



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

Document d'orientation - № 23

**Vers un programme commun de la CEDEAO  
sur la réforme du secteur de la sécurité**

*Adedeji Ebo*



**CENTRE POUR LE CONTROLE DEMOCRATIQUE  
DES FORCES ARMEES - GENEVE (DCAF)**

**DOCUMENT D'ORIENTATION - N° 23**

**Vers un programme commun de la CEDEAO  
sur la réforme du secteur de la sécurité**

*Adedeji Ebo*

## A propos de l'auteur:

**Adedeji Ebo** est maître de recherche et coordinateur du Programme sur l'Afrique au DCAF. Il était auparavant Professeur associé et chef du département d'études de défense de sciences politiques à l'Académie nigériane de défense de Kaduna ainsi que conférencier au Collège National de Guerre d'Abuja au Nigeria. Il a été consultant pour le Centre pour la Démocratie et le développement, Abuja/Londres, *Small Arms Survey*, Genève, et *International Alert*, Londres. Ses domaines privilégiés de recherche comprennent la paix et la sécurité en Afrique et la bonne gouvernance du secteur de la sécurité, sur lesquelles il a beaucoup publié.

Les documents d'orientation du DCAF sont des études politiques qui analysent les problèmes de la gouvernance du secteur de la sécurité sous un angle pratique. Les documents d'orientation peuvent être téléchargés gratuitement à partir du site internet du DCAF à: [www.dcaf.ch/publications](http://www.dcaf.ch/publications). Des exemplaires papier sont également disponibles à la vente.

Droit d'auteur © 2007 Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève

ISBN 978-92-9222-067-9



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

Le Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF) est une fondation internationale qui a pour mission d'aider la communauté internationale à appliquer les principes de bonne gouvernance et à mettre en œuvre la réforme du secteur de la sécurité. A cet effet, le centre élabore les normes internationales ou nationales appropriées, en assure la promotion, définit les bonnes pratiques ainsi que les recommandations pertinentes qui permettront de mettre en place une gouvernance efficace du secteur de la sécurité. Sur le terrain, il apporte son soutien en donnant son avis consultatif et propose des programmes d'assistance technique à toutes les parties intéressées.

Consultez notre site Web: [www.dcaf.ch](http://www.dcaf.ch)

Centre pour le contrôle démocratique des forces armées - Genève (DCAF): rue de Chantepoulet 11, CP 1360, CH-1211 Genève 1, Suisse  
Tél: + 41 22 741 77 00; fax: + 41 22 741 77 05; e-mail: [info@dcaf.ch](mailto:info@dcaf.ch)

## Table des Matières

<b>1.</b>	<b>Introduction.....</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Les défis de la sécurité et la structure de paix et de sécurité de la CEDEAO .....</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>La raison d’être et les balises d’un programme commun RSS de la CEDEAO .....</b>	<b>9</b>
3.1.	La raison d’être d’un concept commun de la RSS CEDEAO .....	9
3.2.	Balises pour un concept commun de la RSS CEDEAO.....	14
<b>4.</b>	<b>Opportunités et défis d’un programme de gouvernance de la sécurité de la CEDEAO .....</b>	<b>15</b>
4.1.	Opportunités.....	15
4.2.	Défis et contraintes .....	24
<b>5.</b>	<b>Conclusion et recommandations d’orientation politique .....</b>	<b>25</b>
5.1.	Conclusion .....	25
5.2.	Recommandations .....	26
<b>Annexe I</b>	<b>.....</b>	<b>27</b>
<b>Annexe II</b>	<b>.....</b>	<b>29</b>



# Vers un programme commun de la CEDEAO sur la réforme du secteur de la sécurité<sup>1</sup>

*Adedeji Ebo*

## 1. Introduction

Les organisations intergouvernementales (OIGs) sont essentiellement les reflets et les produits de leurs membres constitutifs; elles démontrent ainsi, les tendances, les contradictions, les défis et les opportunités qui existent au sein et entre divers groupes d'Etats dans le système global. Les OIGs composées de pays développés (par exemple l'UE, l'OCDE, et l'OTAN) dominent le programme de la coopération multilatérale de sécurité, y compris la conceptualisation et la *prestation* de la Réforme du Secteur de la Sécurité (RSS). Elles sont, en réalité, les principales sources du modèle prédominant RSS du contrôle démocratique des forces et des services de sécurité, devenant ainsi un élément de plus en plus essentiel dans la reconstruction post-conflit. De fait, il a été diversement reconnu que les bailleurs de fonds constituent la force motrice de la RSS<sup>2</sup>. Par contre, les OIGs composées de pays moins développés sont souvent des bénéficiaires de "l'appui" programmatique et technique ayant trait à la RSS. Il s'avère donc nécessaire de faire la différence entre les OIGs de diverses sortes; et de les décortiquer en fonction de leur adhésion, leur niveau d'évolution, leurs intérêts individuels, les ressources à leur disposition, la configuration du pouvoir au sein de l'organisation, et entre chaque organisation et les autres. Ainsi, le rôle de la CEDEAO<sup>3</sup> dans la gouvernance du secteur de la sécurité diffère considérablement des autres OIGs composées de pays développés – 'OIGs - bailleurs de fonds'. Les OIGs-bailleurs de fonds regardent vers l'extérieur, portant leur attention sur la prestation de l'appui RSS, non pas typiquement à leurs membres, mais au profit d'autres Etats, en grande partie dans les environnements post-conflit. Les OIGs (telle que la CEDEAO), au contraire, portent leur regard à l'intérieur, puisqu'elles se concentrent sur leurs Etats-membres comme cible de la coopération multilatérale dans le secteur de la sécurité.

