opposent partisans et adversaires farouches du président et du Premier ministre.⁶³ Le climat n'est pas propice à la moindre discussion sérieuse sur les chantiers à engager par le gouvernement ou plus simplement sur les moyens immédiats de stopper la dégradation de la situation des finances publiques.⁶⁴ Tandis que la CEDEAO et le BANUGBIS s'emploient à organiser des rencontres entre conseillers présidentiels, membres du gouvernement et députés de tous les bords afin de faire baisser la tension entre les institutions nationales, l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA), la Banque centrale des Etats d'Afrique de l'Ouest (BCEAO) et la CEDEAO examinent les possibilités d'assistance financière et technique au pays dans le domaine économique. Une visite conjointe de ces organisations a ainsi lieu en février 2006 à Bissau.⁶⁵

C'est donc dans un contexte postélectoral politique et économique défavorable que le gouvernement devait afficher rapidement sa volonté de relever deux défis dont l'urgence était devenue flagrante : le vaste chantier de la réforme du secteur de la sécurité (armée, police et justice) et celui non moins difficile de la lutte contre l'implantation des réseaux internationaux de trafic de drogue dans le pays, phénomène devenu flagrant à partir de 2005. Une mission d'une équipe d'experts des réformes du secteur de la sécurité envoyée par le Royaume Uni effectue une visite en octobre 2005 et présente un rap-

62. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2005/575, 12 septembre 2005.

63. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2005/752, 2 décembre 2005.

64. Signe d'une fragilité financière extrême de l'Etat, le gouvernement doit effectuer un emprunt commercial de 4 milliards de francs CFA à court terme pour payer les salaires de novembre 2005 à janvier 2006. Cet effort ne suffit pourtant pas à empêcher que se poursuivent les grèves qui pénalisent gravement les jeunes Bissau-guinéens privés d'école pendant plusieurs mois. Voir le Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2006/162, 14 mars 2006.

65. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2006/162, 14 mars 2006.

port en décembre 2005 au gouvernement. C'est sur la base des recommandations de ce travail exploratoire que le Premier ministre met en place le 7 février 2006 un comité interministériel sur la réforme du secteur de la sécurité. Un comité de pilotage est également créé. Dirigé par le ministre de la Défense, il intègre à titre d'observateurs le Bureau des Nations unies (BANUGBIS), le PNUD, la CPLP et la CEDEAO.⁶⁶ Le processus semblait bien lancé. On verra plus loin que les progrès en matière de réforme du secteur de la sécurité seront extrêmement lents et limités.

Alors que l'utilisation du territoire bissau-guinéen comme lieu de transit et base d'opérations en Afrique de l'Ouest par des trafiquants de cocaïne en provenance d'Amérique latine et les éventuelles complicités au sein des forces de sécurité voire des autorités politiques du pays sont désormais ouvertement discutées, l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (UNODC) qui dispose d'un bureau régional à Dakar commence à s'investir de manière concrète. Une mission effectuée en janvier 2006 permet d'évaluer les capacités des institutions nationales à combattre le trafic de drogue. La conclusion est sans équivoque. Dans tous les domaines essentiels pour combattre des réseaux organisés, dangereux et dotés de moyens financiers considérables, la Guinée-Bissau est extraordinairement démunie.⁶⁷ Elle doit bénéficier en urgence d'une assistance multiforme pour espérer décourager les activités des réseaux criminels qui continuent d'acheminer des quantités énormes de cocaïne notamment avec de petits avions atterrissant sur des pistes de fortune sur un territoire non contrôlé par les forces de sécurité ou précisément contrôlées par des éléments de l'armée bissau-guinéenne associés aux trafiquants étrangers.

Les représentants de la CEDEAO, du Secrétaire général de l'ONU et de la CPLP doivent encore déployer des efforts de médiation après les nouvelles tensions au sein des élites politiques du pays déclenchées par le lancement d'une opération militaire par l'armée bissau-guinéenne le 14 mars 2006 contre une faction de la rébellion du Mouvement des forces démocratiques de Casamance (MFDC). Il s'agit pour l'armée de Vieira de nettoyer les bases d'une aile du mouvement rebelle sénégalais dirigée par Salif Sadio, dans la zone frontalière avec le Sénégal. Le fait que cette opération ait été

déclenchée cinq mois seulement après le retour de Nino Vieira au pouvoir indique la renaissance d'un axe Bissau-Dakar et semble corroborer l'hypothèse d'un soutien apporté par les autorités politiques du Sénégal au retour gagnant de l'ancien président Vieira après l'épisode désastreux de la guerre civile de 1998-99. L'opération militaire provoque par ailleurs une crise humanitaire grave dans la zone de combats entre l'armée et le MFDC. Les débats sont houleux au sein d'une Assemblée nationale déjà très marquée par la défiance permanente entre les partisans du gouvernement pro-Vieira d'Aristide Gomes et ses adversaires résolus. Les bons offices du représentant de la CEDEAO et des deux autres organisations très présentes dans les affaires politiques, l'ONU à travers le BANUGBIS et CPLP, et la gestion des conséquences humanitaires de la guerre ponctuelle avec la rébellion casamançaise contribuent à résorber la crise.⁶⁸

III.2. L'engagement de la CEDEAO en 2006-2008 : le Groupe international de contact, la lutte contre le trafic de drogue et la réforme du secteur de la sécurité

Les ministres des Affaires étrangères de la CEDEAO au cours de leur réunion précédant celle des chefs d'Etat et de gouvernement en janvier 2006 ont salué la tenue des élections de 2004 et 2005 qui avaient restauré l'ordre constitutionnel en Guinée-Bissau tout en soulignant d'une part la nécessité pour les acteurs politiques et militaires de s'abstenir de toute action pouvant menacer à nouveau ces acquis récents et en appelant d'autre part les partenaires extérieurs à soutenir le gouvernement dans la poursuite et l'accomplissement de la réforme du secteur de sécurité. Le Secrétaire exécutif de la CEDEAO a ensuite décidé de déployer une mission d'information sur la situation du pays dans les domaines sécuritaire, social, humanitaire et politique dans le cadre explicite du Protocole sur le Mécanisme de prévention, de gestion et de résolution de conflits qui l'y autorise. La mission comprenait notamment deux membres du Conseil des sages. Le rapport de cette mission qui a eu lieu du 2 au 5 mai

66. Ibid.

67. Ibid.

68. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2006/487, 6 juillet 2006.

2006 à Bissau a ensuite été discuté au cours d'une réunion des ministres des Affaires étrangères de l'organisation à Monrovia.⁶⁹ Le principal résultat de cette initiative de la CEDEAO dans le cadre explicite de son rôle de prévention de conflit dans un des pays les plus fragiles de la région fut la décision par les chefs d'Etat et de gouvernement d'adopter la proposition des ministres des Affaires étrangères de créer un Groupe international de contact sur la Guinée-Bissau comme un forum de coordination et d'harmonisation des interventions des partenaires du pays avec le double objectif de la stabilisation politique et de la relance de l'économie.⁷⁰

Au cours de la même période, la CEDEAO et son pays membre le plus puissant, le Nigeria, sont venus au secours du gouvernement de Guinée-Bissau qui a toujours de grandes difficultés à assurer ses responsabilités minimales, le paiement des salaires de la fonction publique. Le Nigeria a débloqué une aide financière d'urgence de 2,5 millions de dollars tandis que le Secrétariat exécutif de la CEDEAO participait à cet effort à hauteur de 1,5 millions de dollars.⁷¹ Le Groupe international de contact (GIC-GB) porté par la CEDEAO a participé à une table ronde des partenaires de la Guinée-Bissau organisée à Genève en novembre 2006 où les promesses de financement se sont élevées à 267,51 millions de dollars, en deçà de l'objectif de 538 millions de dollars.⁷² Mais il s'agissait bien de promesses qui prennent des mois sinon des années avant de se matérialiser. Dans le cas de la Guinée-Bissau, la difficulté à mobiliser des financements est d'autant plus grande que la capacité du gouvernement à proposer des projets et des programmes précis à financer est fortement limitée par le déficit de ressources humaines qualifiées au sein de l'administration publique. L'effort financier de la CEDEAO donne des résultats concrets importants pour le pays au cours de l'année 2007. L'assistance budgétaire de 3,5 millions de dollars promise par la CEDEAO à la table ronde des bailleurs de fonds a permis au gouvernement d'honorer des arriérés de paiements du service de la dette à la Banque africaine de développement (BAD), mettant ainsi fin aux mesures qui avaient été prises par cette importante institution financière à l'en-

contre de la Guinée-Bissau, et y interdisaient tout nouvel engagement.⁷³

Le GIC-GB permet à la CEDEAO et à des pays membres de la CEDEAO présents par ailleurs dans le groupe (le Cap-Vert, le Sénégal, la Gambie, le Nigeria, le Ghana participent ainsi régulièrement aux réunions du Groupe), de faire un plaidoyer auprès des pays donateurs et des institutions multilatérales fondé sur la nécessité de prendre en compte la fragilité particulière de la Guinée-Bissau et le lien direct entre la stabilisation économique du pays, le renforcement des capacités de l'Etat, sa sécurité et de celle de l'ensemble d'une Afrique de l'Ouest de plus en plus exposée aux menaces transnationales du trafic de drogue, d'armes et du terrorisme. La question du trafic de drogue a ainsi clairement généré l'intérêt des pays de l'Union européenne (UE), pays destinataires de l'essentiel de la cocaïne transitant par la Guinée-Bissau (et d'autres pays de la région comme la Guinée, le Sénégal ou le Cap-Vert) et celui des pays d'Amérique (Etats-Unis et Brésil notamment) engagés dans une lutte de longue haleine contre les puissants réseaux criminels qui avaient découvert les avantages comparatifs des routes ouest-africaines pour leur trafic.

Il n'y avait plus de doute à partir de 2006 sur l'implantation du trafic en Guinée-Bissau. En septembre 2006, ce sont 674 kg de cocaïne et des stocks d'armes et des équipements de communications qui avaient été saisis dans la capitale.⁷⁴ La disparition quelques semaines plus tard de cette énorme quantité de drogue saisie par la police criminelle et entreposée dans un magasin présumé sûr du ministère des Finances illustra de manière flagrante l'implication d'officiels civils et/ou militaires dans le trafic.⁷⁵ Le rapport préliminaire d'une commission interministérielle d'enquête sur cette disparition mettra en cause des personnalités politiques influentes du gouvernement de l'ancien Premier ministre Aristide Gomes.⁷⁶ En avril 2007, la police criminelle interceptera à nouveau un véhicule transportant 635 kg de cocaïne, deux militaires et un civil.

69. Ibid.

70. Ibid.

71. Ibid.

72. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2006/946, 6 décembre 2006.

73. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2007/576, 28 septembre 2007.

74. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 6 décembre 2006, op.cit.

75. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2007/401, 3 juillet 2007.

76. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 28 septembre 2007, op.cit.

Remis aux autorités militaires, les deux soldats seront rapidement remis en liberté, témoignant à nouveau de l'ampleur de l'implication de hauts responsables de l'armée dans un trafic extrêmement lucratif.⁷⁷

Même si l'ONUDC, avec l'assistance de l'ONUGBIS, est naturellement en première ligne pour se saisir de la question du trafic de drogue et travailler à l'élaboration d'une stratégie de soutien aux autorités du pays, la CEDEAO ne tarde pas à faire également de la réaction à cette menace une de ses priorités. Elle souligne la nature régionale de la menace du trafic de drogue, des saisies importantes ayant été faites dans plusieurs autres pays de la région au cours de la même période. Chacun est également conscient des facteurs géographiques, politiques, militaires et économiques qui rendent la Guinée-Bissau particulièrement attractive pour les réseaux de trafiquants latino-américains et des conséquences graves de l'absence d'une réaction rapide et dissuasive. La CEDEAO évoque au cours de l'année 2007 son intention d'organiser une conférence internationale sur le trafic de drogue dans la région.⁷⁸ L'assistance technique de l'ONUDC et la fourniture d'un minimum d'équipements de mobilité et de communications à la police judiciaire de Bissau constituent les premières réponses concrètes à la prise de conscience de l'infiltration de l'Etat par les réseaux du crime organisé. La première conférence internationale sur le trafic de drogue en Guinée-Bissau sera organisée le 19 décembre 2007 à Lisbonne, sous l'égide des gouvernements du Portugal et de la Guinée-Bissau. 6,7 millions de dollars (contre un objectif de 19 millions de dollars) sont alors promis par les participants à la conférence pour des actions d'urgence de lutte anti-drogue en 2008.⁷⁹ La conférence ministérielle organisée par la CEDEAO sur le trafic de drogue a lieu quant à elle du 26 au 29 octobre 2008 à Praia (Cap-Vert), réunissant les quinze pays membres et des organisations régionales et internationales.⁸⁰

Malgré l'identification de la réforme du secteur de la sécurité comme le chantier prioritaire qui conditionne

toutes les autres réformes et initiatives visant à stabiliser politiquement et économiquement le pays, y compris la lutte contre le trafic de drogue, le processus est resté largement paralysé entre 2006 et 2008. Le comité interministériel mis en place en février 2006 par le Premier ministre contesté Aristide Gomes affichera peu de résultats jusqu'à son départ en avril 2007. En mars 2007, les trois partis les plus importants au sein de l'Assemblée nationale avaient conclu un « pacte de stabilité » et un accord de stabilité parlementaire et gouvernementale devant se traduire par la formation d'un gouvernement de consensus national dirigé par un Premier ministre issu du PAIGC. L'hostilité du président Vieira à ce schéma qui impliquait de se séparer de son allié, le Premier ministre Aristide Gomes, n'empêchera pas l'Assemblée nationale de retirer sa confiance au gouvernement le 19 mars 2007 et d'obtenir le limogeage d'Aristide Gomes. Le 9 avril 2007, le troisième vice-président du PAIGC, Martinho N'Dafa Cabi est nommé Premier ministre, déjà le troisième chef de gouvernement pendant le cycle législatif inauguré par les élections de 2004 et devant s'achever en 2008. Le gouvernement N'Dafa Cabi met en place un nouveau comité interministériel et un nouveau comité de pilotage de la réforme du secteur de sécurité en juin 2007. Des progrès sont enfin enregistrés. Le comité approuve en septembre 2007 un plan d'action pour la période 2007-2009 portant sur quatre secteurs (défense, sécurité, justice, dossier des vétérans) dont le coût est estimé à 184,3 millions de dollars.⁸¹ Il est prévu que le gouvernement participe à hauteur de 10%. Les contributions annoncées par les partenaires extérieurs couvrant 23,4 % du coût total, il restait encore un énorme besoin de financement de 76,6 %.⁸²

Sans jouer les premiers rôles, la CEDEAO a apporté un soutien constant à la réforme du secteur de la sécurité. Sous son impulsion, la deuxième réunion du GIC-GB a réuni le 26 mars 2007 à Lisbonne neuf pays (Angola, Brésil, Cap-Vert, Espagne, France, Ghana, Nigeria, Portugal et Sénégal), la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), les Nations unies et l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Le Groupe a notamment mis l'accent sur les menaces sécuritaires liées aux flux d'armes illégaux et au trafic de drogue, appelé le gouvernement à mettre en œuvre la Convention de la CEDEAO sur les armes légères, et salué les offres de l'An-

77. Ibid.

78. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 28 septembre 2007, op.cit.

79. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2008/181, 17 mars 2008.

80. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2008/751, 2 décembre 2008.

81. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 28 septembre 2007, op.cit.

82. Ibid.

gola et du Nigeria de participer à la formation des militaires et des forces de sécurité de Guinée-Bissau.⁸³ En mai 2007, la CEDEAO a approuvé une enveloppe financière de 2 millions de dollars pour un projet de réinsertion d'une trentaine d'officiers supérieurs de l'armée bissau-guinéenne dans l'agriculture incluant une formation au Brésil.⁸⁴ Le projet devait être piloté par le PNUD et exécuté par une agence choisie par le ministère brésilien des Affaires étrangères. La mise en œuvre se révélera difficile et sera une des illustrations du décalage entre les ambitions de la CEDEAO et sa capacité à conduire à terme ses initiatives de manière concrète.⁸⁵

L'intérêt de la CEDEAO pour la réforme du secteur de la sécurité se manifestera ensuite en avril 2008 par la visite d'une délégation du comité des chefs d'état-major de l'organisation (conduite par les chefs d'état-major du Nigeria et du Burkina Faso) centrée sur l'évaluation de l'état des casernes et plus généralement des conditions de vie des militaires.⁸⁶ La délégation appela la CEDEAO et les Nations unies à accroître les efforts de mobilisation des financements pour la mise en œuvre du programme de réforme du secteur de la sécurité, y compris la réintégration des anciens combattants dans la vie civile. Le résultat du recensement des effectifs de l'armée publié en avril 2008 avait confirmé l'un des problèmes des forces armées du pays. 55,4 % des effectifs actifs de 4458 personnes étaient des officiers supérieurs et des sous-officiers, donnant à l'armée une structure de pyramide inversée particulièrement coûteuse pour le budget d'un pays démuni comme la Guinée-Bissau.⁸⁷ Le fait que ce recensement n'ait été finalisé qu'en 2008 témoignait par ailleurs de la lenteur et des incohérences du programme de réforme du secteur de la sécurité.

III.3. Les élections législatives de novembre 2008 et l'implication de la CEDEAO

Le régime politique du pays et le calendrier électoral adopté pendant la transition qui a suivi le coup d'Etat de 2003 ont eu pour conséquence d'imposer un rythme électoral exigeant pour la très jeune, fragile et démunie démocratie bissau-guinéenne. L'Assemblée nationale qui détermine le choix du Premier ministre, chef du gouvernement, ayant un mandat de quatre ans, de nouvelles élections législatives devaient être organisées en avril 2008. Le président Vieira élu pour cinq ans en juillet 2005 ne devait lui remettre son mandat en jeu qu'en 2010. Une contradiction entre les provisions de la Constitution qui prévoit l'expiration en avril 2008 du mandat de l'Assemblée nationale élue en mars 2004 et la loi électorale d'autre part qui prévoit explicitement la période allant du 23 octobre au 25 novembre pour l'organisation d'élections législatives provoquera une énième tension entre le président Vieira et les députés. Ces derniers votent la prorogation de leur mandat au-delà du 21 avril 2008 et jusqu'à la proclamation des résultats des nouvelles élections législatives prévues pour le 16 novembre 2008.⁸⁸ Le 1er août 2008, la Cour suprême déclare inconstitutionnelle la loi votée par l'Assemblée nationale, ce qui conduit le président Vieira à démettre le gouvernement de Martinho N'Dafa Cabi et à nommer un nouveau Premier ministre, Carlos Correia, chargé de diriger un gouvernement intérimaire qui expédiera les affaires courantes et organisera les élections du 16 novembre.⁸⁹ On en est déjà à trois Premiers ministres entre l'élection présidentielle de 2005 et les législatives de 2008 et à quatre dans le cycle législatif entamé en mars 2004. Cette instabilité gouvernementale est préjudiciable à la réalisation des réformes cruciales dont a besoin le pays.

Comme lors des élections précédentes, ce sont les Nations unies notamment le PNUD et le BANUGBIS qui jouent les premiers rôles dans l'assistance aux institutions nationales impliquées dans le processus électoral, répondant à une demande officielle adressée par le Premier

83. "High level contact group mission for Guinea Bissau", ECOWAS Press Release N°23/2007, 28 March 2007

84. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2007/401, 3 juillet 2007.

85. Entretiens à Bissau, janvier 2010.

86. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2008/395, 17 juin 2008.

87. Ibid.

88. Ibid.

89. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2008/628, 29 septembre 2008.

ministre au Secrétaire général de l'ONU.⁹⁰ La décision du Conseil de sécurité de l'ONU en décembre 2007 d'inclure la Guinée-Bissau dans la liste des pays inscrits à l'agenda de la Commission de consolidation de la paix devait par ailleurs accroître sensiblement l'assistance des Nations unies dans le pays et permettre d'espérer une meilleure coordination de toutes les interventions.⁹¹ En mars 2008, le pays est également déclaré éligible à l'assistance financière du Fonds de consolidation de la paix (Peacebuilding Fund). L'année 2008 est dominée par la préparation des élections législatives avec comme défi principal la mobilisation des fonds dont la centralisation est confiée au PNUD. La CEDEAO fait partie des premières organisations à apporter une contribution de 500 000 dollars.⁹² L'Union européenne, l'Union africaine, la CEDEAO, l'UEMOA, l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) et la CPLP ont décidé de déployer des missions d'observation électorale avant et pendant les législatives du 16 novembre 2008. Le Groupe international de contact, dont une représentation locale co-présidée par la CEDEAO et le Portugal a été créée en mai 2008, s'est réuni régulièrement pendant les mois qui précèdent les élections pour dialoguer avec le gouvernement et les autres acteurs locaux et favoriser la coordination des actions des partenaires.