Dans de nombreux Etats d'Afrique de l'Ouest, surtout les pays de l'après-conflit, tels que le Libéria, la Sierra Leone, la Guinée Bissau, et la Côte d'Ivoire, une

---

<sup>1</sup> Cet Essai est une version développée d'un chapitre publié pour la première fois dans l'ouvrage de David Law (ed.), *Intergovernmental Organisations and Security Sector Reform*, DCAF Year Book 5, LIT Verlag: Berlin, 2007. L'auteur est reconnaissant à Cecilia Lazzarini pour toutes les recherches nécessaires à la préparation de cette publication.

<sup>2</sup> Voir par exemple, Brzoska, M. 2003, *Development Donors and the Concept Of Security Sector Reform*, DCAF Occasional Paper N°4, DCAF, Genève ; Ball N.2002, *Enhancing Security Sector Governance: A Conceptual Framework for UNDP*, New York; Ball N. 2001, *Transforming Security Sectors: The IMF and World Bank Approaches to Conflict, Security and Development*, Vol. 1 N° 1.

<sup>3</sup> La Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest fut créée en 1975 et comprend tous les Etats situés géographiquement en Afrique de l'Ouest, à l'exception de la Mauritanie. Son effectif comporte donc le Bénin, le Burkina Faso, le Cap Vert, la Côte d'Ivoire, la Gambie, le Ghana, la Guinée Bissau, la Guinée Conakry, le Libéria, le Mali, le Niger, le Nigéria, le Sénégal, la Sierra Leone et le Togo.

multitude de *missionnaires* RSS (composés de diverses permutations du personnel des agences de développement, ainsi que de leurs homologues diplomatiques du secteur de la sécurité en provenance de pays développés, de sociétés privées de prestation de sécurité, de consultants indépendants, et d'organisations internationales) sont activement engagés dans la conceptualisation, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation (prestation) des activités qui entrent dans la rubrique de la RSS<sup>4</sup>. En réalité, des observations ont été faites, à plusieurs reprises, concernant le manque de cohérence, de coordination, et de coopération dans la prestation de la RSS<sup>5</sup>. Cependant, du point de vue des états bénéficiaires, le vide primordial à combler réside dans les déficits de l'appropriation locale et de l'obligation de rendre compte (la redevabilité), dans les programmes RSS<sup>6</sup>.

La présente étude envisage le rôle de la CEDEAO dans la gouvernance de la sécurité comme une base permettant de discerner un programme commun RSS, y compris en particulier, un concept commun dans ce domaine. Dans le contexte de dynamiques de sécurité de l'Afrique de l'Ouest, le document débat de la justification, des opportunités, et de défis d'un programme commun de la CEDEAO dans le domaine de la Réforme du Secteur de la Sécurité. Dans la discussion qui s'en suit, il est présumé et soutenu qu'un programme commun de la CEDEAO en matière de la RSS est impératif, puisqu'il contribuera positivement, d'une part, à traiter les problèmes relatifs à la cohérence des activités des bailleurs de fonds et de la coordination et, d'autre part, à rehausser l'appropriation et l'obligation de rendre compte du côté des Etats bénéficiaires. Bien que la CEDEAO ait été et demeure engagée dans plusieurs activités qui s'inscrivent dans la rubrique de la gouvernance du secteur de la sécurité, il reste de graves lacunes entre les prescriptions normatives de l'organisation ancrées sur le contrôle démocratique et la pratique actuelle de la prestation de sécurité publique, caractérisée par une série de déficits opérationnels et de gouvernance. En résumant les expériences et les perspectives d'une région qui bénéficie de l'appui de la RSS, un programme et concept communs de la CEDEAO seraient d'une contribution précieuse au dialogue en cours relatif à une compréhension commune de la RSS au sein des Nations Unies.