La mission d'observation de la CEDEAO conduite par un des membres du Conseil des sages et constituée de 45 observateurs s'est déployée dans toutes les régions du pays. Elle s'est appuyée sur une équipe de fonctionnaires de la Commission de la CEDEAO, notamment de l'unité d'assistance électorale, dirigée par le conseiller pour la démocratie et la bonne gouvernance du président de la Commission.⁹³ Avant le déploiement de la mission, le bureau du Représentant spécial du président de la Commission en Guinée-Bissau avait pu observer les différentes étapes du processus électoral, y compris le recensement des électeurs qui s'était convenablement

déroulé du 3 au 29 juillet 2008 et avait permis d'enregistrer 578 974 personnes, soit 94,6 % du corps électoral estimé.⁹⁴ Toutes les équipes d'observation ont salué le bon déroulement des opérations de vote et le dépouillement des résultats. 82 % des électeurs inscrits ont voté et les résultats annoncés par la Commission nationale électorale le 26 novembre n'ont pas fait l'objet de sérieuses contestations. Le PAIGC a obtenu une nette majorité des votes exprimés (227 036) et gagné 67 des 100 sièges de députés à l'Assemblée nationale. Le PRS a consolidé sa place de deuxième parti du pays avec 115 409 suffrages en sa faveur et 28 sièges à l'Assemblée. Le Parti républicain pour l'indépendance et le développement (PRID) créé par Aristide Gomes, ancien Premier ministre et proche du président Vieira, a obtenu trois sièges tandis que deux autres partis gagnaient chacun un siège de député.⁹⁵

Avec l'aide décisive des partenaires extérieurs, la Guinée-Bissau avait à nouveau pu organiser des élections de bonne facture et sans violence et donné le sentiment d'un apprentissage de plus en plus effectif des pratiques démocratiques par les acteurs politiques du pays. Le PAIGC, vainqueur des législatives, a élu en son sein le président de l'Assemblée nationale Raimundo Pereira tandis que le chef du parti et ancien Premier ministre (2004-2005) Carlos Gomes Junior était nommé Premier ministre par le président Vieira le 25 décembre 2008.⁹⁶ Malgré les tensions de longue date connues entre les deux hommes, le président avait respecté le verdict des urnes et la règle constitutionnelle qui voulait que le chef de gouvernement soit issu du parti majoritaire à l'Assemblée nationale. Le nouveau gouvernement de Gomes Junior installé le 8 janvier 2009 devait faire face aux mêmes nombreuses priorités que les précédents, parmi lesquelles la réforme et la modernisation de l'Etat, la réforme du secteur de la sécurité, la lutte contre le trafic de drogue et le crime organisé, la relance de la croissance économique. L'organisation d'élections locales avant la fin de l'année 2010 était également au programme du gouvernement, tout comme celle de l'élection présidentielle au bout des cinq ans de mandat de Nino Vieira. Les jours et les mois

90. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2007/715, 6 décembre 2007.

91. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2008/181, 17 mars 2008.

92. Les autres contributions significatives sont venues de l'Union européenne, du Fonds de consolidation de la paix de l'ONU, de l'Angola, du PNUD, du Brésil, du Portugal, de l'Espagne et du Japon.

93. "ECOWAS observers in Guinea Bissau for legislative elections", Press Release N°113/2008, Bissau, 15 November 2008.

94. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 29 septembre 2008, op.cit.

95. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2008/751, 2 décembre 2008.

96. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2009/169, 31 mars 2009.

suivant les élections législatives satisfaisantes de novembre 2008 allaient montrer une fois de plus que l'absence de changements dans les pratiques au sein des forces armées et les relations opaques entre les factions de cette armée et les acteurs politiques exposaient toujours le pays à une violence politique soudaine et rédhibitoire.

III.4. De la montée des tensions politico-militaires au double assassinat de mars 2009 : initiatives et réactions de la CEDEAO

Tous les acteurs et observateurs de la vie politique en Guinée-Bissau savaient que la dynamique des alliances et des conflits entre les différents pôles d'influence au sein des forces armées d'une part, et entre les factions de cette armée et les responsables des partis politiques d'autre part, jouait toujours un rôle au moins aussi important que les résultats électoraux. Comme souligné plus haut, le retour spectaculaire de João Bernardo Vieira au pouvoir en 2005 après avoir été contraint à l'exil en 1999 tenait en grande partie à ces alliances ponctuelles entre acteurs militaires et politiques influents qui se connaissent par ailleurs depuis les années de la guerre de libération. Le rappel historique proposé dans les sections précédentes a également montré que les complots, suspicions de complot, tentatives de coup d'Etat, neutralisations préventives d'adversaires entre 1980 et 1999 ont créé les conditions d'une instabilité structurelle de l'armée et de sa défiance à l'égard du pouvoir politique civil. L'intrusion du trafic de drogue en provenance d'Amérique latine dans le pays et la tentation pour certains acteurs militaires et politiques de se faire complices des réseaux criminels transnationaux n'ont fait qu'accroître significativement les menaces pesant sur la stabilité et la paix dans un pays qui essaie par ailleurs d'afficher un respect du formalisme démocratique.

La réforme tant évoquée du secteur de la sécurité notamment depuis 2004 était censée permettre d'alléger cette menace mais elle n'a quasiment connu aucun progrès concret jusqu'en 2009. Une mission déployée par le Secrétaire général de l'ONU en octobre 2008, sur demande du ministre de la Défense de Guinée-Bissau, avait conclu que le programme de réforme manquait de vision stratégique claire à moyen et long terme et indiqué comme principales contraintes la faible capacité du gouvernement, le manque d'infrastructures institutionnelles et de res-

sources pour la planification.⁹⁷ Pendant que les missions d'évaluation de différentes organisations et partenaires extérieurs se succédaient à Bissau, et qu'on remettait à plat périodiquement les documents stratégiques de réforme du secteur de la sécurité, rien ne changeait dans l'état d'esprit, les calculs personnels et les logiques d'intérêt des chefs militaires dans les casernes. Les élections législatives de 2004 et l'élection présidentielle de 2005 ne s'étant pas traduits par de véritables réformes, il n'y avait pas de raison d'espérer qu'un terme soit mis à la tradition des coups d'Etat et des assassinats politico-militaires.

La première alerte sécuritaire grave est venue en août 2008. Le chef d'état-major des armées Tagme Na Waie annonce alors que le chef d'état-major de la marine, le contre-amiral José Americo Bubo Na Tchuto, était en passe de perpétrer un coup d'Etat. Suspendu de ses fonctions et mis en résidence surveillée, il réussit pourtant à s'échapper et à sortir du pays. Le 12 août 2008, il est arrêté en Gambie par les autorités de ce pays voisin de la Guinée-Bissau. Après le complot présumé du chef de la marine, les autorités militaires ont dispersé les effectifs de la marine dans différentes casernes à travers le pays afin de mieux les contrôler.⁹⁸ Depuis quelques années, la marine était devenue un corps particulièrement influent sous l'autorité de Bubo Na Tchuto dont l'aisance financière récente qui se traduisait en une générosité peu discrète à l'égard de ses hommes, était l'objet d'interrogations. Compte tenu des responsabilités de la marine en matière de surveillance des côtes et des nombreuses îles faisant partie du territoire du pays et de l'utilisation avérée de ce territoire comme lieu de transit par les trafiquants de cocaïne, de lourds soupçons de complicité pesaient sur les unités de la marine mais aussi sur les autres hauts responsables des forces armées.⁹⁹

La rivalité entre Bubo Na Tchuto et son chef d'état-major général, Tagme Na Waie, était également connue à Bissau. La crainte d'une déstabilisation des institutions politiques et militaires par Bubo Na Tchuto depuis la Gambie, en donnant des ordres à ses fidèles, est restée vive pendant plusieurs mois. Les dispositifs de sécurité du président Vieira et du chef d'état-major des armées ont été renforcés

97. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 2 décembre 2008, op.cit.

98. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 29 septembre 2008, op.cit.

99. Entretiens à Bissau, janvier 2010

et la composition des unités de protection modifiée.¹⁰⁰ Ces mesures n'ont pas empêché une attaque violente à la grenade et à l'arme automatique de la résidence du président Vieira à l'aube du 23 novembre 2008. L'objectif des assaillants était manifestement l'élimination physique du président qui s'en sort indemne. Cinq militaires ont été rapidement arrêtés pendant que l'enquête militaire continuait sur cette attaque.¹⁰¹ Perpétrée sept jours seulement après les élections législatives du 16 novembre saluées pour la qualité de leur organisation, la tentative d'assassinat du président Vieira soulignait une fois de plus brutalement l'extrême fragilité d'un processus politique d'apprentissage démocratique qui paraissait prometteur et la tentation permanente de la violence ciblée comme moyen de résolution des conflits.

La CEDEAO a rapidement réagi à l'attaque contre la résidence présidentielle, en publiant un communiqué le jour même¹⁰² et surtout en dépêchant à Bissau dès le lendemain 24 novembre une mission de haut niveau conduite par le Président de la Commission Mohamed Ibn Chambas et la secrétaire d'Etat en charge de la coopération régionale du Burkina Faso, Minata Samate Cessouma, représentant la présidence en exercice tournaute de la CEDEAO. La mission eut des entretiens avec le président, le Premier ministre, les ministres des Affaires étrangères et de la Défense, le chef d'état-major général des armées et les principaux responsables des partis politiques.¹⁰³ La mission de bons offices a sans doute contribué à apaiser la tension immédiatement après la tentative d'assassinat du président Vieira et à montrer que l'organisation régionale n'entendait pas permettre que les efforts diplomatiques et financiers engagés pour l'organisation récente des élections législatives soient annihilés par les actes d'un groupe de militaires hostiles au chef de l'Etat. Mais aucune décision spécifique ne sera prise par la CEDEAO au sujet de la stabilisation de la Guinée-Bissau après la réunion de son Conseil de médiation et de sécurité le 2 décembre 2008 à Ouagadougou. Au cours du mois de décembre 2008, la présidence de la Commission de l'Union africaine a également dépêché à

Bissau un envoyé spécial, Francisco Madeira du Mozambique.¹⁰⁴

Les mesures de renforcement de la sécurité présidentielle prises localement par les autorités militaires tout comme l'attention exprimée par la CEDEAO, l'UA et les autres partenaires extérieurs de la Guinée-Bissau n'ont pas permis d'empêcher une nouvelle tentative d'assassinat, réussie celle-là, sur le chef d'état-major des forces armées, le général Tagme Na Waie et le président Vieira. Le 1er mars 2009 au soir, Tagme Na Waie est tué dans une explosion à la bombe qui détruit une partie du bâtiment qui abrite les bureaux de l'état-major des armées. Quelques heures plus tard, à l'aube du 2 mars, un groupe de militaires attaque la résidence du président Vieira, y pénètre et exécute le chef de l'Etat après l'avoir torturé.¹⁰⁵ Une commission de chefs militaires mise en place dans les heures qui suivent le double assassinat et dirigée par le commandant de la marine, José Zamora Induta, informe la nation de ces événements tragiques et réaffirme la subordination des forces armées aux autorités politiques civiles et leur engagement à respecter la Constitution.¹⁰⁶ Celle-ci sera effectivement respectée puisque le président de l'Assemblée nationale, Raimundo Pereira, devient président de la République intérimaire dès le 3 mars 2009 et est chargé d'organiser rapidement une élection présidentielle. Le gouvernement crée dès le 2 mars une commission d'enquête sur les deux assassinats. Elle ne donnera aucun résultat.

Les événements du 1^{er} et 2 mars provoquent l'émoi et la consternation des partenaires de la Guinée-Bissau à commencer par la CEDEAO dont le président en exercice, le Nigérian Umaru Yar'Adua, décide d'envoyer dès le 3 mars une mission composée des ministres des Affaires étrangères du Nigeria, du Burkina Faso, du Cap-Vert, de la Gambie et du Sénégal, accompagnés par le président de la Commission de la CEDEAO.¹⁰⁷ Comme au lendemain

100. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau, 2 décembre 2008, op.cit.

101. Ibid.

102. "Statement by ECOWAS on the attack on the residence of the President of Guinea Bissau", Press Release N°116/2008, Abuja, 23 November 2008.

103. "ECOWAS delegation due in Bissau", Press Release N°117/2008, Abuja, 24 November 2008.

104. Au cours de la même période, le président Pedro Pires du Cap-Vert effectua également une visite dans le pays et le président angolais Eduardo dos Santos dépêcha un envoyé spécial, témoignant de l'intérêt croissant du grand pays lusophone du continent pour la Guinée-Bissau.

105. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2009/169, 31 mars 2009.

106. L'amiral Zamora Induta sera ensuite nommé chef d'état-major des armées par interim sous le président intérimaire Raimundo Pereira avant d'être confirmé dans ses fonctions par le président élu en juillet 2009, Malam Banca Sanha.

107. "ECOWAS Chairman condemns killings in Bissau, urges security agencies to avert deterioration of situation", Press Release N°020/2009, Abuja, 2 March 2009.

de la première attaque manquée contre le président Vieira en novembre 2008, la CEDEAO est très prompte à assurer une présence de haut niveau sur le terrain afin de contenir immédiatement les risques de chaos après la décapitation de l'armée et de l'institution présidentielle en quelques heures. Le Comité des chefs d'état-major de la CEDEAO qui se réunissait en session ordinaire du 4 au 6 mars à Praia au Cap-Vert s'est également saisi de la situation créée par les événements en Guinée-Bissau, et recommandé explicitement le déploiement par l'organisation régionale d'un « groupe multidisciplinaire pour le suivi du programme de réforme du secteur de la sécurité » dans le pays.¹⁰⁸ Le comité des chefs d'état-major établissait ainsi un lien direct entre les tragiques événements de Bissau et l'absence de progrès dans la mise en œuvre de cette réforme du secteur de la sécurité érigée pourtant en priorité absolue depuis plusieurs années.

La situation en Guinée-Bissau a ensuite constitué le dossier principal de la réunion ministérielle du Conseil de médiation et de sécurité de la CEDEAO qui s'est tenue le 19 mars 2009 à Bissau même, un symbole fort pour marquer la solidarité de l'organisation régionale et sa détermination à aider le pays à se relever du double assassinat datant alors de moins de vingt jours. Les ministres du CMS ont recommandé à la CEDEAO de collaborer avec les Nations unies en vue du déploiement de contingents militaires et policiers afin d'assurer la protection des institutions républicaines, des personnalités importantes et du processus électoral en Guinée-Bissau.¹⁰⁹ Ils ont également recommandé l'organisation immédiate au Cap-Vert d'une table ronde des partenaires techniques et financiers de la Guinée-Bissau en vue de mobiliser des ressources pour la mise en œuvre de la réforme du secteur de la sécurité. Une autre recommandation du CMS était pour la CEDEAO de travailler avec l'UA et l'ONU à la création d'une commission d'enquête internationale sur les événements intervenus en Guinée-Bissau depuis le complot présumé d'août 2008, dans l'objectif de mettre fin à l'impunité et de contribuer à la justice et à la réconciliation. La lutte contre le trafic de drogue a à nouveau été évoquée, les ministres du CMS recommandant le renforcement de la capacité institutionnelle de la Commission

de la CEDEAO dans ce domaine et le début de la mise en œuvre du plan d'action de la CEDEAO (adopté en octobre 2008) en considérant la Guinée-Bissau, le Cap-Vert et la Guinée comme pays pilotes. Le CMS a enfin indiqué que la CEDEAO allait contribuer financièrement à l'organisation de l'élection présidentielle anticipée rendue nécessaire par la disparition brutale du président Vieira.¹¹⁰

La recommandation par le CMS de la CEDEAO du déploiement préventif d'une mission militaire et policière n'a pas été soutenue par le gouvernement de Guinée-Bissau dont le porte-parole a indiqué le 1^{er} avril que le pays avait plutôt besoin d'un soutien international au programme de réforme du secteur de la sécurité.¹¹¹ La table ronde recommandée à ce sujet par la CEDEAO a eu lieu dès le 20 avril 2009 à Praia, organisée conjointement avec la CPLP, le BANUGBIS et les gouvernements de Guinée-Bissau et du Cap-Vert. Elle a réuni les représentants de 29 pays ainsi que ceux de l'UA, de la CPLP, de l'UE, de l'OIF, de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU et différentes agences des Nations unies. La réunion a notamment recommandé la mise en place d'un fonds de pension pour les forces armées, la création d'une académie de police, le renforcement de la capacité des services de sécurité à assurer la protection des institutions démocratiques nationales et de leurs représentants et la coordination du dialogue avec les partenaires sur la réforme du secteur de sécurité par le gouvernement de Guinée-Bissau. Une fois de plus, le déficit de coordination des actions prévues au titre de la réforme et l'absence d'une division des tâches entre les nombreux partenaires techniques et financiers avaient été identifiés comme des contraintes majeures à la réalisation de progrès de cette réforme.¹¹² La Commission de la CEDEAO et ses Etats membres ont annoncé à l'occasion de la table ronde une nouvelle contribution financière de 13,5 millions de dollars pour la Guinée-Bissau destinée à la réforme du secteur de la sécurité, à la stabilisation économique, au soutien à une commission d'enquête internationale sur les assassinats politiques et à l'organisation de l'élection présidentielle anticipée qui devait se tenir en juin 2009, un peu au-delà du délai constitution-

108. "La CEDEAO va déployer un Groupe multidisciplinaire pour le suivi du programme de réforme du secteur de la sécurité en Guinée Bissau", Communiqué de presse N°025/2009, Praia, 6 mars 2009.

109. "ECOWAS Foreign Ministers call for deployment of Protection Force in Guinea Bissau", Press Release N°029/2009, Bissau, 21 March 2009.

110. Ibid.

111. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2009/302, 10 juin 2009.

112. Ibid.

nel de deux mois jugé trop court par les acteurs politiques du pays.¹¹³

L'assassinat du président Vieira obligeait en effet le pays exsangue à organiser une nouvelle élection présidentielle sept mois seulement après les dernières élections législatives largement financées par l'aide extérieure. L'exercice de démocratie interne dans les grands partis fonctionna une nouvelle fois correctement. Malam Bacai Sanha, candidat malheureux en 2000 et en 2005, est préféré au président intérimaire Raimundo Pereira, soutenu pourtant par le Premier ministre Carlos Gomes Junior, pour représenter le PAIGC à l'élection dont le premier tour est prévu pour le 28 juin 2009. Le PRS choisit une fois de plus d'investir l'ancien président Mohamed Yala.¹¹⁴ Un autre ancien président qui a conduit la transition entre 2003 et 2005, Henrique Pereira Rosa, se présente comme candidat indépendant tout comme le ministre de l'Administration territoriale Baciro Dabó qui était un proche de Nino Vieira. Alors que la campagne électorale allait commencer dans des conditions qui semblaient convenables, un nouveau double assassinat allait replonger le pays dans l'incertitude. Le 4 juin 2009, le candidat Baciro Dabó est abattu par des hommes en uniforme militaire dans sa résidence. Le même jour, un député du PAIGC et ancien ministre de la Défense, Helder Proença, est tué ainsi que son chauffeur et son garde du corps dans une embuscade.¹¹⁵ Les services de sécurité affirmeront ensuite que les deux hommes préparaient une tentative de coup d'Etat et avaient été tués parce qu'ils résistaient à leur arrestation.¹¹⁶

La CEDEAO condamne ces nouvelles violences ciblées commises par des éléments des forces armées et le comité des chefs d'état-major de l'organisation qui se réunissait le 11 juin 2009 à Ouagadougou dépêcha une mission de contact à Bissau composée des chefs d'état-major du Bénin, du Cap-Vert, de la Gambie, du Nigeria et du Sénégal afin de trouver des « solutions pratiques » aux défis sécuritaires et politiques du pays à la veille des élec-

tions.¹¹⁷ La conférence des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO qui s'est tenue à Abuja le 22 juin 2009, six jours avant le premier tour de l'élection présidentielle anticipée, a annoncé un appui financier additionnel à l'organisation du scrutin ainsi que la décision du gouvernement du Nigeria de déboursier 3,5 millions de dollars pour payer trois mois d'arriérés de soldes aux militaires et de leur fournir des véhicules et des équipements de communication pour assurer la sécurité des élections. Ces gestes du Nigeria et de la CEDEAO ont joué un rôle déterminant dans la tenue à bonne date et dans des conditions satisfaisantes de sécurité des deux tours du scrutin présidentiel les 28 juin et 26 juillet 2009.¹¹⁸

Les élections se sont déroulées sans violence et ont été jugées libres, justes et transparentes par les différentes missions d'observation déployées dans le pays, y compris celles de la CEDEAO, de l'UA, de l'OIF, de la CPLP, de l'UE et d'organisations de la société civile notamment soutenues par la Fondation Friedrich Ebert.¹¹⁹ Avec respectivement 39,59 % et 29,42 % des voix au premier tour, Malam Bacai Sanha du PAIGC et Mohamed Yala du PRS se sont qualifiés pour le second tour tandis que le candidat indépendant Henrique Rosa arrivait en troisième position avec un bon score de 24,19 % des voix. Le taux d'abstention de 40% était cependant le plus élevé depuis les premières élections multipartites de 1994, indiquant une désaffection de l'électorat. Au second tour le 26 juillet 2009, le taux d'abstention resta élevé à 39 %. Malam Bacai Sanha qui avait perdu face à Yala en 1999 puis face à Vieira en 2005, l'emporta cette fois avec 63,31 % des voix contre 36,69 % pour l'ex-président Yala. Le président élu a pris fonction le 8 septembre 2009, en présence des chefs d'Etat du Nigeria, du Burkina Faso, du Sénégal, de la Gambie et du Cap-Vert. Il promet d'ouvrir une nouvelle page dans la vie politique du pays basée sur

113. "ECOWAS and Member States rally to support Guinea Bissau at roundtable", Press Release N°039/2009, Praia, 20 April 2009.

114. L'ancien président Kumba Yala avait entre-temps changé de prénom à la suite de sa conversion à l'islam en 2008.

115. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2009/302, 10 juin 2009.

116. Entretiens, Bissau, janvier 2010.

117. "ECOWAS Chiefs of Defence Staff want contact mission", Press Release N°061/2009, Ouagadougou, 12 June 2009.

118. Entretiens, Bissau, janvier 2010.

119. La Fondation Friedrich Ebert (le bureau de Dakar) a envoyé, financé et encadré une équipe d'experts observateurs de la Rencontre africaine pour la démocratie et les droits de l'Homme (RADDHO) pour surveiller, au côté des autres grandes organisations régionales ou internationales, le déroulement et la transparence de l'élection présidentielle de juin 2009. Ce travail a été fait en partenariat avec la Ligue bissau-guinéenne des droits de l'Homme (LGDH). En mai 2009, la Fondation (bureaux de Dakar et d'Abuja) avait organisé une table ronde réunissant les forces politiques, militaires, religieuses et coutumières, la société civile, des universitaires afin d'aider à l'émergence d'un climat favorable à l'élection présidentielle du 28 juin 2009.

le dialogue, la stabilité et la justice sociale mais aussi la fin de l'impunité.¹²⁰ Les changements de fond à apporter à la Guinée-Bissau en 2010 restent aussi nombreux qu'à la fin de la première transition postérieure à la guerre civile en 1999 et à la fin de la deuxième transition suivant le renversement de Yala en 2003.

III.5. La CEDEAO et la stabilisation politique de la Guinée-Bissau : les perceptions

La perception des acteurs politiques, institutionnels et de la société civile de Guinée-Bissau

La perception du rôle de la CEDEAO au cours des dernières années par les acteurs politiques et institutionnels de Guinée-Bissau est généralement très positive.¹²¹ L'organisation a toujours été aux côtés du pays chaque fois que la situation politique ou sécuritaire s'est détériorée. Les missions militaires de la CEDEAO conduites par les chefs d'état-major des armées de pays de la région visant à maintenir le dialogue avec les autorités de l'armée bissau-guinéenne, les nombreuses visites effectuées par le président de la Commission de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, la réunion du Conseil de médiation et de sécurité à Bissau quelques jours après le traumatisme du double assassinat de début mars 2009, les efforts de mobilisation de l'attention internationale sur les besoins du pays par la création du Groupe international de contact à l'initiative de la CEDEAO, tout comme le soutien décisif du Nigeria par le truchement de la CEDEAO à la sécurisation du processus électoral en juin et juillet 2009 rendue possible par le paiement d'arriérés de soldes aux militaires, sont cités comme autant de preuves de la solidarité de l'organisation régionale avec le pays. Le rôle de médiation discrète entre les acteurs politiques et militaires du pays joué localement par le représentant spécial du président de la Commission à Bissau est également reconnu et salué

dans un contexte où les crises sont presque toujours en partie liées à des antagonismes personnels.

Le rôle de l'UA fait également l'objet d'une appréciation positive, même s'il est jugé essentiellement politique et relativement distant et ponctuel. L'organisation panafricaine s'est manifestée par la discussion du dossier de la Guinée-Bissau par son Conseil de paix et de sécurité notamment au lendemain de la disparition tragique du président Vieira en mars 2009 - décidant qu'il ne s'agissait pas d'un coup d'Etat mais d'un assassinat politique-, par la désignation d'un envoyé spécial du président de la Commission de l'UA qui a effectué plusieurs visites dans le pays entre 2003 et 2009, par l'envoi systématique de missions d'observation électorale et surtout par une caution diplomatique constante aux initiatives de la CEDEAO plus proche et mieux outillée pour gérer le dossier de la Guinée-Bissau. L'implication de l'UA a l'intérêt non négligeable de faire intervenir dans un cadre multilatéral les pays africains qui ont en partage l'héritage politique, institutionnel, culturel et linguistique de la colonisation portugaise. L'UA a ainsi désigné des personnalités originaires d'autres pays lusophones pour diriger ses missions en Guinée-Bissau, à l'instar du Mozambicain Francisco Madeira, très actif comme envoyé spécial au lendemain du coup d'Etat de septembre 2003 et pendant les années qui ont suivi. La langue et l'architecture institutionnelle spécifiques aux anciennes colonies du Portugal sont reconnues comme des obstacles pratiques parfois importants dans les relations entre la CEDEAO et la Guinée-Bissau. Sur un plan diplomatique, l'influence d'un pays lusophone comme l'Angola au sein de l'UA permet également de générer un intérêt de l'organisation panafricaine pour la Guinée-Bissau dont la crise peut paraître lointaine et mineure vue d'Addis-Abeba.

La principale critique sur la CEDEAO évoquée par les acteurs et observateurs bissau-guinéens porte sur la capacité limitée de l'organisation à décliner sa volonté politique d'aider à la stabilisation durable du pays en actions concrètes ou au moins à pousser les partenaires bilatéraux et multilatéraux dotés de moyens financiers et techniques beaucoup plus importants (ONU, UE, CPLP, Portugal, Espagne, France, Royaume Uni...) à faire ce qu'elle-même n'a pas les moyens de faire sur le terrain. La CEDEAO, tout comme l'UA depuis au moins le coup d'état de septembre 2003 et la mutinerie d'octobre 2004, a de longue date considéré qu'une profonde réforme du secteur de la sécurité assorti d'une lutte contre la prolifération des armes légères était un préalable incontournable à

120. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau d'appui des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2009/552, 22 octobre 2009.

121. Ces perceptions proviennent essentiellement des entretiens de l'auteur avec des acteurs de la vie politique, économique et sociale du pays au cours d'une mission à Bissau en janvier 2010.

une paix et une stabilité politique durables en Guinée-Bissau. Mais la CEDEAO n'a pas trouvé la clé pour que des actions de court terme soient menées dès 2005 ou 2006 dans le cadre général de la réforme forcément longue et coûteuse du secteur de la sécurité afin de réduire le risque que les intérêts des factions au sein de l'armée et les mauvaises habitudes prises par les soldats fassent peser en permanence sur les institutions démocratiques laborieusement mises en place au terme de processus électoraux fortement soutenus par l'organisation régionale. L'intérêt manifesté par le président de la Commission de la CEDEAO, par les présidents en exercice de l'organisation, le Conseil de médiation et de sécurité et le comité des chefs d'état-major, s'est traduit par différentes missions de bons offices et de médiation à Bissau qui ont permis de faire baisser ponctuellement la tension mais n'ont pas permis de s'attaquer aux sources de l'instabilité structurelle et de la violence politique ciblée dans le pays.

Les avis des acteurs bissau-guinéens sont partagés sur deux autres questions importantes sur lesquelles des instances de la CEDEAO se sont prononcées : celle de l'opportunité de l'envoi d'une mission civile et militaire de protection des institutions et des personnalités politiques au lendemain de l'assassinat du président Vieira et du chef d'état-major des armées Tagme Na Waie en mars 2009 et celle de l'opportunité de la création d'une commission d'enquête internationale sur ces assassinats politiques ainsi que ceux de juin 2009. Sur le premier sujet, même avant le retour à la norme démocratique avec l'élection du président Malam Bacai Sanha en juillet 2009, la plupart des acteurs politiques du pays étaient hostiles au déploiement de toute mission à composante militaire étrangère même vouée à la protection des institutions et des personnalités qui les incarnent. On rappelle toujours volontiers à Bissau la puissance du sentiment nationaliste provenant de la guerre de libération contre le Portugal qui s'est manifesté clairement en 1998 lorsque les interventions militaires du Sénégal et de la Guinée aux côtés des troupes de Vieira ont joué contre ce dernier. La recommandation du CMS du déploiement d'une force de protection des institutions avait donc été peu appréciée par les autorités du pays et n'avait ensuite pas été suivie par les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO.

Quant à la nécessité exprimée par la CEDEAO de faire la lumière sur les assassinats politiques intervenus dans le pays en 2009 et les tentatives de coup d'Etat dénoncées en 2008 au moyen d'une commission d'enquête internationale, les

acteurs politiques bissau-guinéens l'approuvent publiquement mais souvent avec beaucoup de réserves et sans grande excitation. En réalité, le sujet de la commission d'enquête internationale gêne autant la classe politique locale que la CEDEAO, l'UA et l'ONU dont le Conseil de sécurité n'accorde qu'un intérêt limité à la Guinée-Bissau, malgré la présence d'un Bureau de consolidation de la paix. Même si les événements ne sont pas directement comparables, nombre d'interlocuteurs bissau-guinéens et étrangers ne manquent pas de souligner la différence entre le traitement par les grandes puissances du massacre de manifestants à Conakry en Guinée voisine le 28 septembre 2009 – mise en place rapide d'une commission d'enquête internationale –, et le peu d'empressement international à établir les responsabilités au lendemain des assassinats de deux hautes personnalités en mars 2009 en Guinée-Bissau.

Les acteurs de la société civile bissau-guinéenne reconnaissent également le rôle important joué par la CEDEAO dans leur pays depuis les années de guerre civile. Les missions, les conférences organisées à l'initiative de la CEDEAO et la contribution décisive de l'organisation régionale et de ses pays membres à la tenue dans de bonnes conditions de l'élection présidentielle anticipée en 2009 sont systématiquement mentionnées. Les critiques sont cependant également clairement formulées : le manque de suivi des missions de la CEDEAO, l'incapacité à mettre en œuvre des actions concrètes, l'absence de soutien direct aux organisations de la société civile qui sont encore plus démunies qu'ailleurs dans la région et l'absence d'une approche stratégique qui permettrait à la CEDEAO d'anticiper les événements et d'agir véritablement de manière préventive plutôt que de réagir simplement aux dégradations de la situation sécuritaire. Les animateurs de la société civile sont par ailleurs moins ambigus que les acteurs politiques dans leur soutien à l'idée de toute initiative visant à mettre fin à l'impunité en faisant la lumière sur les violences politiques qui ont marqué le pays au cours des dernières années, une étape nécessaire pour rompre le cycle des règlements de comptes sanglants et instaurer une confiance minimale dans les institutions judiciaires. Soutenue par l'Union africaine notamment, l'idée d'un dialogue national de réconciliation qui ne ferait pas l'impasse sur les nécessités de la vérité et de la justice pour les victimes, est défendue par les organisations de la société civile et est a priori endossée par le président Malam Bacai Sanha. Il reste à passer des déclarations d'intention à la préparation concrète d'un tel forum.

La perception des pays et autres organisations partenaires de la Guinée-Bissau

Les principaux partenaires bilatéraux et bailleurs de fonds extérieurs représentés à Bissau et engagés dans le dialogue politique avec le gouvernement de Guinée-Bissau estiment que la CEDEAO a apporté au cours des dernières années une contribution essentielle aux efforts de prévention et de résolution des conflits et des tensions politiques dans un pays qui a structurellement du mal à mobiliser l'attention de la communauté internationale sur la durée. Pour la communauté diplomatique occidentale, la CEDEAO est dans une position unique pour jouer un rôle de médiation et de conseil auprès des acteurs politiques et militaires bissau-guinéens que les organisations extérieures à la région ne peuvent pas efficacement jouer. Elle est la plus proche du terrain, rassemble des pays voisins dont la sécurité est directement liée aux développements en Guinée-Bissau (Sénégal, Guinée, Gambie) et des pays qui ont des liens culturels et historiques forts avec cette dernière (les trois voisins déjà cités mais aussi le Cap-Vert lusophone) et constitue dans l'espace africain la communauté économique régionale (CER) la plus avancée dans la mise en place d'un dispositif dédié à la paix et la sécurité. En cas de crise interne au sein de la classe politique du pays et même au sein des forces armées, les représentants, envoyés spéciaux, officiers supérieurs mandatés par la CEDEAO peuvent faire jouer des relations personnelles et une certaine connaissance de la psychologie des acteurs bissau-guinéens qui ne sont pas à la portée des diplomates peu familiers de la région. La présence à Bissau d'un représentant spécial du président de la Commission est donc jugée salutaire, même si la taille très réduite de ce bureau ne peut pas lui permettre d'aller au-delà d'un rôle diplomatique et d'un rôle d'information du siège de la CEDEAO et de facilitation des missions effectuées dans le pays.

Les acteurs extérieurs présents à Bissau relèvent aussi la contribution au dialogue politique et à la coordination de l'assistance internationale par le Groupe international de contact sur la Guinée-Bissau créé à l'initiative de la CEDEAO, même si le suivi des échanges et des recommandations formulés à la suite des réunions de ce groupe n'est pas toujours assuré. La volonté de la CEDEAO de mobiliser l'intérêt politique et surtout les ressources techniques et financières des pays et organisations donateurs au profit de la Guinée-Bissau est évidente, sauf que cela ne suffit

pas pour atteindre les objectifs comme le montre le dossier prioritaire de la réforme du secteur de la sécurité. Sur cette question précise, la volonté de la CEDEAO de jouer un rôle plus important que par le passé s'est manifestée après les assassinats politiques de mars 2009. La table ronde demandée par la CEDEAO sur la mobilisation internationale de ressources pour la réforme du secteur de la sécurité organisée à Praia en avril 2009 a témoigné de cette volonté de l'organisation régionale de ne pas rester en retrait dans ce dossier notamment par rapport à l'ONU et à l'UE (la Commission de l'UE à travers le Fonds européen de développement et le Conseil de l'Europe à travers la politique européenne de défense et de sécurité).¹²²

La mobilisation de ressources financières suffisantes pour réaliser des actions concrètes indispensables pour faire accepter le principe d'une réforme profonde de l'armée, de la police et de la justice, ainsi que celle de l'administration publique de manière générale est un des principaux défis pour la Guinée-Bissau dont les gouvernements sont fragilisés sur le plan politique par l'instabilité parlementaire liée aux divisions internes au sein du parti politique majoritaire et sur le plan technique et organisationnel par des capacités très limitées de montage et de mise en œuvre des programmes et des projets même lorsque des sources de financement existent. Cette faiblesse des gouvernements successifs au cours des dernières années, qui reflète en réalité une faiblesse structurelle de l'Etat bissau-guinéen tel qu'il a été construit depuis l'indépendance du pays, s'est traduite jusque-là par l'absence d'un véritable leadership national en matière de conduite des réformes. Le résultat est que les différents partenaires bilatéraux et multilatéraux du gouvernement développent chacun leur vision du contenu des réformes, décident des composantes qu'ils sont disposés à financer, font venir à Bissau de nombreuses missions de consultants qui produisent des études, des rapports et des plans d'action qui ne sont pas suivis d'effets et ne permettent pas de réduire à court terme le risque permanent d'une paralysie du pays à cause d'une mutinerie de soldats mécontents, d'un règlement de comptes entre forces de l'ordre ou d'une grève générale pour non paiement des salaires des fonctionnaires.

122. La mission de l'UE pour le soutien à la réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau qui a joué le rôle majeur dans l'élaboration des nouveaux cadres législatifs et juridiques pour le secteur de la sécurité est du ressort du Conseil de l'Europe. La Commission de l'UE est engagée par ailleurs dans d'autres volets de la réforme du secteur de la sécurité, notamment la mise en place et la participation au financement d'un fonds de pension pour les forces armées.

Les partenaires extérieurs du pays reconnaissent l'existence d'un réel problème de coordination entre leurs interventions, la nécessité d'une division claire du travail (des domaines dans lesquels apporter leur assistance technique et financière au gouvernement) et celle d'un leadership qui doit être assumé par le gouvernement, s'il le faut avec une assistance technique étrangère. Si tous les interlocuteurs évoquent la faiblesse des moyens financiers et techniques de la CEDEAO par rapport aux autres partenaires engagés dans l'accompagnement des réformes cruciales pour la paix et la sécurité du pays, beaucoup portent des critiques fortes sur le rôle du bureau d'appui à la consolidation de la paix de l'ONU jugé confus. L'absence de clarté du mandat de ce bureau d'appui à la consolidation de la paix devenu bureau intégré de l'ONU pour la Guinée-Bissau à partir de janvier 2010 ne faciliterait pas la division des tâches entre tous les partenaires institutionnels du pays. L'admission de la Guinée-Bissau sur la liste de la Commission de consolidation de la paix de l'ONU en décembre 2008 ne semble pas avoir produit jusque-là les effets attendus en termes de meilleure coordination de l'assistance internationale dans le domaine de la prévention des conflits. La réorganisation du Bureau de l'ONU dans le pays et l'accroissement prévu de ses ressources humaines spécialisées notamment dans les volets policier et judiciaire de la réforme du secteur de la sécurité permettent d'espérer une plus grande rationalité dans les responsabilités des uns et des autres dans l'assistance étrangère apportée au pays.¹²³

123. Rapport du Secrétaire général sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau intégré des Nations unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau, S/2010/1, 26 février 2010.

IV. La crise en République de Guinée : de la déliquescence de l'Etat au putsch de décembre 2008

IV.1. La perspective de la longue durée: deux régimes et deux hommes forts en cinquante ans d'indépendance

La Guinée, ex-colonie de l'Afrique occidentale française, est devenue indépendante le 1er octobre 1958 dans des conditions singulières. Sous l'influence personnelle de celui qui s'était imposé dans les luttes syndicales pendant les dernières années de la période coloniale, Ahmed Sekou Touré, la Guinée a rejeté par référendum l'association à la « communauté franco-africaine » proposée par le président français, le général de Gaulle. Le « non » de Sékou Touré a provoqué une rupture brutale entre son pays et la France dont les relations avec les autres leaders des colonies ouest-africaines étaient plutôt bonnes au moment des indépendances proclamées deux ans après celle de la Guinée, en 1960. Il n'y a certes pas eu de guerre de libération comme celle qui opposa la future Guinée-Bissau au colonisateur portugais, mais plutôt une « guerre froide » pendant les années 1960 et 1970 entre la Guinée dirigée par le charismatique Sékou Touré et la France. Sur le plan extérieur, le président guinéen influencé par le socialisme comme beaucoup d'autres leaders des pays nouvellement indépendants, s'est tourné vers l'Union soviétique et les pays de l'Est pour tenter d'amorcer le développement économique de son pays doté de ressources naturelles considérables. Sur la scène africaine, Sékou Touré est dans les années 1960, avec le Ghanéen Kwame Nkrumah, considéré comme un leader engagé pour le panafricanisme et l'indépendance politique et économique réelle du continent. Il soutient toutes les luttes de libération de cette époque, y compris celle déclenchée en Guinée portugaise voisine par le PAIGC d'Amilcar Cabral.¹²⁴

Sur le plan intérieur, la Première République (1958-1984) est en marquée par le règne sans partage et brutal de Sékou Touré. Le pays se referme sur lui-même et le

président se sent menacé en permanence, notamment par des complots orchestrés par l'ex puissance coloniale française ou par le Portugal avec la complicité présumée d'opposants guinéens. La vie politique du pays est rythmée par les vrais et des faux complots suivis d'une répression féroce. Sékou Touré met en place un régime policier extrêmement dur dont le camp Boiro, camp d'internement et parfois d'exécution des prisonniers politiques situé au cœur de la capitale Conakry, restera le symbole le plus connu. La dictature de Sékou Touré, bâtie sur une surveillance efficace par les services de sécurité et de renseignement des faits et gestes des populations, et en particulier des élites civiles et militaires, et par la confiscation de la parole par un président connu pour ses discours enflammés, a profondément marqué la société guinéenne. Conséquence de la nature du régime Sékou Touré et des choix économiques nationalistes qui ont limité l'initiative privée et n'ont pas produit le développement économique et social rapide escompté, une partie significative de la population, des élites intellectuelles aux commerçants et entrepreneurs privés, fuit le pays et s'installe durablement dans les pays africains voisins (Côte d'Ivoire, Sénégal, Liberia, Sierra Leone notamment) et plus loin, en Europe et aux Etats-Unis. Une partie de cette diaspora guinéenne est revenue au pays après la mort de Sékou Touré en 1984. Mais le pays reste aujourd'hui encore caractérisé par l'existence d'une diaspora nombreuse et influente.

Le bilan du régime de Sékou Touré est toujours un sujet de controverse en Guinée 26 ans après sa disparition. On retient non seulement la personnalisation extrême du pouvoir, la violence de la répression des services d'un Etat voué à sa protection et l'absence de préparation de sa succession mais aussi son charisme personnel, son engagement panafricain et anticolonial et le rôle déterminant qu'il a joué dans la construction d'une nation guinéenne transcendant la diversité ethnique et culturelle de ses citoyens. La Première République n'avait certainement pas supprimé les sentiments d'appartenance ethnique chez les Guinéens et les antagonismes entre les différentes communautés mais elle avait indéniablement forgé un sentiment d'appartenance à une même nation qui est dans une large mesure plus fort qu'ailleurs dans la région. Lorsque Sékou Touré meurt en mars 1984 après 26 ans de pouvoir personnel, les chances d'une succession qui ne soit pas déterminée par la détention des instruments de la violence d'Etat sont faibles. Le gouvernement intérimaire du Premier ministre Lansana Beavogui ne dirige le

124. C'est dans le cadre du soutien militaire clandestin de la Guinée à la guerre de libération menée par le PAIGC en Guinée-Bissau que le futur président Lansana Conté, alors commandant de la région militaire de Boké, fait la connaissance de João Bernardo Vieira dont il restera un ami proche jusqu'à sa mort.

pays que pendant quelques jours. C'est un groupe d'officiers de l'armée qui prend le pouvoir le 3 avril 1984 et installe à la tête du pays le colonel Lansana Conté, ancien chef d'état-major adjoint de l'armée de terre et haut cadre du Parti démocratique de Guinée (PDG), le parti unique et appareil de contrôle politique mis en place par Sékou Touré.

La Seconde République (1984-1991) est gérée par le Comité militaire de redressement national (CMRN), junta militaire dirigée par Lansana Conté. Ce dernier crée beaucoup d'espoir au sein des populations guinéennes étouffées par plus de deux décennies de confiscation des libertés par le régime précédent. Conté s'engage à établir un régime démocratique, à libérer tous les prisonniers politiques, à sortir la Guinée de son isolement international et à développer l'économie du pays. Il encourage également les Guinéens exilés à revenir dans leur pays. En décembre 1985, le régime opte officiellement pour une stratégie de développement fondée sur le libéralisme économique et annonce de nombreuses réformes dans ce sens, dont le rétablissement de l'initiative privée, la privatisation des entreprises publiques et l'encouragement des investissements étrangers notamment dans le secteur minier, principale source de revenus pour le pays qui détient des réserves exceptionnelles de bauxite et d'autres matières premières de grande valeur. Entretemps, en juillet 1985, la junta militaire a cependant été secouée par une première tentative de coup d'Etat attribuée au colonel Diarra Traoré, un des compagnons de Conté au moment de la prise de pouvoir. Le président montre à cette occasion sa détermination à consolider son pouvoir en se montrant aussi intransigent que son prédécesseur malgré ses promesses de rupture avec la violence d'Etat. Une quarantaine d'officiers et de sous-officiers présumés impliqués dans la tentative de coup d'Etat mais également une trentaine de dignitaires du régime Sékou Touré sont exécutés en dehors de toute procédure judiciaire.

Dans un contexte régional marqué par une vague de démocratisation au début des années 1990 et des exigences de réformes politiques de la part des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux, Lansana Conté engage le pays sur la voie du multipartisme. Une nouvelle Constitution est adoptée par référendum le 23 décembre 1990. Le Comité militaire de redressement national est dissout en janvier 1991 et remplacé par le Comité de transition pour le redressement national (CTRN), un organe composé paritairement de civils et de militaires. Les partis

politiques sont officiellement autorisés en 1992 et une élection présidentielle est organisée en 1993 pour clore la transition et inaugurer la Troisième République. Lansana Conté, candidat du Parti de l'unité et de progrès (PUP) créé pour permettre la transition de la junta militaire à un régime formellement civil et démocratique, est opposé à huit candidats. Le président sortant l'emporte dès le premier tour de scrutin avec 51,7 % des suffrages mais les résultats sont vivement contestés par les partis d'opposition, la Cour suprême ayant notamment annulé les résultats dans les fiefs électoraux du principal adversaire du président, Alpha Condé du Rassemblement du peuple de Guinée (RPG). Cette première élection controversée inaugurerait une série d'élections censées être démocratiques mais en réalité non crédibles pendant toute la durée de la présidence Conté, ce dernier étant reconduit en 1998 et en 2003 sans le moindre suspense.

Le fonctionnement démocratique de la Troisième République est dans une large mesure demeuré une façade, le pouvoir réel étant resté dans les mains d'un chef de l'Etat militaire de carrière qui s'est préoccupé avant tout de maintenir les forces armées sous contrôle par tous les moyens afin de contenir le risque d'un coup d'Etat, seule menace réelle à sa longévité politique. Le régime Conté survivra à plusieurs complots et tentatives de coup d'Etat en 24 ans. L'épreuve la plus rude fut la mutinerie des 2 et 3 février 1996 qui manqua de se transformer en renversement effectif du président. Lansana Conté échappa au bombardement de son bureau du palais présidentiel avant d'être capturé par les soldats mutins. Il réussit à les convaincre de le laisser non seulement en vie mais au pouvoir en accédant à toutes leurs revendications. Il ne manquera pas plus tard d'envoyer en prison les principaux meneurs de cette mutinerie. L'alerte le renforce dans sa conviction que la menace ne peut venir que de son armée mais elle renforce également le pouvoir de l'institution militaire par rapport aux gouvernements civils qui se succèdent pour assurer la gestion quotidienne de l'Etat, une tâche qui intéresse de moins en moins le président Conté au fil des années.

IV.2. La Guinée de Lansana Conté et les conflits armés dans l'espace CEDEAO

Pendant toute la décennie 1990 et jusqu'en 2003, la sécurité de la Guinée est menacée par les guerres civiles qui s'installent durablement dans deux pays voisins immédiats, le Liberia et la Sierra Leone. Ces deux pays sont adossés à la Région Forestière, région naturelle de Guinée qui abrite des groupes ethniques présents de part et d'autre des frontières étatiques et qui est favorable par sa géographie à l'infiltration de groupes armés irréguliers. Cette région de Guinée accueillera plusieurs centaines de milliers de réfugiés fuyant la guerre au Liberia (1990-2003 avec une pause relative entre 1997 et 1999) et en Sierra Leone (1991-2002). Le général Lansana Conté s'implique très tôt dans les conflits libériens et sierra-léonais eux-mêmes directement liés.¹²⁵ Dès 1990, l'armée guinéenne fournit des contingents à l'ECOMOG, la force militaire de la CEDEAO déployée à Monrovia pour empêcher le renversement du régime du président libérien Samuel Doe par les combattants du Front national patriotique du Liberia (National Patriotic Front of Liberia, NPFL), le groupe rebelle formé par Charles Taylor qui déclencha la guerre au Liberia en décembre 1989. Derrière la réaction rapide et militaire de la CEDEAO, qui ne dispose pas à l'époque du dispositif institutionnel actuel de prévention et de résolution de conflits, se trouve l'engagement de la puissance politique, économique et militaire régionale, le Nigeria alors dirigé par le régime militaire du général Ibrahim Babangida. La Guinée du général Conté était dans la région la principale alliée du Nigeria dans la volonté de répondre par une intervention militaire robuste à la rébellion de Charles Taylor.

Le pouvoir guinéen s'engage dans le conflit qui déstabilise toute la région du fleuve Mano pendant une douzaine d'années bien au-delà de la participation de ses forces armées à l'ECOMOG au Liberia puis en Sierra Leone. La Guinée entre dans le jeu dangereux du soutien à des groupes rebelles dont la multiplication complique la résolution de ce conflit nomade. Résolument hostile à Charles Taylor et déterminé à préserver le territoire guinéen des manœuvres et ambitions régionales de ce dernier, Lansana Conté soutient à partir de 1991 l'un des mouvements rebelles libériens, l'ULIMO (United Movement for Democracy in Liberia) dont les responsables sont accueillis

à Conakry et les combattants entraînés sur le territoire guinéen.¹²⁶ L'enlisement du conflit au Liberia, la guerre civile portée en Sierra Leone par le Revolutionary Unit Front (RUF), mouvement rebelle alors soutenu par Charles Taylor et la résistance militaire des troupes de ce dernier qui épuise les soldats très majoritairement nigériens de l'ECOMOG poussent la CEDEAO à accepter un processus de paix qui se traduit par l'élection de Charles Taylor à la présidence en 1997. La guerre ne tarde pas à reprendre au Liberia alors qu'elle se poursuit également en Sierra Leone, toujours avec l'implication de Taylor aux côtés des rebelles du RUF de Foday Sankoh. La Guinée de Lansana Conté joue un rôle important dans le nouveau conflit au Liberia en soutenant activement le LURD (Liberians United for Reconciliation and Democracy), mouvement rebelle héritier de l'ULIMO qui recrute dans la Région Forestière en Guinée notamment au sein des camps de réfugiés libériens installés dans cette partie du pays.

En septembre 2000, la Guinée est victime pour la première fois sur son territoire d'une série d'agressions armées coordonnées en provenance du Libéria et de Sierra Leone. Les attaques sont le fait de rebelles à la solde du président libérien Charles Taylor qui réagit ainsi au soutien apporté par Conté à la rébellion du LURD. Les attaques qui provoquent morts et destructions importantes dans plusieurs localités de la Région Forestière révèlent dans un premier temps les faiblesses de l'armée guinéenne. Dans les premiers mois de combats, le pouvoir guinéen est contraint de recourir à des forces paramilitaires composées de « jeunes volontaires » armés à la hâte et de combattants de l'ULIMO/LURD basés dans la région. Conté réorganise et équipe ensuite son armée qui intervient sur les territoires libérien et sierra-léonais en 2000 et 2001, affaiblissant significativement les forces de Charles Taylor au Liberia et ses alliés du RUF en Sierra Leone.¹²⁷ L'effort de guerre de la Guinée est facilité dans cette période par la coopération militaire des puissances occidentales, Etats-Unis et France notamment, qui tiennent à préserver la Guinée devenue au fil des années un pôle de stabilité dans une région engluée dans un cycle de conflits violents et généralisés.¹²⁸

Lansana Conté sort renforcé des épreuves diplomatiques et militaires imposées par la longue période de grave instabilité aux frontières de la Guinée. Son ennemi juré

125. Guinée : incertitudes autour d'une fin de règne, Rapport Afrique N°74, International Crisis Group, 19 décembre 2003.

126. Ibid.

127. Ibid.

128. Ibid.

dans la région, l'ex-chef rebelle et président libérien Charles Taylor, est contraint à l'exil en août 2003 sous la pression militaire du LURD et la pression diplomatique de la CEDEAO, du Nigeria et des puissances occidentales. La paix revient également en Sierra Leone où Ahmed Tejan Kabbah proche de Conakry conserve la présidence. La Côte d'Ivoire, également frontalière de la Guinée, bascule certes dans un conflit armé en septembre 2002 mais sans conséquences majeures sur la sécurité de la Guinée qui ne s'impliquera pas au-delà d'un soutien politique du président Conté à son homologue ivoirien Laurent Gbagbo. Le président guinéen reste à l'écart des médiations multiples dans l'espace CEDEAO visant à trouver une solution au problème ivoirien.

IV.3. La déliquescence de l'Etat à la fin du régime Conté et la montée des contestations et des violences

Les guerres civiles aux frontières de la Guinée ont accessoirement permis au président Conté de détourner l'attention de la situation politique intérieure marquée par l'absence de progrès dans le respect des principes démocratiques et par la toute puissance des forces armées, véritable cœur du pouvoir contrôlé de près par le général-président depuis la mutinerie de février 1996. En 2001, au moment même où l'attention était focalisée sur les attaques en Région Forestière et la reprise du conflit au Liberia, le président fait modifier la Constitution, éliminant la limitation d'âge pour les candidats, celle du nombre de mandats consécutifs du chef de l'Etat à deux et faisant passer la durée du mandat présidentiel de cinq à sept ans. Conté peut alors se présenter à l'élection présidentielle prévue en décembre 2003, alors que son état de santé était devenu préoccupant au cours de l'année 2002. Manifestement affaibli, Conté n'a pas besoin de faire campagne lui-même pour sa réélection et charge les cadres de son parti, le PUP, de le faire à sa place.¹²⁹ Dans un contexte où aucune des demandes des partis d'opposition en termes de transparence du processus électoral et de neutralité de l'administration chargée de l'organiser n'est acceptée par le régime, les principaux leaders de l'opposition décident de ne pas se présenter, tout en dénonçant une vacance du pouvoir provoquée

par la maladie d'un président de plus en plus absent de la scène publique et même de la capitale, Conakry. Seuls deux candidats sont en lice pour le scrutin du 21 décembre 2003 : Lansana Conté et le candidat d'un parti quasiment inconnu dans le pays. Le président candidat est officiellement réélu avec plus de 95% des voix et ne devait affronter à nouveau les urnes qu'en décembre 2010.

L'élection de décembre 2003 se tient dans un contexte économique et social difficile pour les populations. Depuis 2002, les manifestations éparses se sont multipliées pour protester contre la hausse continue du coût de la vie, l'absence d'opportunités économiques et l'état de délabrement des infrastructures du pays. Dans la capitale, les coupures d'eau et d'électricité, quasiment permanentes dans certains quartiers, exaspèrent les populations qui manifestent parfois violemment dès 2003. Les fonctionnaires protestent également contre le niveau de leurs salaires qui ne permet absolument pas de faire face à la hausse des prix, à commencer par celui du sac de riz, la denrée de base des familles guinéennes. La fin de l'engagement militaire aux frontières du pays et la maladie du président Conté qui tient à conserver sa fonction jusqu'au bout attirent désormais l'attention intérieure et extérieure sur la faillite économique et sociale du pays ainsi que sur l'ampleur de la corruption qui profite aux différents clans constitués autour de la présidence.

Comme on pouvait s'y attendre, le troisième mandat constitutionnel de Conté était le mandat de trop. L'agitation sociale va se préciser et s'organiser dans les années qui suivront jusqu'au déclenchement d'une première grève générale le 27 février 2006. Parallèlement à la montée de la contestation sociale et à des efforts de structuration de la société civile autour du mouvement syndical, un dialogue politique engagé entre le gouvernement, le parti présidentiel et les partis de l'opposition, sous la pression des bailleurs de fonds et en particulier de l'Union européenne (UE), créait l'espoir d'avancées démocratiques et de la possibilité d'organiser des élections législatives crédibles prévues en juin 2007.¹³⁰ La troisième grève générale déclenchée le 10 janvier 2007 par les centrales syndicales, appuyée par une coalition d'organisations de la société civile et soutenue par les partis politiques d'opposition allait dégénérer en un cycle de manifestations et de répressions meurtrières par les forces de défense et de sécurité guinéennes et provoquer une crise politique majeure.

129. Ibid.

130. La Guinée en transition, Briefing Afrique N°37, International Crisis Group, 11 avril 2006.

Dans leur avis de grève, les centrales syndicales avaient notamment dénoncé l'incapacité avérée du président à assumer correctement sa mission avant de formuler clairement plus tard l'exigence de la mise en place d'un gouvernement de large consensus dirigé par un Premier ministre qui serait le chef du gouvernement, afin de permettre au chef de l'État de « prendre sa retraite afin de mieux ménager sa santé ».¹³¹ Le parti au pouvoir et le gouvernement ont d'abord réagi en estimant que les syndicats n'étaient pas dans leur rôle en formulant des revendications de nature politique. La grève générale de janvier 2007 était clairement davantage un mouvement de contestation populaire d'un régime à bout de souffle qu'une grève ordinaire pour des raisons catégorielles. Elle a été massivement suivie dès le 10 janvier 2007 et est restée non violente jusqu'à ce que les réactions violentes du pouvoir incitent les dirigeants syndicaux et les populations à passer à l'étape des manifestations. Une marche pacifique organisée le 17 janvier dans le centre-ville administratif de Conakry et menée par les deux principaux leaders syndicaux, Rabiadou Serah Diallo et Ibrahima Fofana est violemment dispersée par les forces de l'ordre. Le même jour, le président Conté reçoit les responsables syndicaux dans l'un des camps militaires de la ville et les menace de mort.¹³²

Dans les jours qui suivent, la situation devient quasiment insurrectionnelle dans plusieurs villes de Guinée et des milliers de manifestants réclament la démission du président Conté. La réaction violente des forces de sécurité fait déjà une dizaine de morts avant la grande manifestation dans la capitale le 22 janvier. La répression est alors conduite non seulement par les forces de police et de gendarmerie mais aussi et surtout par les soldats du bataillon autonome de la sécurité présidentielle (BASP) qui tirent à balles réelles sur les manifestants. Au total, au moins 59 civils non armés ont été tués par les forces guinéennes entre le 15 et le 24 janvier 2007.¹³³ Le mois de janvier 2007 marque le début d'une crise politique qui était très largement prévisible et attendue depuis que la dégradation de l'état de santé du président Conté allait de pair avec la déliquescence de l'Etat et la montée de

l'incertitude sur les conditions dans lesquelles se ferait la succession de Conté.

131. Propositions des centrales syndicales CNTG, USTG, ONSLG et UDTG à Son Excellence Monsieur Le Président de la République de Guinée », document daté du 14 janvier 2007.

132. « Info-31 », Bulletin d'information de l'Inter Centrale CNTG-USTG élargie à l'ONSLG et à l'UDTG, daté du 18 janvier 2007.

133. Guinée : le changement ou le chaos, Rapport Afrique N°121, International Crisis Group, 14 février 2007.

V. La CEDEAO aux prises avec la crise en Guinée : un examen sur la période 2007-2010

V.1. La médiation de la CEDEAO pendant la crise de janvier-février 2007

La Guinée est un membre important de la CEDEAO et les crises politiques violentes qui ont marqué la région du fleuve Mano pendant plus d'une décennie lui ont donné l'occasion de jouer un rôle déterminant dans la sécurité régionale. Comme indiqué précédemment, la Guinée sous Lansana Conté est intervenue dans les tentatives de résolution des conflits au Libéria et en Sierra Leone par la CEDEAO en participant aux missions de l'ECOMOG mais aussi de manière bilatérale et plus trouble en soutenant des groupes armés impliqués dans la guerre au Libéria. La Guinée a aussi joué un rôle clé dans la gestion des conséquences humanitaires de ces conflits en accueillant des centaines de milliers de réfugiés. Les autorités guinéennes de l'époque estiment généralement que l'ampleur des coûts économiques, sociaux et environnementaux endurés par le pays pendant cette période n'a pas été suffisamment reconnue par la communauté internationale. Même si Lansana Conté préférerait l'action, le langage direct et les relations personnelles de chef d'Etat à chef d'Etat à la diplomatie des sommets, il respectait l'organisation régionale et la Guinée avait conservé le poste de secrétaire exécutif de la CEDEAO entre 1993 et 2002, une période critique dans les efforts régionaux et internationaux de stabilisation du Libéria et de la Sierra Leone.¹³⁴ La détérioration de la situation politique intérieure de la Guinée et l'incertitude sur la succession de Lansana Conté inquiétaient la CEDEAO bien avant la crise de janvier 2007 déclenchée par la grève générale et les manifestations. C'est cependant à partir de ce moment que l'organisation intervient ouvertement en Guinée conformément aux prescriptions de son mécanisme de prévention, de gestion et de résolution des conflits.

La situation en Guinée marquée par le début des manifestations et de leur répression violente est au menu du 31ème sommet ordinaire des chefs d'Etat et de gouver-

nement de la CEDEAO qui se tient à Ouagadougou le 19 janvier 2007. Le sommet décide de mandater les présidents Olusegun Obasanjo du Nigéria et Abdoulaye Wade du Sénégal afin d'effectuer une visite en Guinée pour aider à la résolution de la crise. Alors que la situation s'aggrave à partir de la manifestation du 22 janvier et que le président Conté est traditionnellement hostile à toute interférence extérieure dans les affaires intérieures, la visite des deux chefs d'Etat ouest-africains est reportée sine die. Le président du Burkina Faso, Blaise Compaoré, qui vient d'accéder à la présidence tournante de la CEDEAO, entreprend cependant des consultations tandis que son homologue nigérian Obasanjo propose de confier à son compatriote et ancien président, le général Ibrahim Babangida, la charge de conduire une mission de bons offices en Guinée au nom de la CEDEAO.¹³⁵ Le 24 janvier, dans un communiqué, la CEDEAO « déplore les pertes élevées en vies humaines, notamment de civils en Guinée » et « en appelle aux autorités guinéennes pour qu'elles garantissent la paix et la sécurité de leurs concitoyens en particulier lorsque ceux-ci exercent leurs droits constitutionnels, à savoir la liberté d'association et d'expression ».¹³⁶

À Conakry, les négociations entreprises entre les centrales syndicales, le Conseil national du patronat et les représentants du gouvernement avec la médiation des présidents de l'Assemblée nationale, de la Cour suprême et du Conseil économique et social, et la facilitation des autorités religieuses aboutissent à la signature d'un accord le 27 janvier 2007 qui entraîne la suspension du mot d'ordre de grève. Le premier point de cet accord prévoit la nomination d'un Premier ministre qui serait chef de gouvernement par délégation d'une partie des pouvoirs du chef de l'Etat. Il est précisé dans le texte que le Premier ministre « doit être un haut cadre civil compétent, intègre et qui n'a été ni de près ni de loin impliqué dans des malversations ».¹³⁷ L'accord réaffirme le respect de la séparation des pouvoirs, une série de mesures économiques et sociales réclamées par les syndicats, et prévoit la mise en place d'une commission d'enquête pour retrouver et sanctionner les auteurs des exactions commises lors des grèves et manifestations de juin 2006 et de janvier 2007.

134. Les Guinéens Edouard Benjamin (1993-1997) et Lansana Kouyaté (1997-2002) ont successivement occupé la fonction de Secrétaire exécutif de la CEDEAO. Lansana Kouyaté sera nommé Premier ministre en Guinée au lendemain de la crise de janvier 2007 et le restera jusqu'en mai 2008.

135. « La CEDEAO condamne la violence et appelle au calme en Guinée », Communiqué de presse N°3/2007, Abuja, 24 janvier 2007.

136. Ibid.

137. Guinée : le changement ou le chaos, op.cit.

Cet accord pouvait être considéré comme une victoire du mouvement populaire de contestation porté par les syndicats sur le régime Conté mais il n'y avait aucune garantie que le président, qui avait retrouvé de la vigueur et sa détermination de chef militaire pendant ces jours de grande tension, allait effectivement déléguer l'essentiel de ses pouvoirs constitutionnels au nouveau Premier ministre. Il fallait d'abord nommer ce Premier ministre, ce que le président fit après treize jours et seulement après que les syndicats eurent menacé de reprendre la grève. Le 9 février 2007, Lansana Conté nomme un de ses proches, Eugène Camara, membre de plusieurs équipes gouvernementales et ministre chargé des Affaires présidentielles au moment de la grève, alors que les syndicats et les populations s'attendaient à la désignation d'une personnalité neutre qui n'avait pas été intimement associée au régime. La nomination d'un proche de Conté provoque des manifestations spontanées et plus violentes que les précédentes dans la capitale et dans toutes les villes secondaires du pays.

Les manifestations d'une ampleur sans précédent dans l'histoire de la Guinée se traduisent cette fois par des pillages et des destructions de nombreux édifices publics et de maisons appartenant à des membres du gouvernement ou à des proches du président Conté. Le bilan humain a continué à s'élever, dépassant rapidement la centaine de victimes depuis le début de grève le 10 janvier. Les manifestants exigeaient désormais le départ du président et de son nouveau Premier ministre. Pour mettre fin aux pillages et à l'anarchie qui s'installent dans la plupart des villes, le président Conté décide le 12 février 2007 de déclarer l'état de siège, suspendant de facto toutes les libertés, confiant le pouvoir à l'armée et établissant un couvre-feu pendant une période de dix jours. Le 12 février, le président de la Commission de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, condamnait dans un communiqué les nouvelles tueries de civils non armés, rappelait au gouvernement guinéen son devoir de protéger ses citoyens, de garantir leur sécurité et de mettre en œuvre de bonne foi l'accord signé le 27 janvier 2007.¹³⁸

L'intervention de la CEDEAO visant à aider à dénouer la crise de janvier 2007 avait commencé sur le terrain le 2 février 2007 par un premier voyage du général à la retraite Ibrahim Babangida, accompagné du président de la Commission Ibn Chambas. Le choix de l'ancien chef de l'Etat qui dirigea le Nigeria sous un régime militaire entre

1985 et 1993 a été fait à l'issue de consultations entre le président nigérian Obasanjo très actif sur la scène africaine et internationale pendant ses deux mandats (1999 à 2007) et Blaise Compaoré qui avait entamé en janvier 2007 sa présidence en exercice de la CEDEAO.¹³⁹ Obasanjo avait indiqué que Babangida pouvait utilement jouer en Guinée le rôle qu'un autre ancien président nigérian, Abdusalami Abubakar avait joué au Liberia comme envoyé spécial de la CEDEAO.¹⁴⁰ Babangida était aussi considéré comme l'une des rares personnalités de la région que le président Conté ne pouvait refuser de recevoir - comme on savait qu'il pouvait le faire même s'il s'agissait d'un autre chef d'Etat -, parce qu'il était un général comme lui et que les deux hommes avaient entretenu de bonnes relations pendant les premières années de la guerre au Liberia et en Sierra Leone.¹⁴¹ Comme mentionné précédemment, la Guinée de Conté avait soutenu l'engagement diplomatique et militaire du Nigeria alors dirigé par Babangida au Liberia dès 1990.

Justifiant son intervention par la crainte que la crise en Guinée ne dégénère en engendrant toujours plus de pertes en vies humaines ou en débordant dans les pays voisins à peine sortis de guerres civiles, la CEDEAO a dépêché à nouveau le 17 février 2007, une délégation conduite par le général Babangida et composée également du président de la Commission Ibn Chambas et du commissaire de la CEDEAO aux affaires politiques, à la paix et à la sécurité, le colonel Mahamane Touré. Cette mission effectuée au plus fort de la tension à Conakry a obtenu du président Conté qu'il accepte de revenir sur le choix d'Eugène Camara et de nommer un Premier ministre qui serait choisi sur une liste restreinte proposée par les centrales syndicales et le Conseil national des organisations de la société civile.¹⁴² Le 26 février 2007, le diplomate Lansana Kouyaté, qui fut entre autres fonctions internationales secrétaire exécutif de la CEDEAO entre 1997 et 2002, est alors nommé Premier ministre et chef du gouvernement.

Après près de deux mois de manifestations, de répression violente des forces armées et d'un état de siège qui avaient fait 137 morts selon le bilan officiel du gouvernement et

138. "ECOWAS condemns renewed killings in Guinea", Press Release N°7/2007, 12 February 2007.

139. "Gen. (rtd) Ibrahim Badamosi Babangida on ECOWAS mission to Guinea", Press Release N°5/2007, Abuja, 1 February 2007.

140. Ibid.

141. Entretiens à Abuja, janvier 2010 et entretiens téléphoniques avec des personnalités guinéennes et des diplomates, mars et avril 2010.

142. Ibid.

183 selon celui des organisations de la société civile,¹⁴³ la nomination de Lansana Kouyaté est un soulagement pour les populations. Pour la première fois depuis sa prise de pouvoir en 1984, le président guinéen avait cédé à la suite d'une épreuve de force avec des acteurs civils et non pas sous la pression d'une mutinerie d'éléments de son armée. Cependant, les modalités de sortie de crise laissaient subsister une grande incertitude sur la marge de manœuvre dont allait bénéficier le nouveau chef de gouvernement et ne prémunissaient pas de malentendus entre les acteurs de la contestation populaire et le Premier ministre qui avait été choisi. Avec des pouvoirs simplement délégués par un président qui n'avait pas l'habitude de partager ses prérogatives, et sans existence constitutionnelle, Kouyaté devait pourtant incarner un changement dans la manière dont le pays était géré.

L'état de grâce ne dura pas longtemps. Le décalage entre la mise en route lente du gouvernement Kouyaté et l'immensité des attentes des Guinéens provoqua de vives critiques et les centrales syndicales dénonçaient dès le mois de juillet 2007 le non-respect par le gouvernement du protocole d'accord du 27 janvier, les promesses fermes du Premier ministre non tenues (notamment d'amélioration de la fourniture des services d'électricité et d'eau courante), les nominations des responsables de la Banque centrale ainsi que celle des préfets et des gouverneurs.¹⁴⁴ La classe politique, aussi bien celle qui soutenait le président Conté que les leaders des partis d'opposition, était également de plus en plus méfiante à l'égard du Premier ministre qui donnait davantage l'impression de se positionner comme un nouveau prétendant à la succession de Conté que comme le chef d'un gouvernement nommé au terme d'une crise politique grave. Dans ce contexte, la préparation des élections législatives initialement prévues en juin 2007, puis reportées en décembre 2007, n'avait connu aucun progrès significatif. La commission d'enquête indépendante nationale chargée de faire la lumière sur les événements graves de janvier et février 2007 n'a par ailleurs été mise en place qu'en décembre 2007, sans obtenir du gouvernement les moyens nécessaires au lancement effectif de ses travaux.¹⁴⁵

La CEDEAO est restée attentive à l'évolution de la situation en Guinée après la mise en place du gouvernement Kou-

yaté et jusqu'au limogeage de ce dernier par le président Conté le 20 mai 2008. L'organisation a notamment ouvert un bureau à Conakry dirigé par un Représentant spécial du président de la Commission. Pour la CEDEAO, les préoccupations principales étaient le maintien de la paix et de la sécurité en Guinée toujours présidée par Conté et dirigée par le chef de gouvernement Kouyaté et l'organisation au plus vite des élections législatives afin de renouveler une Assemblée nationale élue en juin 2002 qui avait donc terminé son mandat depuis juin 2007. Le dialogue politique engagé entre la mouvance présidentielle et les partis d'opposition et conclu en décembre 2006 avait permis d'aboutir à un accord sur la création, pour la première fois dans l'histoire électorale du pays, d'une commission électorale nationale indépendante (CENI) composée paritativement de représentants de l'opposition et du pouvoir et de représentants de la société civile et de l'administration. La création de la CENI, les innovations dans le processus électoral, telles que l'enregistrement des données biométriques et la distribution prévue de cartes d'électeurs avec photographies ainsi que l'assistance technique et financière confirmée du PNUD et de l'UE, pouvaient faire espérer la tenue d'élections législatives réellement crédibles.¹⁴⁶ Au-delà de la nécessité démocratique de renouveler le Parlement, l'organisation de ces élections devait permettre d'élire un nouveau président de l'Assemblée nationale qui, aux termes de la Constitution du pays, remplace le président de la République en cas de déclaration d'incapacité de ce dernier ou de décès.

La crise de janvier-février 2007 et la nomination de Kouyaté n'avaient rien changé à l'incertitude sur l'état de santé réel du président Conté et sur les chances d'une transition conforme à la Constitution en cas de décès du chef de l'Etat. Le président de l'Assemblée nationale sortante qui avait voté la prolongation de son propre mandat jusqu'à son renouvellement, Aboubacar Somparé, était considéré comme illégitime par la plupart des acteurs guinéens qui n'envisageaient pas qu'il puisse prendre les rênes de l'Etat en cas de disparition du président. Même dans le cas d'un renouvellement de l'Assemblée nationale par des élections législatives de bonne facture, nombre d'acteurs politiques et sociaux guinéens tout comme les diplomates à Conakry étaient convaincus que l'éventuelle disparition du président Conté serait suivie par la prise du pouvoir par l'armée. Si aucun officiel de la CEDEAO ne

143. Guinée : le changement en sursis, Briefing Afrique N°49, International Crisis Group, 8 novembre 2007.

144. Ibid.

145. Garantir la poursuite des réformes démocratiques, Briefing Afrique N°52, International Crisis Group, 24 juin 2008.

146. Ibid.

s'est jamais prononcé en faveur d'un coup d'Etat militaire, il semblait cependant que l'organisation ne croyait pas non plus en la nécessité de soutenir le scénario d'une transition constitutionnelle.¹⁴⁷ La CEDEAO a tout de même activement soutenu la préparation des élections législatives en annonçant le 5 février 2008 une contribution de 500 000 dollars pour permettre à la CENI de commencer enfin ses activités.¹⁴⁸ Avant et après le limogeage de Lansana Kouyaté le 20 mai 2008 et son remplacement par un ancien ministre et proche du président, Tidiane Souaré, les progrès dans la préparation des élections sont restés limités.

En juillet 2008, une mission conjointe de la CEDEAO représentée par le président de la Commission Ibn Chamas et du Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest (United Nations Office for West Africa, UNOWA) conduite par le Représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest, Saïd Djinnit, effectuait une visite à Conakry évoquant non seulement la nécessité d'organiser les élections mais aussi celle de lancer des réformes du secteur de la sécurité et de combattre le trafic de drogue dont la réalité et l'ampleur avaient été enfin reconnues.¹⁴⁹ En mai 2008, des soldats avaient déclenché une énième mutinerie pour revendiquer le paiement d'arriérés de primes et le limogeage de certains de leurs chefs accusés de détournement de leurs primes. Ils avaient à nouveau tiré des jours durant dans les casernes, semé la panique au sein de la population et provoqué des morts de civils atteints par des balles perdues.¹⁵⁰ Les soldats avaient une fois de plus obtenu la satisfaction de leurs demandes par le président Conté dont le pouvoir reposait plus que jamais sur la loyauté de son armée. C'est dans ce contexte de désordre et d'indiscipline au sein des forces de défense et de sécurité et d'usage aveugle et disproportionné de la force par les hommes en tenue que se trouve le pays en décembre 2008 lorsqu'est annoncée la mort de Lansana Conté.

V.2. La CEDEAO en Guinée après le coup d'Etat militaire

Si la crise politique grave provoquée par les manifestations de janvier et février 2007 avait constitué une surprise pour les observateurs de la situation en Guinée qui ne s'attendaient pas à un mouvement de contestation aussi puissant du régime avant la disparition du président Conté, chacun savait que les lendemains de l'éventuel décès du président seraient caractérisés par une incertitude porteuse de dangers importants de violences, le scénario d'une transmission constitutionnelle du pouvoir au président de l'Assemblée nationale sortante acceptée par tous les corps de la nation et surtout par les forces armées apparaissant comme le moins probable. Le dénouement de la crise du début d'année 2007 n'avait finalement rien changé à la situation de fragilité du pays au moment de la fin d'un régime installé depuis 1984. Entre février 2007 et décembre 2008, les élections législatives n'avaient pas été organisées, la commission d'enquête nationale sur les violations des droits de l'Homme commises à l'occasion des grèves générales de juin 2006, janvier et février 2007 n'avait pas pu travailler, les mutineries de soldats accompagnées de comportements qui mettaient en danger la vie des populations civiles s'étaient multipliées et le non respect de la hiérarchie et de la discipline élémentaire au sein de l'armée était apparu au grand jour. Dans ces conditions, une prise du pouvoir par l'armée immédiatement après la mort de Lansana Conté était certes plus que probable, mais l'incertitude était totale sur la capacité des principales composantes de cette armée déstructurée et divisée à prendre collectivement le pouvoir et à désigner un nouveau chef. La défiance des groupes d'officiers et de sous-officiers influents au sein de la troupe et relativement jeunes à l'égard des généraux et colonels de la génération de Conté qui dirigeaient les états-majors était connue et ne garantissait pas une prise de pouvoir respectant la hiérarchie militaire. Il y avait un risque réel d'affrontements entre différentes factions de l'armée intéressées à prendre le pouvoir.

Le décès du président Lansana Conté a été annoncé publiquement dans la nuit du 22 au 23 décembre 2008 par le président de l'Assemblée nationale, Aboubacar Somparé, successeur constitutionnel du chef de l'Etat, entouré par le chef d'état-major des armées, le général Diarra Camara et le Premier ministre Tidiane Souaré. L'illusion d'un transfert du pouvoir au président de l'Assemblée nationale avec le soutien de la haute hiérarchie mili-

147. Entretiens avec des sources diplomatiques, janvier et mars 2010.

148. « ECOWAS to contribute 500,000 dollars to Guinea's electoral commission », Press Release N°006/2008, 5 February 2008.

149. « ECOWAS, UNOWA hold talks with stakeholders in Guinea », Press Release N°067/2008, 9 July 2008.

150. Garantir la poursuite des réformes, op.cit.

taire ne dure que quelques heures. Un groupe de jeunes officiers annoncent dans la même journée du 23 décembre la prise de pouvoir par une junte qui se présente comme le Conseil national pour la démocratie et le développement (CNDD). Après une période assez brève de confusion, le CNDD prend effectivement le contrôle des symboles de l'Etat et les militaires de la junte défilent dans la capitale Conakry, sous les acclamations des foules. Le nouvel homme fort de la Guinée choisi au sein de la junte est le capitaine Dadis Camara, précédemment chargé de l'approvisionnement en carburant de l'armée et peu connu jusqu'à la mutinerie de mai 2008 qui l'avait vu jouer un rôle de meneur aux côtés du lieutenant Claude Pivi.¹⁵¹ Mais la junte représentait au-delà de quelques personnalités un compromis entre les intérêts de différentes factions au sein de l'armée guinéenne. C'est la vieille garde qui fait immédiatement les frais de la prise du pouvoir par le CNDD, l'une des premières décisions de Dadis Camara étant de mettre à la retraite 22 généraux dont certains seront ensuite arrêtés.

La communauté internationale condamne très rapidement par principe le coup d'Etat. L'Union africaine (UA) suspend la Guinée de l'organisation le 29 décembre 2008 au terme de la 165^{ème} réunion de son Conseil de paix et de sécurité (CPS) à Addis-Abeba, conformément à ses textes. La plupart des Etats voisins de la Guinée, se montrent très prudents et ne se prononcent pas sur le coup d'Etat militaire, à l'exception notable du président du Sénégal Abdoulaye Wade qui a témoigné de la sympathie pour le président du CNDD Dadis Camara et estimé que le putsch en Guinée n'était pas un coup d'Etat classique. Cette position a été ouvertement critiquée par le chef de la diplomatie nigériane.¹⁵² Les dirigeants de la CEDEAO au fait de la dégradation de la santé de Conté pendant le mois de décembre, ont été en réalité très réactifs au coup d'Etat du 23 décembre 2008. Avant même la réunion extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO sur la Guinée convoquée le 10 janvier 2009 à Abuja, une mission composée des ministres des Affaires étrangères du Nigeria et du Burkina Faso, du chef d'état-major du Nigeria, du chef d'état-major particulier du président du Burkina Faso, du com-

missaire de la CEDEAO en charge des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité, du représentant spécial du secrétaire général de l'ONU pour l'Afrique de l'Ouest effectuait une visite à Conakry alors que la situation était encore tendue. Cette présence physique de la CEDEAO au lendemain du coup d'Etat a signifié dès le départ à la junte du CNDD que ses faits et gestes seraient surveillés par la communauté, rassuré les acteurs politiques guinéens qui pouvaient craindre des arrestations arbitraires par les nouveaux maîtres du pays et contribué ainsi à apaiser la situation dans les premiers jours de l'après-Conté.¹⁵³

La ligne de la CEDEAO au lendemain de la prise du pouvoir par le CNDD a été définie par la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement à l'issue du sommet du 10 janvier 2009. La conférence a « rejeté toute idée d'une transition militaire en Guinée et décidé la suspension de la participation de cet Etat membre aux réunions de toutes les instances de décision de la Communauté, conformément aux dispositions du Protocole de 2001 sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance », rappelant que ce protocole prévoyait une tolérance zéro pour la prise ou le maintien du pouvoir par des voies anticonstitutionnelles et ne considérait comme légitime que l'accession au pouvoir à travers des élections libres, justes et transparentes.¹⁵⁴ La CEDEAO s'est engagée à suivre de près la situation en Guinée afin de veiller au rétablissement rapide de l'ordre constitutionnel et proposé un programme en neuf points qui prévoyait notamment la mise en place par la junte militaire d'un Conseil national de transition, organe délibérant qui serait composé de civils et de militaires et veillerait à la réalisation de l'objectif du retour à la démocratie par l'organisation d'élections libres, justes et transparentes en 2009 et qui interdisait aux membres du CNDD et du gouvernement mis en place par la junte de se présenter aux élections qui devront se tenir avant la fin de l'année 2009. La CEDEAO a également décidé, malgré la suspension de la Guinée, de maintenir « un dialogue permanent et constructif avec le CNDD, les parties prenantes guinéennes et les partenaires » afin d'assurer la mise en œuvre immédiate de ces mesures.¹⁵⁵ L'organisation a convenu de plaider en faveur de l'inclusion de la Guinée sur la liste de la Commission de Consolidation de la Paix

151. Dadis Camara est du groupe ethnique Guerzé, un des groupes installés dans la Région Forestière, tandis que Claude Pivi est du groupe Toma également forestier. Le colonel Sekouba Konaté, qui sera ensuite promu général et le général Mamadou Toto Camara sont également influents au sein du CNDD.

152. « La CEDEAO suspend la Guinée », RFI, 10 janvier 2009, http://www.rfi.fr/actufr/articles/109/article_77158.asp

153. Entretien de l'auteur, janvier-mars 2010.

154. « Les dirigeants de la CEDEAO contre une transition militaire en Guinée », Communiqué de presse N°003/2009, 10 janvier 2009.

155. Ibid.

des Nations Unies, pour lui permettre de bénéficier d'un accès au Fonds des Nations Unies pour la Consolidation de la Paix.

C'est la CEDEAO qui va susciter la création du Groupe international de contact sur la Guinée (GIC-G) qui constituera ce cadre de dialogue permanent et constructif avec le CNDD et les autres parties prenantes guinéennes et tiendra sa première réunion à Conakry les 16 et 17 février 2009. Le Groupe a été formellement créé à l'issue d'une réunion consultative sur la situation en Guinée tenue à Addis-Abeba le 30 janvier 2009. Co-présidée par Ibrahima Fall, envoyé spécial pour la Guinée nommé par le Président de la Commission de l'UA Jean Ping, et le Président de la Commission de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, la réunion inaugurale du GIC-G a vu la participation de représentants de nombreuses institutions.¹⁵⁶ C'était l'occasion d'établir un premier contact des partenaires africains et non africains de la Guinée avec la junte du CNDD et le Premier ministre Kabiné Komara qui avait été nommé par la junte à la tête d'un gouvernement intégrant des civils et des militaires. Le Groupe a souligné l'importance de définir de manière diligente une feuille de route précise pour le retour à la démocratie et à l'ordre constitutionnel en Guinée.¹⁵⁷ Les principales étapes de la transition menant à des élections ont été identifiées et les autorités guinéennes, le président du CNDD ainsi que le Premier ministre, ont réitéré leur engagement que les membres du CNDD et du gouvernement ne participeraient pas aux prochaines élections. Le Groupe a également engagé des consultations bilatérales avec les « Forces vives », la nouvelle coalition des principaux acteurs politiques civils du pays qui avaient accueilli positivement le coup d'Etat du 23 décembre 2008 mais commençaient à s'inquiéter de l'interdiction des activités des partis politiques, des arrestations arbitraires, détentions extrajudiciaires et autres abus du pouvoir commis par les militaires. LE GIC-G a enfin demandé aux institutions guinéennes – la commission électorale (CENI) et le Ministère de l'Ad-

ministration territoriale et des Affaires politiques – de formuler une demande de financement claire et détaillée dans les meilleurs délais et lancé un appel à la communauté internationale en vue de fournir les ressources financières et matérielles nécessaires pour la conduite des élections législatives et présidentielles crédibles et transparentes au cours de l'année 2009.¹⁵⁸

Le Groupe de contact international sur la Guinée a suivi de très près la situation en Guinée tout au long de l'année 2009, ses réunions connaissant une affluence bien plus importante que les autres groupes du genre établis dans la région et étant également beaucoup plus fréquentes. L'importance stratégique et économique de la Guinée, compte tenu de son potentiel minier exceptionnel, explique sans doute une attention internationale soutenue pour la transition politique postérieure à la fin du régime Conté. Ce sont cependant les organisations africaines CEDEAO et UA, dans cet ordre, qui ont constitué les moteurs du GIC-G et de l'action diplomatique consistant à exercer une pression constante sur la junte militaire afin qu'elle consente à donner la priorité à l'organisation des élections le plus tôt possible, à respecter l'engagement de Dadis Camara de ne pas être candidat à l'élection présidentielle, à ne pas entraver les activités des partis politiques et des organisations de la société civile et à protéger les droits de l'Homme. Si la détermination affichée de Dadis Camara à faire de la lutte contre la corruption, le trafic de drogue et la grande criminalité une des priorités de son gouvernement a été saluée à l'intérieur et à l'extérieur de la Guinée, son populisme, la médiatisation excessive de sa personne à travers des programmes télévisés inédits tournés dans son bureau installé au camp militaire Alpha Yaya Diallo et l'apparition de nombreux mouvements de soutien au CNDD et à son chef encouragée par la junte elle-même ont commencé à créer le doute sur les véritables intentions du président issu du coup d'Etat. Le GIC-G a tenu sa deuxième réunion le 16 mars 2009 à Conakry toujours sous la coprésidence de Mohamed Ibn Chambas de la CEDEAO et d'Ibrahima Fall représentant l'UA. Le Groupe a encouragé le CNDD et les Forces vives à donner la priorité à la création du Conseil national de transition (CNT), à la poursuite du recensement des électeurs et à la finalisation du fichier électoral dans les plus brefs délais.¹⁵⁹

156. Organisation des Nations Unies, Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), Union européenne (UE), Union des Etats du Fleuve Mano (MRU), Organisation de la Conférence Islamique (OCI), Communauté des Etats Sahélo Sahariens (CEN-SAD), Banque Mondiale (BM), l'Angola qui assurait la présidence du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA, le Nigeria qui assurait la présidence en exercice de la CEDEAO, les membres africains non permanents du Conseil de sécurité de l'ONU (Burkina et Libye), les membres permanents du Conseil de sécurité et l'Espagne. Voir Communiqué final de la première session du Groupe international de contact sur la Guinée, Conakry, 17 février 2009.

157. Communiqué final de la première session du Groupe international de contact sur la Guinée, Conakry, 17 février 2009.

158. Ibid.

159. Communiqué final de la deuxième Réunion du Groupe International de Contact sur la Guinée, Conakry, 16 mars 2009.

Pendant leur 36ème sommet tenu le 22 juin 2009 à Abuja, les chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO se sont à nouveau exprimés sur la situation en Guinée. Ils ont « réaffirmé leur détermination à veiller au retour à la gouvernance constitutionnelle en 2009 et invité les membres du CNDD et le gouvernement de transition à respecter la feuille de route pour ramener la démocratie et honorer son engagement à financer l'organisation des élections » et également « rappelé la nécessité de respecter l'accord au terme duquel les membres du CNDD et le gouvernement de transition ne doivent pas prendre part aux élections ».¹⁶⁰ La Conférence a aussi demandé « une présence renforcée en Guinée de la CEDEAO et du Groupe international de contact » afin de maintenir un contact régulier avec les acteurs guinéens et assurer la mise en œuvre du calendrier prévu pour la tenue d'élections crédibles en 2009. Quelques jours plus tard, le GIC-G changeait de ton à l'occasion de sa quatrième session délocalisée à Syrte en Libye et coprésidée par les présidents des Commissions de l'UA et de la CEDEAO, Jean Ping et Mohamed Ibn Chambas respectivement. Le Groupe a exprimé sa préoccupation par rapport à l'absence de progrès dans la préparation des élections devant mettre fin à la transition, à la non mise en place du Conseil national de transition pourtant réclamé par la CEDEAO depuis le mois de janvier 2009, à la détérioration de la situation sécuritaire, aux violations des droits de l'Homme et aux contraintes à la liberté d'expression et d'association qui pèsent notamment sur les partis politiques toujours interdits d'activités publiques.¹⁶¹ La même inquiétude du GIC-G s'exprime lors de la cinquième réunion tenue à Conakry les 16 et 17 juillet 2009. La volonté de mettre la pression sur la junte de Dadis Camara est évidente dans le communiqué final qui « invite le Président du CNDD à formaliser ses engagements », notamment celui de ne pas se porter candidat aux futures élections. Le communiqué souligne également « la détermination du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA à appliquer les dispositions de l'Acte Constitutif et de la Déclaration de Lomé sur les changements anticonstitutionnels de Gouvernement au cas où les Autorités guinéennes ne prendraient pas rapidement, en conformité avec le chronogramme,

les mesures nécessaires pour le retour à l'ordre constitutionnel ».¹⁶²

Au début du mois de septembre 2009, sans annoncer officiellement qu'il serait candidat à la future élection présidentielle, le capitaine Dadis Camara répétait désormais que cette décision appartenait au peuple tandis que les signes d'une renonciation de la junte à tous les engagements antérieurs pris devant les acteurs politiques et sociaux et la communauté internationale s'étaient multipliés. Au terme de sa sixième réunion tenue à Conakry les 3 et 4 septembre 2009 dans une atmosphère plus tendue qu'auparavant, le GIC-G s'est dit « confronté à de nouvelles réalités en ce qui concerne le principe de la non candidature aux élections du Président et des membres du CNDD, ainsi que du Premier Ministre », « a regretté l'absence de consensus sur le Conseil National de Transition et a déploré les entraves à la liberté d'expression des citoyens, des médias et des partis politiques ».¹⁶³ Le GIC-G conclut qu'« une telle remise en cause des engagements antérieurs du CNDD contrevient aux fondements du partenariat établi avec la Communauté internationale en vue du retour à l'ordre constitutionnel ».¹⁶⁴ La tension monte dans le pays de plus en plus divisé sur la question de la possibilité d'une candidature de Dadis Camara à une élection qui serait organisée par un gouvernement et une administration territoriale placés sous la coupe d'une junte militaire dirigée par ce dernier. Le Forum des Forces Vives de Guinée regroupant la majorité des leaders politiques et de la société civile exprime son opposition à une éventuelle candidature du chef du CNDD et déplore l'agressivité croissante des militaires au pouvoir. La situation inquiète de plus en plus l'Afrique de l'Ouest et des missions de bons offices sont conduites par des chefs d'Etat. Ainsi le 12 septembre 2009, les présidents du Libéria et du Sénégal ont effectué une visite en Guinée pour rencontrer Dadis Camara et probablement l'encourager à respecter ses engagements antérieurs.

En l'absence de signes encourageants provenant de Conakry, le CPS de l'UA au terme de sa réunion du 17 septembre 2009 « condamne fermement toute remise en cause par le Capitaine Moussa Dadis Camara, Président du Conseil national pour le développement et la démocratie (CNDD), de l'engagement qu'il a pris que ni le

160. Communiqué final du 36ème sommet ordinaire des Chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, 22 juin 2009.

161. "Contact Group expresses concern at slow pace of process of restoration of constitutional order in Guinea", Press Release N°066/2009, 27 June 2009.

162. Communiqué final de la cinquième Réunion du Groupe international de contact sur la Guinée, Conakry, 16-17 juillet 2009.

163. Communiqué final de la sixième Réunion du Groupe international de contact sur la Guinée, Conakry, 4 septembre 2009.

164. Ibid.

Capitaine Moussa Dadis Camara et les autres membres du CNDD, ni le Premier Ministre, ne se porteront candidats à l'élection présidentielle » et « décide d'imposer des sanctions appropriées au Président du CNDD, ainsi qu'à tous les autres individus, aussi bien civils que militaires, dont les activités ont pour objet de contrevenir auxdits engagements, si, dans un délai d'un mois à partir de l'adoption de cette décision, les individus visés ne prennent pas, l'engagement écrit de respecter et de faire respecter lesdits engagements ».¹⁶⁵ On est passé de la pression diplomatique exercée sur le régime guinéen à travers le GIC-G sous l'impulsion principale de la CEDEAO à la menace de sanctions ciblées, une mesure qui ne peut être décidée que par le CPS de l'UA ou par le Conseil de sécurité des Nations unies.

V.3. L'action de la CEDEAO après les événements du 28 septembre 2009

Les tensions politiques se sont muées en violences et en violations extrêmement graves des droits de l'Homme le 28 septembre 2009 lorsque des éléments des forces armées guinéennes ont délibérément ouvert le feu sur des manifestants qui s'étaient rassemblés dans le grand stade de Conakry à l'appel des principaux leaders politiques réunis avec des animateurs de la société civile au sein du Forum des forces vives. Le Forum entendait rassembler des milliers de personnes pour manifester contre la volonté devenue évidente du capitaine Camara de se porter candidat à l'élection présidentielle et le gel des activités prévues dans le calendrier initial de la transition. La manifestation a été maintenue par les responsables politiques, dont trois anciens Premiers ministres, malgré son interdiction par les autorités militaires. Les circonstances de la répression sanglante de cette manifestation pacifique dans un endroit clos provoquent l'émoi et la consternation de la communauté internationale. La Commission d'enquête internationale qui sera rapidement mise en place établira un bilan de 156 personnes tuées ou disparues, 109 femmes victimes de viols et d'autres violences sexuelles, y

compris de mutilations sexuelles et d'esclavage sexuel.¹⁶⁶ Malgré la récurrence des répressions meurtrières de manifestations de populations civiles par les forces armées guinéennes depuis plusieurs années, et notamment celle de janvier et février 2007 qui avait déjà fait 186 morts, l'ampleur des tueries et les violences sexuelles commises sur les femmes présentes au stade le 28 septembre 2009 a surpris à l'intérieur et à l'extérieur de la Guinée. Les responsables des Forces vives présents dans le stade, dont trois anciens Premiers ministres, ont été eux-mêmes molestés par les éléments fidèles à la junte.

La CEDEAO a promptement réagi au massacre en publiant le 29 septembre 2009 un communiqué condamnant les actes de violence commis la veille en Guinée et en appelant immédiatement à « la mise sur pied d'une commission d'enquête internationale en collaboration avec l'Union africaine et la Commission des Nations Unies pour les droits de l'Homme pour situer les responsabilités et prendre les mesures idoines ».¹⁶⁷ Avant les événements du 28 septembre, le GIC-G avait demandé au président en exercice de la CEDEAO, le président Umaru Yar'Adua du Nigeria de nommer un médiateur qui serait chargé d'engager des consultations directes avec le CNDD. La CEDEAO annonce officiellement la désignation du président Blaise Compaoré du Burkina Faso comme médiateur pour la Guinée. L'activité diplomatique dans les jours qui suivent le 28 septembre est intense, menée essentiellement par le président de la Commission de la CEDEAO, Mohamed Ibn Chambas, l'envoyé spécial de l'UA Ibrahima Fall et le représentant spécial du secrétaire général de l'ONU en Afrique de l'Ouest, Saïd Djinnit. Dès le 2 octobre 2009, ces trois personnalités rencontrent le président Compaoré au sujet de la mise en œuvre du processus de médiation et présentent les éléments d'un projet de mandat pour la médiation, qui prévoit notamment des dispositions exigeant que le capitaine Camara renonce à participer aux élections, comme il s'y était engagé.¹⁶⁸ Le 12 octobre, le GIC-G tient sa huitième session au siège de la Commission de la CEDEAO à Abuja et fait des recommandations fortes à la CEDEAO, à l'UA et à l'ONU.

165. Communiqué final de la 204ème réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Addis-Abeba, 17 septembre 2009.

166. Rapport de la Commission d'enquête internationale chargée d'établir les faits et les circonstances des événements du 28 septembre 2009 en Guinée, Nations unies.

167. « La CEDEAO condamne les actes de répression en Guinée », Communiqué de presse N°096/2009, Abuja, 29 septembre 2009.

168. Rapport du Secrétaire général sur le Bureau des Nations unies pour l'Afrique de l'Ouest, Conseil de sécurité des Nations unies, 31 décembre 2009.

Outre le soutien à la mise en place d'une commission d'enquête internationale pour faire toute la lumière sur les événements du 28 septembre 2009, le Groupe « invite la CEDEAO à constituer, avec l'aide de ses partenaires, une mission internationale d'observation et de protection, composée de personnels civil et militaire » et recommande également l'imposition d'un embargo total sur les armes à destination de la Guinée.¹⁶⁹

Un nouveau sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO est convoqué à Abuja le 17 octobre 2009, consacré à deux crises politiques de la région, la Guinée et le Niger. La Conférence de la CEDEAO condamne « les actes barbares de massacre, de viol et autres atrocités perpétrés par les forces de sécurité sous l'autorité du CNDD contre des femmes et des populations civiles non armées le 28 septembre 2009 ». Elle exhorte le président Compaoré en sa qualité de médiateur à prendre les mesures appropriées pour rétablir le dialogue entre les acteurs politiques guinéens avec l'objectif de « mettre en place une nouvelle autorité de transition pour assurer une transition courte et pacifique vers l'ordre constitutionnel par des élections crédibles, libres et transparentes ; de s'assurer que ni le Président et les autres membres du CNDD, ni le Premier Ministre de même que ceux qui occuperont des postes de haute responsabilité dans la nouvelle autorité de transition ne seront candidats aux prochaines élections présidentielles ; et de déterminer les différentes étapes du chronogramme de transition... ».¹⁷⁰ La Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement salue également la décision du Secrétaire général des Nations Unies de mettre en place une commission d'enquête pour faire la lumière sur les violences du 28 septembre 2009, décide d'imposer un embargo sur les armes à l'encontre de la Guinée dans le cadre de la Convention de la CEDEAO sur les Armes Légères et de Petit Calibre, leurs Munitions et Matériels Connexes et instruit le Président de la Commission de la CEDEAO de travailler avec la nouvelle autorité de transition en Guinée de même que le nouveau gouvernement issu de la transition pour concevoir et mettre en œuvre un programme de Réforme du Secteur de la Sécurité, avec le soutien de l'UA, des Nations unies et des autres partenaires.

Le ballet diplomatique s'est poursuivi, illustrant l'alignement de la CEDEAO, de l'UA et de l'ONU sur les mêmes

positions à l'égard de la junte guinéenne. Se réunissant le 29 octobre 2009 au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, le CPS de l'UA a endossé toutes les décisions du Sommet extraordinaire de la CEDEAO, réaffirmé son soutien total à la médiation confiée par la CEDEAO au président Blaise Compaoré du Burkina Faso et demandé à la Commission de l'UA de mettre en œuvre des sanctions ciblées, « notamment le refus d'accorder des visas, des restrictions sur les voyages et le gel des avoirs, à l'encontre du Président et des membres du CNDD, ainsi que des membres du Gouvernement et de tout autre individu civil ou militaire dont les activités ont pour objet de maintenir le statu quo anticonstitutionnel en Guinée ».¹⁷¹ La série de décisions de la communauté régionale et internationale au lendemain du massacre du 28 septembre 2009 a considérablement altéré l'image des chefs militaires du CNDD à commencer par celle du capitaine Dadis Camara contraint de s'exprimer sur sa responsabilité personnelle dans la commission des violences et atrocités par des éléments de ses forces armées. Le président Camara et le Premier ministre Kabiné Komara acceptent de collaborer avec la commission d'enquête internationale, même si une commission nationale est par ailleurs créée pour examiner les mêmes événements. Activement soutenue par le secrétariat général et le conseil de sécurité de l'ONU ainsi que par la CEDEAO et l'UA, la commission d'enquête internationale est devenue opérationnelle dès le 18 novembre 2009. Elle a mené des enquêtes sur le terrain du 25 novembre au 4 décembre 2009 et communiqué son rapport final au secrétaire général de l'ONU le 16 décembre. Plus que les sanctions ciblées de l'UA, la perspective de poursuites éventuelles devant la Cour pénale internationale pour les crimes commis le 28 septembre 2009 crée de fortes tensions au sein même des responsables du CNDD à Conakry.

Le président Compaoré, déjà médiateur dans les dossiers de crise du Togo et de la Côte d'Ivoire et désormais également chargé par la CEDEAO de jouer ce rôle en Guinée, entame ses consultations le 3 novembre 2009 avec les représentants du Forum des Forces vives, puis avec des représentants du CNDD et du gouvernement à Ouagadougou et en présence de représentants de l'UA et de l'ONU. Les divergences de points de vue sont considérables entre les parties guinéennes. Le CNDD représenté par des proches de Dadis Camara entend conserver son rôle principal dans la transition, ne comprend pas la

169. Communiqué final de la huitième réunion du Groupe international de contact sur la Guinée, Abuja, 12 octobre 2009.

170. Communiqué final du Sommet extraordinaire des chefs d'Etat et de gouvernement de la CEDEAO, Abuja, 17 octobre 2009.

171. Communiqué de la 207ème réunion du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine, Abuja, 29 octobre 2009.

demande de la CEDEAO de la mise en place d'une « nouvelle autorité de la transition » et ne compte pas transiger sur la question de l'éligibilité du capitaine Camara. Des représentants de la junte mettent en avant des arguments nationalistes et dénoncent de plus en plus ouvertement les fortes interventions des acteurs extérieurs réunis dans le Groupe international de contact. L'imposition de sanctions individuelles par l'UA ne semble pas suffire à influencer la ligne défendue par le CNDD à Ouagadougou. Les acteurs politiques et de la société civile réunis dans le Forum des Forces vives rejettent de leur côté le maintien du statu quo après le massacre du 28 septembre 2009, réclament le retrait du CNDD et de son chef Dadis Camara qui ne doit pas se porter candidat à la future élection. Les premières propositions écrites soumises aux parties par le président Compaoré le 18 novembre 2009 sont rejetées par les Forces vives. Ces propositions n'écartent pas la possibilité d'une candidature du chef de la junte s'il démissionne de ses fonctions deux mois avant la tenue des élections. Ces propositions initiales - qui devaient orienter les consultations ultérieures selon la méthode habituelle des équipes de médiation du président du Burkina Faso -, ne sont effectivement pas conformes aux décisions antérieures de la CEDEAO et de l'UA très claires sur le refus d'une éventuelle candidature du successeur militaire de Lansana Conté et d'une confiscation du pouvoir politique par des militaires qui continuaient à entretenir une atmosphère d'insécurité et de peur dans le pays.

Alors que la première phase de la médiation Compaoré semblait promise à une impasse et que les membres de la commission d'enquête internationale achevaient leur mission à Conakry est survenu le 3 décembre 2009 un développement inattendu qui aura un impact déterminant sur le processus de transition. Le capitaine Camara manque d'être assassiné par son aide de camp, le lieutenant Aboubakar « Toumba » Diakité, au cours d'un échange vif entre les deux hommes dans un camp militaire de Conakry. Le chef de la junte est gravement touché et évacué en urgence au Maroc. La tentative d'assassinat déclenche de nouvelles violences et des violations des droits de l'homme par les forces de sécurité loyales à Dadis Camara à la recherche de l'agresseur du président et de ses complices. Le lieutenant Diakité mis en cause avec d'autres militaires influents de la junte dans les tueries du 28 septembre 2009 n'est cependant pas retrouvé. La tentative d'assassinat contre le capitaine Camara est unanimement condamnée mais elle fragilise considérablement le CNDD soumis à une très forte pression. Le

général Sékouba Konaté, officiellement le numéro 3 de la junte mais qui était en réalité le personnage le plus influent avec Dadis Camara, prend alors les rênes du CNDD et assume les fonctions de chef d'État par intérim.

Dadis Camara passera plusieurs semaines au Maroc et la communication sur son état de santé sera minimale jusqu'à son arrivée surprise à Ouagadougou (Burkina Faso) le 12 janvier 2010. Entre-temps, des manœuvres diplomatiques discrètes impliquant entre autres les États-Unis, la France, le Burkina Faso, la CEDEAO et l'UA ont pris le relais de la diplomatie des sommets pour consacrer la neutralisation politique de Dadis Camara, très diminué par les séquelles de la tentative d'assassinat et maintenu à Ouagadougou, et engager un dialogue sur de nouvelles bases avec le général Konaté. Le 15 janvier 2010, une déclaration conjointe a été signée à Ouagadougou par Dadis Camara, Sékouba Konaté et le président Compaoré qui relance l'espoir d'une transition apaisée vers le retour à l'ordre constitutionnel. Cet accord politique a fait du général Sékouba Konaté le président intérimaire pendant la période de transition, prévoit la nomination d'un nouveau Premier ministre proposé par les Forces vives, la création d'un Conseil national de transition et l'organisation d'une élection présidentielle dans un délai de six mois.

V.4. La CEDEAO et la crise guinéenne : les perceptions

La perception des acteurs guinéens

Les principaux acteurs politiques guinéens ainsi que les animateurs des centrales syndicales et des autres organisations de la société civile ont eu l'occasion de rencontrer des représentants de la CEDEAO lors des multiples missions dépêchées par celle-ci depuis la crise sociale devenue politique de janvier 2007 et encore davantage depuis le coup d'État de décembre 2008.¹⁷² Dans la première phase de l'engagement de la CEDEAO, la mission de bons offices entreprise par l'ancien chef d'État du Nigeria Ibrahim Babangida mandaté par l'organisation et le président de la Commission Ibn Chambas en février 2007 au moment où le pays était près de basculer dans l'anarchie et dans des affrontements généralisés entre les forces armées et les populations civiles, est restée dans

172. Ces perceptions proviennent essentiellement des entretiens téléphoniques de l'auteur avec des acteurs et observateurs de la vie politique et sociale du pays entre janvier et avril 2010.

les esprits. La CEDEAO était venue au secours d'un de ses pays membres en crise comme elle en avait la responsabilité et cet effort avait été porté à la fois par les chefs d'Etat (Olusegun Obasanjo du Nigeria et Blaise Compaoré qui venait d'accéder à la présidence tournante) et par le président de la Commission et ses collaborateurs. Cette mission a permis de l'avis des Guinéens d'aboutir au remplacement d'Eugène Camara par un Premier ministre proposé par les acteurs des manifestations populaires contre le régime Conté, et de dénouer la crise de février 2007. La CEDEAO est restée attentive aux développements ultérieurs entre mars 2007 et juin 2008 sous le gouvernement dirigé par Lansana Kouyaté. Mais la mise en œuvre laborieuse et incomplète de l'accord de sortie de crise du 27 janvier 2007 par ce gouvernement a conduit la Guinée à peu près dans la même situation entre juin et décembre 2008 qu'avant janvier 2007. Certains acteurs guinéens regrettent que la CEDEAO n'ait pas suffisamment assuré le suivi de son intervention positive de février 2007 en exerçant davantage de pressions sur le Premier ministre Kouyaté. S'il est vrai que la Guinée était un pays souverain avec un président Conté malade mais peu enclin à voir un acteur extérieur, fût-il l'organisation régionale dont le pays est membre, s'immiscer dans ses affaires intérieures, on pouvait cependant imaginer la CEDEAO insister davantage par exemple pour que la commission d'enquête nationale indépendante prévue par l'accord de janvier 2007 fasse effectivement son travail. Dans la mesure où des unités spécifiques des forces armées guinéennes avaient déjà commis des violations graves des droits de l'Homme en janvier et février 2007, une pression résolue de la CEDEAO de concert avec l'UA et les Nations unies aurait peut-être pu contribuer à isoler ou à menacer, avant le décès de Conté, les éléments les plus dangereux au sein des forces armées.

Une autre question importante est celle de savoir si la CEDEAO devait se fixer comme objectif de prévenir une prise de pouvoir par l'armée au lendemain de la disparition du président Conté, scénario qui était considéré de loin comme le plus probable par tous les observateurs, et si elle en avait les moyens. Les acteurs politiques et sociaux guinéens estimaient dans leur grande majorité qu'un coup d'Etat était inévitable et même qu'il constituerait la situation la moins dangereuse pour la paix et la stabilité du pays compte tenu de la rivalité entre les leaders politiques et de la base essentiellement ethnique de ces derniers. L'armée, malgré la brutalité de nombre de ses unités et l'accumulation des preuves de l'indiscipline et des divi-

sions qui y règnent, paraissait être la seule institution du pays qui était capable de maintenir un minimum d'ordre une fois que le président Conté aura disparu. Les acteurs guinéens rappelaient systématiquement que le successeur constitutionnel du président Conté, présidait une Assemblée nationale non seulement mal élue mais qui avait achevé son mandat en juin 2007 et que personne n'accepterait un tel scénario pour la transition. La CEDEAO, sans le dire, avait fait la même analyse et considéré qu'une prise de pouvoir par l'armée, si cette dernière réussissait à s'entendre en son sein sur un chef, serait le scénario qui minimiserait les risques d'une succession chaotique et violente. La stratégie de la CEDEAO consistait à condamner le coup d'Etat par principe, à être présente au plus tôt sur le terrain afin d'ouvrir un dialogue avec la junte qui s'installerait et à obtenir des putschistes des engagements sur le respect d'une transition courte vers une restauration de l'ordre constitutionnel. Les acteurs guinéens ne semblent pas reprocher à la CEDEAO d'avoir adopté une telle stratégie et estiment que l'organisation régionale n'avait de toute façon pas les moyens d'empêcher un coup d'Etat.

L'activité de la CEDEAO pendant les mois qui ont suivi le coup d'Etat a été remarquée et saluée par les acteurs politiques et sociaux guinéens. Dès lors qu'ils se sont réunis au sein du Forum des Forces vives, ils ont été régulièrement invités aux réunions du Groupe international de contact et ont toujours eu accès aux responsables de la CEDEAO. Les modalités de la transition proposées par la CEDEAO correspondaient largement aux souhaits des acteurs guinéens qui n'étaient pas associés à la junte. La ligne adoptée par la CEDEAO à l'égard du CNDD jusqu'au mois de septembre 2009 consistant en un dialogue permanent avec la junte assorti d'exigences sur le calendrier de la transition et la non candidature des membres de la junte et du gouvernement était soutenue par les leaders politiques et les responsables des syndicats et des autres organisations de la société civile. C'est à partir de septembre 2009 que les Forces vives tout comme la CEDEAO ont changé de ton à l'égard du CNDD et de Dadis Camara. Les décisions de la CEDEAO, de l'UA et de l'ONU au lendemain des événements du 28 septembre 2009 sont également allées dans le sens d'une marginalisation de la junte et ont été bien accueillies par les Forces vives. La médiation entreprise par le président Blaise Compaoré a cependant suscité des réserves avant et surtout après les premières propositions faites par ce dernier en novembre 2009. Sans l'affirmer ouvertement, plusieurs membres

des Forces vives ont eu des doutes sur la neutralité du chef de l'Etat burkinabé, qui ne faisait manifestement pas de l'interdiction d'une éventuelle candidature du chef de la junte, Dadis Camara, une condition non négociable. La médiation Compaoré au nom de la CEDEAO était dans une impasse lorsque l'attentat du 3 décembre 2009 a changé la situation. Le président du Burkina Faso a ensuite été celui qui a accueilli sur son sol Dadis Camara pour une convalescence correspondant à un exil provisoire et obtenu la signature de l'accord du 15 janvier 2010 qui a relancé la transition sur des bases prometteuses. En jugeant sur ce résultat, les acteurs guinéens considèrent que sa médiation aura été finalement un succès.

La perception des pays et autres organisations partenaires de la Guinée

L'action de la CEDEAO fait l'objet d'une appréciation largement positive de la part de partenaires bilatéraux et multilatéraux de la Guinée qui ont suivi de près les développements politiques dans le pays depuis les événements de janvier et février 2007 et ont ensuite fait partie du Groupe international de contact à partir de février 2009.¹⁷³ Pour ces observateurs, la CEDEAO a été sans conteste le moteur de l'action politique de la communauté internationale en Guinée depuis le coup d'Etat de décembre 2008. Cela s'est traduit à la fois par l'intérêt constant marqué par la Commission à travers son président Mohamed Ibn Chambas pour la situation dans ce pays et par le rôle déterminant joué par la CEDEAO pour mobiliser les autres partenaires au sein du GIC-G. Sans minimiser l'importance de l'apport politique de l'UA à travers la présence elle aussi constante à toutes les réunions du GIC-G de l'envoyé spécial du président de la Commission de l'UA, Ibrahima Fall, la CEDEAO était en première ligne et a réalisé un travail préparatoire toujours remarquable. Le GIC-G s'est distingué des autres groupes de contact existant ou ayant existé dans la région par la fréquence de ses sessions – neuf sessions entre février et fin décembre 2009 -, contre deux ou trois fois par an pour le groupe international de contact pour la Guinée-Bissau par exemple, ainsi que par la force et l'impact de ses prises de position. Ce rythme et cette influence politique sont attribués au fait que deux organisations africaines directement concernées par la situation en Guinée

co-président le GIC-G et sont dans une meilleure position que des partenaires non africains pour exercer des pressions sur les autorités guinéennes.

Sur le fond, la ligne adoptée par la CEDEAO combinant fermeté sur les principes, notamment le refus systématique de toute prise du pouvoir par coup d'Etat, réalisme politique autorisant un espace de dialogue constructif avec la junte militaire et mobilisation des autres partenaires importants du pays au sein d'un groupe de contact afin de donner un même signal non ambigu au CNDD est jugée très positivement. Dès lors que le chef de la junte a affiché sa volonté de renoncer à ses engagements en septembre, la réaction immédiate du GIC-G sous l'impulsion de la CEDEAO et avec le soutien de l'UA a eu un impact sur la suite des événements. La mise en place rapide de la commission d'enquête au lendemain du massacre du 28 septembre 2009 demandée par la CEDEAO, l'UA et l'ensemble du GIC-G ainsi que la mise en route des sanctions ciblées de l'UA ont de l'avis des observateurs un impact décisif sur l'affaiblissement de la junte et plus précisément des proches partisans de Dadis Camara. La tentative d'assassinat du 3 décembre 2009 perpétrée par l'aide de camp du chef de la junte ne peut ainsi pas être isolée du contexte de panique au sein du CNDD provoqué par la réalisation effective des enquêtes de la commission internationale sur le terrain quelques semaines seulement après la tragédie du 28 septembre.

La mission de médiation confiée par la CEDEAO au président Compaoré fait l'objet d'un jugement moins unanime. Pour certains, ce choix constitue la seule « erreur » commise par la CEDEAO dans sa gestion du dossier guinéen au cours de l'année 2009. Ce choix n'était pas le plus avisé selon eux dans la mesure où le président du Burkina Faso n'était pas celui qui pouvait incarner de la manière la plus convaincante le principe du refus de la candidature d'un chef d'Etat issu d'un putsch à une élection présidentielle. Les premières propositions faites par le médiateur lors des consultations avec les parties guinéennes en novembre 2009 ont témoigné selon ces observateurs de la position conciliante du président du Burkina Faso à l'égard du CNDD, une position qui n'était simplement pas conforme aux décisions déjà prises par la CEDEAO qui l'avait mandaté. Pour d'autres partenaires de la CEDEAO au sein du GIC-G, il faut retenir de la médiation burkinabé le résultat et non pas les propositions initiales qui ne constituaient qu'une première base de discussions. Le résultat est que le président Compaoré a pu réunir à Ouagadougou Dadis Camara, certes physiquement diminué mais dési-

173. Entretiens téléphoniques, février et mars 2010.

reux de rentrer à Conakry, et Sékouba Konaté dans un contexte de tensions fortes au sein de la junte et su obtenir un accord décisif pour la suite de la transition, celui du 10 janvier 2010. S'il est encore prématuré d'affirmer que cet accord de Ouagadougou garantit une transition pacifique sanctionnée par des élections démocratiques au cours de l'année 2010, il aura grandement contribué à changer positivement la dynamique politique dans le pays. Au moment où la CEDEAO a choisi le président Compaoré pour entreprendre la médiation, il semble qu'il n'y avait pas vraiment d'autres chefs d'Etat de la communauté particulièrement intéressés à prendre ce pari risqué. La création en cours d'une unité en charge de soutenir les médiations au sein de la Commission de la CEDEAO est une excellente décision qui devrait permettre à l'organisation de diminuer sa dépendance à l'égard de quelques personnalités fortes mais controversées.

Conclusion analytique

Des situations de crise complexes et profondes

Examiner l'action de la CEDEAO en Guinée-Bissau à partir de 2005 dans le domaine de la paix et de la sécurité revient à s'interroger sur la capacité de l'organisation à transformer en initiatives concrètes ses ambitions en matière de prévention de conflits dans un pays certes fragile mais souverain et en situation de paix. Cette étude montre à quel point cette tâche est redoutable compte tenu de la nature de la crise bissau-guinéenne. Il ne s'agit pas exactement d'une crise dans la mesure où on ne peut la dater avec précision. L'étude rappelle l'histoire politique de ce pays qui n'a jamais connu une période de sérénité politique, les dix-neuf ans de stabilité sous le président João Bernardo Vieira ayant été marqués par de nombreuses tentatives de coups d'Etat et des épisodes de violences politiques. Comme nombre de crises politiques dans des pays d'Afrique subsaharienne depuis les années 1990, les crises récurrentes en Guinée-Bissau sont avant tout les manifestations d'un processus laborieux, douloureux et non linéaire de construction d'un Etat qui soit à la fois légitime et capable d'assurer la sécurité de ses populations. Ce processus s'est transformé en un cercle vicieux où les échecs politiques, économiques et sociaux pendant des périodes successives créent au fil du temps des conditions de plus en plus défavorables, voire rétrogrades, à une rectification de la trajectoire. Chaque fois que l'opportunité d'un nouveau départ s'est présentée en Guinée-Bissau, au terme du conflit armé de 1998-1999, puis à la fin de la deuxième transition en 2004-2005, elle a été manquée parce que des acteurs politiques ont été incapables de faire preuve d'esprit de compromis et de discernement, parce que des factions au sein des forces armées ont eu peur de perdre leur influence prépondérante ou encore parce que la propension des acteurs politiques et militaires à régler des comptes personnels par des assassinats, encouragée par l'ancrage de l'impunité, a été plus forte que la volonté de stabiliser le pays.

Prévenir la résurgence de conflits violents dans un tel contexte représente pour n'importe quelle organisation un défi extraordinaire. Il ne s'agit pas d'envoyer des centaines de soldats surveiller le respect d'un cessez-le-feu mais d'aider un pays membre de l'organisation régionale à réformer profondément son secteur de la sécurité, à réformer son administration publique, à créer les conditions

d'une stabilisation de ses finances publiques et de la croissance d'une économie structurellement faible, tout cela dans le cadre d'un système politique démocratique qui exige de la classe politique une aptitude minimale à respecter les règles et à faire prévaloir l'intérêt supérieur du pays sur les antagonismes personnels et communautaires. La CEDEAO ne peut être efficace dans ce contexte qu'en identifiant une niche dans laquelle elle peut œuvrer à débloquer les obstacles les plus immédiats à l'accomplissement des réformes du secteur de la sécurité en visant des objectifs à court terme qui soient à sa portée. Pour la CEDEAO, l'objectif doit être d'abord d'amener la Guinée-Bissau à atteindre les standards moyens dans la région en matière de structuration et de modernisation du secteur de la sécurité tout en encourageant les initiatives des partenaires bilatéraux et multilatéraux de la Guinée-Bissau intéressés à soutenir des programmes de réforme plus ambitieux sur plusieurs années.

Dans une situation comme celle de la Guinée-Bissau, le temps est une donnée stratégique essentielle. Pendant que des partenaires extérieurs comme l'Union européenne font un travail préparatoire indispensable sur différents volets de la réforme du secteur de la sécurité, il est urgent de réaliser des actions concrètes même limitées pour éviter qu'un clan de soldats hostiles à tout changement en profondeur ne posent des actes qui peuvent remettre en cause tout le processus. La CEDEAO est mieux placée que toute autre organisation partenaire de la Guinée-Bissau pour identifier les risques de dérapage provenant des cercles de militaires et/ou d'acteurs politiques qui n'ont pas intérêt à une remise en cause des règles informelles ayant jusque-là gouverné l'évolution politique du pays et favorisé au cours des cinq dernières années la criminalisation de l'Etat à travers l'implication d'une partie de ceux qui l'incarnent dans le trafic international de drogue. Si elle veut faire plus que réagir aux événements et tenter de mobiliser l'attention des bailleurs de fonds internationaux sur ce pays, la CEDEAO devrait élaborer en plus de ses plans d'action régionaux des stratégies et des plans d'action spécifiques pour ceux de ses Etats membres qui ont le plus besoin de la solidarité communautaire. La Guinée-Bissau mériterait ce traitement particulier. Si la CEDEAO réussit à afficher un « succès » – qui pourrait par exemple se mesurer par l'absence de coup d'Etat, de mutinerie et de tentatives d'assassinat politiques et militaires et un fonctionnement régulier de toutes les institutions en Guinée-Bissau pendant cinq ans-, elle pourra se servir de cet exemple pour asseoir sa crédibilité

dans la région et auprès de ses partenaires non africains. A contrario, une incapacité démontrée à faire la différence dans un aussi petit pays ne manquera pas de susciter de sérieuses interrogations sur l'efficacité de l'organisation sur le terrain.

La Guinée est un pays bien plus grand, plus peuplé et plus important d'un point de vue économique et géostratégique que sa voisine. En un peu plus d'un demi-siècle d'indépendance, elle a aussi davantage établi les bases économiques d'un Etat-nation viable. Mais les modalités d'édification de cet Etat n'ont été déterminées que par deux régimes identifiés à deux hommes forts entre 1958 et 2008. La longue stabilité politique du pays a reposé sur le monopole de la force sous Sékou Touré puis sous Lansana Conté, certes avec des variations significatives dans la mise en œuvre des moyens de contrôle du pouvoir. Si la maladie du président Conté a constitué dès 2003 un motif d'inquiétude majeur pour tous les observateurs de la situation politique en Afrique de l'Ouest et naturellement pour la CEDEAO, c'est précisément parce que personne ne croyait en la capacité des institutions politiques consacrées par la Constitution du pays à gérer la succession. La CEDEAO devait se saisir de la situation de la Guinée alors que ce pays pouvait se targuer d'avoir échappé aux guerres civiles se déroulant à ses frontières pendant plus d'une dizaine d'années, d'avoir joué un rôle important dans la résolution de ces conflits à travers la CEDEAO et en dehors de ce cadre et dans l'amortissement de leurs conséquences humanitaires, et qu'il s'agissait d'un Etat particulièrement jaloux de sa souveraineté compte tenu de son histoire. En sus, la CEDEAO devait amorcer une diplomatie préventive dans un pays qui était gouverné par le président Conté, un chef militaire peu porté sur les usages diplomatiques et les principes démocratiques inscrits dans les protocoles de la CEDEAO.

Faire de la prévention de conflit en Guinée revenait à anticiper la crise de succession, à déterminer le scénario le plus à même de limiter les risques de violence généralisée à court terme mais également mettre en œuvre une stratégie qui permettrait de profiter de la fin du régime Conté pour lancer une véritable transition démocratique. Le défi était aussi redoutable pour la CEDEAO. On peut sans doute contester certains choix effectués par l'organisation, à commencer par celui de se résigner à une prise de pouvoir par l'armée perçue comme inévitable après le décès du président Conté. Mais cette étude montre que la CEDEAO a été généralement cohérente dans ses actions, ferme dans la défense de ses principes

et déterminée dans sa volonté de voir la Guinée amorcer un nouveau virage politique après des décennies d'exercice du pouvoir réel par les militaires et de violations des droits de leurs concitoyens par une partie de ces derniers. Le pari n'est cependant pas encore gagné et il est impératif que la CEDEAO, soutenue par le Conseil de paix et de sécurité de l'UA, maintienne son dispositif de dialogue et de pressions jusqu'aux élections présidentielles et législatives et pendant les prochaines années au cours desquelles les risques de régression démocratique et de coups de force resteront élevés. Il ne doit y avoir en particulier aucun relâchement dans la lutte contre l'impunité notamment en relation avec les événements tragiques du 28 septembre 2009, ni dans le programme de réforme du secteur de la sécurité soutenu par la CEDEAO, l'UA et l'ONU.

Une volonté d'agir incontestable et une collaboration prometteuse avec l'Union africaine

En Guinée comme en Guinée-Bissau, les responsables de la CEDEAO, à commencer par celui qui a été le Secrétaire exécutif puis le premier Président de la Commission de la CEDEAO entre février 2002 et février 2010, Mohamed Ibn Chambas, ont montré une volonté réelle de s'appuyer sur les Protocoles de 1999 et 2001 pour influencer les développements politiques et sécuritaires. Le président de la Commission a incontestablement entrepris de jouer pleinement son rôle tel que défini dans le Mécanisme de prévention, de gestion, de règlement de conflits, de maintien de la paix et de la sécurité. Il a envoyé des missions d'information et de médiation, nommé des représentants spéciaux, conduit lui-même nombre de missions, y compris au plus fort des crises comme ce fut le cas à Conakry en février 2007 ou en janvier 2009, au lendemain de la prise du pouvoir par la junte du CNDD. Il a impliqué les autres institutions du Mécanisme dans les efforts entrepris, y compris les membres du Groupe de sages, donné l'impulsion nécessaire au Conseil de médiation et de sécurité (CMS) et entretenu des relations constantes et constructives avec les chefs d'Etat qui exerçaient la présidence tournante de l'organisation. Il a su incarner les nouvelles valeurs de l'organisation en étant ferme dans ses déclarations publiques sur la condamnation des violations des droits de l'Homme par les forces de défense et de sécurité des Etats membres et dans la volonté d'appliquer

strictement les sanctions prévues par les Protocoles en cas de rupture de l'ordre constitutionnel. La Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement a généralement adopté les recommandations du CMS elles-mêmes soumises par la Commission, y compris des décisions fortes comme celles qui ont été prises à l'encontre du CNDD de Dadis Camara en octobre 2009.

Au sein du Département des Affaires politiques, de la paix et de la sécurité de la Commission s'est développée une vision partagée de la défense effective des valeurs portées par les Protocoles de 1999 et 2001. Il s'agit d'un acquis qui ne doit pas être remis en cause par les changements de personnes au niveau de la Commission et/ou au niveau de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. De manière générale, il n'y a pas de doute sur les efforts entrepris au cours des dernières années pour accroître les capacités et le rayon d'activité de ce département. Si une partie considérable des moyens est affectée à la mise en place de la force en attente de la CEDEAO dans le cadre de la formation des brigades régionales de maintien de la paix à disposition de l'UA, l'accent a également été mis sur le renforcement de la Direction en charge du dispositif d'Alerte précoce à travers des activités de formation des analystes et le développement de nouveaux outils techniques comme le souligne le rapport annuel 2009 de la CEDEAO. Outre l'appui au Conseil de médiation et de sécurité pour la gestion des crises politiques en Guinée, en Guinée-Bissau et au Niger, la direction des Affaires politiques a continué à affecter des ressources importantes à l'assistance et à l'observation électorales dans les pays membres et engagé le travail de préparation des plans d'action qui doivent donner corps à l'ambitieux Cadre de Prévention des Conflits (CPCC) adopté en janvier 2008. Comme indiqué dans la première section de cette étude, le CPCC comprend pas moins de 14 composantes. Des consultants engagés par la Commission développent depuis 2009 les plans d'action pour les composantes Démocratie et Gouvernance politique, Diplomatie préventive, Gouvernance des ressources naturelles, Gouvernance sécuritaire, Médias, et Femmes, paix et sécurité.

L'examen des cas de la Guinée et de la Guinée-Bissau notamment depuis 2009 montre une volonté de coopération étroite et d'alignement des positions politiques entre la CEDEAO et l'UA dont le Conseil de paix et de sécurité (CPS) est l'organe de décision prééminent au niveau continental. Sur le dossier de la Guinée après le coup d'Etat de décembre 2008 en particulier, les deux

organisations ont systématiquement recherché un alignement de leurs positions et présenté un front commun au sein du Groupe international de contact qu'elles ont co-présidé. La menace puis l'application effective de sanctions ciblées par le CPS de l'UA à l'encontre des dirigeants de la junte du CNDD ont ainsi pu consolider et crédibiliser les efforts diplomatiques menés par la CEDEAO. Un alignement visible de l'UA et de la CEDEAO permet aussi d'obtenir plus facilement le soutien diplomatique des acteurs extérieurs influents comme l'Union européenne, ses Etats membres et les Etats-Unis. Les sanctions financières, les interdictions de voyage, voire les menaces d'une saisine de la Cour pénale internationale (CPI) en cas de violations graves des droits de l'Homme, lorsqu'elles émanent des grandes puissances occidentales, sont davantage redoutées que lorsqu'elles ne sont brandies ou adoptées que par l'Union africaine. Les fonctionnaires de la Commission de la CEDEAO ont régulièrement fait la navette entre Abuja et Addis-Abeba pour alimenter en informations et en analyses la Commission de l'UA et le CPS.

La formule d'un Groupe international de contact coprésidé par une communauté économique régionale et par l'Union africaine pourrait être répliquée dans la gestion d'autres crises politiques, même si elle ne garantit certainement pas un alignement effectif des positions de tous les acteurs extérieurs influents. Dans le cas de la Guinée-Bissau où il s'agit moins d'isoler une junte militaire qui cherche à conserver le pouvoir que de s'assurer de l'effectivité d'une réforme du secteur de la sécurité, de la neutralisation de chefs militaires impliqués dans des activités criminelles comme le trafic de drogue et d'une aide massive pour réformer l'administration publique et redonner de la crédibilité à un Etat exceptionnellement démuné, les réunions et les communiqués d'un Groupe international de contact ne produisent que peu de résultats s'ils ne sont pas accompagnés d'actions concrètes supposant la mise à disposition de ressources humaines et financières conséquentes et au bon moment. Au-delà du cas bissau-guinéen, la plupart des crises politiques en Afrique de l'Ouest qui peuvent dégénérer en conflits violents s'inscrivent dans la trajectoire sinon normale du moins prévisible d'Etats jeunes en phase de transition politique et d'apprentissage démocratique. La diplomatie préventive, qu'elle soit conduite par la CEDEAO, l'UA ou par les deux en bonne intelligence, peut dénouer des situations dangereuses ponctuelles et contenir le niveau de violences

politiques mais ne saurait constituer une réponse efficace à la récurrence des crises.

Des limites dans la capacité à influencer les développements politiques et sécuritaires

La volonté d'agir et la détermination à faire respecter les textes normatifs dont l'organisation s'est dotée ne suffisent pas pour espérer apporter une contribution décisive à la recherche d'une paix et d'une stabilité durables dans des contextes extraordinairement difficiles. Les missions de bons offices, la mise en contribution de membres du Groupe de sages ou d'anciens chefs d'Etat pour convaincre des présidents en exercice arrivés au pouvoir par des élections démocratiques ou non de respecter la Constitution de leur pays ou les engagements pris devant leurs citoyens et la suspension des Etats retors des instances de l'organisation n'ont que peu de chances d'aider des pays comme la Guinée-Bissau, la Guinée et quelques autres dans la région à sortir de la trappe de l'instabilité, de la militarisation, de la pauvreté et de la faiblesse des institutions. Gérer la complexité avec des ressources humaines et financières limitées implique pour la CEDEAO de faire des choix stratégiques, d'établir des priorités, de distinguer clairement ce qui doit et peut être réalisé à court, moyen et long terme dans le domaine de la prévention des conflits et d'élaborer des stratégies différenciées en fonction des menaces les plus immédiates à la paix et à la sécurité dans chacun des pays de l'espace communautaire.

Cette étude a porté sur deux pays confrontés à des crises graves au cours des dernières années. Mais la CEDEAO est largement une communauté d'Etats fragiles parce qu'ils sont jeunes et que leurs systèmes politiques formellement démocratiques datent pour la plupart d'entre eux de moins d'une vingtaine d'années. Entre 2005 et 2010, la Guinée et la Guinée-Bissau n'étaient pas les seuls dossiers de crise politique sur la table de la CEDEAO. La Côte d'Ivoire, deuxième puissance économique de la région, est toujours engluée dans une crise à l'issue très incertaine malgré la paix relative qui y règne depuis trois ans. La présence d'une opération de maintien de la paix de l'ONU sous mandat du Conseil de sécurité depuis 2003 et le recours par les acteurs ivoiriens à la médiation exclusive du président du Burkina Faso depuis 2007 ont permis à la CEDEAO en tant qu'institution de se décharger

dans une large mesure d'un dossier devenu ingérable à son niveau. Le Togo a connu un coup d'Etat déguisé puis des violences postélectorales graves en 2005 et a continué à mobiliser l'attention de la CEDEAO jusqu'à l'élection présidentielle de mars 2010. La volonté de l'ex-président Mamadou Tandja du Niger de demeurer au pouvoir au terme de ses deux mandats constitutionnels a provoqué une crise politique dans ce pays en 2009 qui a conduit à un coup d'Etat militaire en février 2010 suivi d'une transition que la CEDEAO devra à nouveau encadrer jusqu'à une élection prévue en février 2011.

Les pays de la Communauté qui ne sont pas considérés comme étant en crise n'en sont pas moins susceptibles de basculer dans des situations de crispations politiques, identitaires voire dans des violences notamment à l'approche ou au lendemain d'échéances électorales. C'est le cas de la puissance économique, militaire et diplomatique de la région, le Nigéria, toujours fragilisé par la récurrence d'élections mal organisées et peu crédibles comme celles de 2007 et par la répétition des violences intercommunautaires qui font chaque année plusieurs centaines de victimes, à quelques dizaines de kilomètres du siège de la Commission de la CEDEAO à Abuja. Le Liberia et la Sierra Leone sont encore marqués par les guerres civiles désastreuses qu'ils ont connues et font face à l'énorme défi de la reconstruction économique et sociale, condition d'un retour durable de la paix et de la sécurité. L'apport de ces deux pays à l'organisation régionale ne peut être que limité compte tenu de l'ampleur de leurs défis intérieurs. Le respect des principes constitutionnels inscrits dans le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance dans d'autres pays réputés stables comme le Burkina Faso ou la Gambie est toujours très discutable. Les pays qui semblent relativement avancés dans la consolidation de leurs institutions et de la culture démocratique, à l'instar du Cap-Vert, du Ghana, du Bénin, du Sénégal ou du Mali, ne sont ni suffisamment nombreux, ni suffisamment influents à l'échelle régionale pour peser de manière décisive sur les orientations de la CEDEAO. Aucun parmi eux n'est par ailleurs définitivement à l'abri d'une régression démocratique.

Il est essentiel de ne pas perdre de vue les réalités politiques et économiques des Etats qui composent la CEDEAO lorsqu'on porte un regard critique sur les actions de l'organisation. Alors que les pratiques politiques dans nombre d'Etats membres tardent à épouser les principes édictés dans les textes, le rôle de garde-fou joué par la CEDEAO n'a jamais été aussi à la fois précieux et fragile.

La conservation et la consolidation de ce rôle passent par la promotion d'une culture pragmatique axée sur les résultats et par celle d'une audace dans l'approche stratégique qui permette de contourner les obstacles majeurs que peuvent représenter les décideurs politiques des Etats membres lorsque leurs intérêts particuliers ne correspondent pas à l'intérêt général de leurs pays et de la Communauté. Les organisations de la société civile ouest-africaine ont un rôle majeur à jouer pour sauvegarder les acquis en matière de normes démocratiques et de respect des droits humains, et exiger de la CEDEAO le strict respect de des principes dans des cas précis de crise dans un Etat membre. Les partenaires extérieurs de la CEDEAO, très intéressés par la volonté de l'organisation de se rendre capable de gérer les conflits et crises dans la région, doivent quant à eux veiller à ce que leurs offres d'assistance technique et financière ne poussent pas à une multiplication d'initiatives qui ne manqueront pas de diluer les objectifs et les priorités, d'affaiblir la réflexion stratégique et d'alimenter un décalage entre les plans d'action ambitieux et la capacité d'exécution de la Commission.

Tous les Etats membres de la CEDEAO ont des caractéristiques politiques, économiques, démographiques et sociales et connaissent des changements rapides qui continueront à les exposer au cours des prochaines années à des crises potentiellement violentes, mais à des degrés différents. Comme cette étude l'a montré en examinant les faits et les perceptions dans deux cas précis, la CEDEAO est devenue très réactive aux développements politiques et sécuritaires inquiétants survenant dans l'espace communautaire. Son dispositif d'alerte précoce et son recours à la diplomatie préventive permettent sans aucun doute déjà de réduire significativement le potentiel de transformation des tensions en crises politiques et des crises en conflits violents. Mais pour s'attaquer aux causes structurelles de l'instabilité, de l'insécurité et de la violence politiques, la CEDEAO doit pouvoir influencer le fonctionnement réel de ses Etats membres. Ses limites sont alors vite atteintes, fixées par la souveraineté des Etats et la volonté politique de leurs dirigeants. C'est pour cela qu'il faut se garder de percevoir la CEDEAO comme un possible substitut aux Etats, un moyen de les contourner ou de s'affranchir de leurs faiblesses, de leurs dysfonctionnements, voire du déficit de légitimité de leurs dirigeants. En matière de prévention de conflits comme dans les autres matières, le renforcement des mécanismes régionaux doit aller de pair avec la consolidation des mécanismes et des institutions au niveau de

chacun des Etats membres en accordant la priorité aux plus fragiles parmi eux.

FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique Nr. 3

A propos des Séries FES sur la Paix et la Sécurité en Afrique

Le manque de sécurité est l'un des principaux obstacles au développement et à la démocratie en Afrique. L'existence de conflits violents prolongés ainsi que le manque de responsabilisation dans le secteur de la sécurité dans de nombreux pays entravent la coopération dans le domaine de la politique de sécurité. L'émergente Architecture Africaine de Paix et de Sécurité fournit un cadre institutionnel pour promouvoir la paix et la sécurité.

En tant que Fondation politique attachée aux valeurs de la démocratie sociale, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) vise à renforcer l'interface entre la démocratie et la politique de sécurité. FES facilite donc le dialogue politique sur les menaces à la sécurité et les réponses qui y sont appor-

tées au plan national, régional et continental. Les Séries FES sur la Paix et Sécurité en Afrique visent à contribuer à ce dialogue en faisant des analyses pertinentes, largement accessibles.

Les séries sont publiées par le Réseau Africain de la Politique de la sécurité de la FES, à savoir:

- FES Addis-Abeba (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique de l'Est, Coopération avec l'Union africaine)
- FES Maputo (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique Australe),
- FES Abuja (Projet FES sur la politique régionale de sécurité en Afrique de l'Ouest)

À propos de cette étude

L'étude que vous tenez en main fait partie d'une série d'études qui se penchent sur la façon dont les organisations régionales en Afrique font face aux conflits et aux crises politiques dans leurs États membres. Les protocoles et les déclarations à la base de l'architecture régionale de sécurité en Afrique sont généralement considérés comme progressifs et globaux. Cependant, alors que les attentes sur les Communautés économiques régionales (CER) en tant que partie intégrante de l'Architecture de Paix et de Sécurité de l'Afrique (APSA) sont généralement très élevées, de même que leurs ambitions propres, la performance réelle est souvent loin de ces espoirs. A ce titre, Friedrich-

Ebert-Stiftung publie trois études visant à évaluer les capacités et les expériences des communautés économiques régionales dans la gestion de conflits et de crises:

- Gavin Cawthra: Le cas de la SADC au Madagascar / Zimbabwe
- Kidist Mulugeta: Le cas de l'IGAD en Somalie
- Gilles Yabi : Le cas de la CEDEAO en Guinée / Guinée-Bissau

Ces études enrichiront l'inéluctable débat politique – à la fois en Afrique et sur d'autres continents – sur la façon de renforcer l'architecture régionale de la sécurité en Afrique.

ISBN 978-978-909-600-8