Le document est structuré en quatre parties. La première partie donne un aperçu de l'environnement sécuritaire en Afrique de l'Ouest; elle identifie, les éléments fondamentaux de la structure de la paix et de la sécurité de la CEDEAO autour de laquelle un cadre normatif s'est développé. Il est constaté qu'il y a de graves lacunes débilantes entre le cadre normatif combien louable de la CEDEAO et la gestion actuelle par les acteurs étatiques et non-étatiques. Il est postulé et soutenu que le concept et un cadre de mise en oeuvre de la Réforme du Secteur de la Sécurité de la CEDEAO contribueraient à combler le déficit entre normes et pratiques. Le deuxième aspect de la discussion aborde la raison d'être et la

---

<sup>4</sup> Bon nombre d'activités de ce genre ne se trouvent pas dans les programmes de réformes complètes, mais ils traitent les aspects du renforcement des capacités institutionnelles et/ou de restructuration.

<sup>5</sup> OECD - DAC Handbook on Security Reform: Supporting Security and Justice, Paris OECD, 2007. Le manuel fut rédigé pour combler cette lacune. Voir Rees, Edward. Security Sector Reform and Peace Operations: 'Improvisation and Confusion from the Field', <http://peaceoperations.org/common/os/SSR>

<sup>6</sup> Ebo, A. 2007, The Role of Security Sector Reform in Sustainable Development: Donor Policy Trends and Challenges, Conflict, Security and Development, Vol. 7 N° 1: 27 - 60.



justification d'un concept commun de la RSS de la CEDEAO, et propose des préalables (balises) pour sa viabilité. Dans la troisième partie, le document identifie et examine les opportunités et les défis du concept d'une RSS de la CEDEAO. Il relève les développements au sein de l'organisation qui pourraient être considérés comme les éléments fondamentaux d'une compréhension commune qui se manifestent. Cette partie reconnaît en plus, que les 'relations stratégiques' entre la CEDEAO, l'UE, et l'ONU ont contribué d'une manière significative à ces développements. Toutefois, il est rappelé à l'attention des lecteurs que la viabilité du concept d'une RSS basée sur la sécurité humaine ne peut être considérée comme présumée ou admise; elle identifie, dès lors, les principaux défis auxquels sont confrontés la CEDEAO à cet égard. L'étude s'achève alors en formulant des recommandations pertinentes d'orientation politique.

## **2. Les défis de la sécurité et la structure de paix et de sécurité de la CEDEAO**

Loin d'être une zone homogène, l'Afrique de l'Ouest se compose d'une variété d'Etats, en termes de l'étendue territoriale, de l'histoire coloniale, de la puissance économique, de la cohésion interne, et de liaisons externes. La sous-région est composée de neuf pays francophones, cinq pays anglophones, et deux pays lusophones, démontrant ainsi un mélange (conflit?) d'expériences coloniales. La diversité d'Etats comporte des pays aux différentes étapes de démocratisation, allant de la démocratie en voie de consolidation (comme au Sénégal et au Ghana), aux sociétés post- conflit (comme au Liberia et en Sierra Leone), sans oublier les sociétés en transition du régime militaire (tels que le Nigéria et la Gambie), qui se montrent de plus en plus comme des démocraties à proprement parlé qui 'avancent péniblement'.

Le Produit Intérieur Brut (PIB) réunis des Etats de la CEDEAO en 2005 a été estimé à 139 milliards de dollars américains, bien que ce chiffre ne reflète pas la diversité de fortunes économiques de l'après-conflit. Avec un PIB de 78 milliards de dollars américains, soit 56% de l'ensemble sous-régional, l'économie du Nigéria est plus large que les PIB réunis de tous les autres pays de la CEDEAO<sup>7</sup>. Le Libéria et la Guinée Bissau détiennent, chacun, un PIB de moins d'un milliard de dollars, alors que la Sierra Leone oscille autour d'un milliard de dollars. Malgré la richesse du Nigéria en produits pétroliers, le pays reste affligé par la pauvreté et l'exclusion économique, même dans le Delta du Niger, où s'est déjà développé un activisme solide et agité au sein de la population jeune<sup>8</sup>. L'Afrique de l'Ouest a la réputation d'être une des régions les plus pauvres du monde. En vérité, la position du Nigéria comme le sixième plus grand producteur de pétrole tranche avec celle de son voisin, le Niger qui, lui, a la réputation d'être le pays le plus pauvre du monde. Le Mali, le Niger, le Burkina Faso, et la Sierra Leone sont au dernier rang

---

<sup>7</sup> Energy Information Administration, "Official Energy Statistic from the US Government, West Africa Background". [www.eia.doe.gov/emeu/cabs/ECOWAS/Background.html](http://www.eia.doe.gov/emeu/cabs/ECOWAS/Background.html)

<sup>8</sup> Données et renseignements sur les activités des militants dans le Delta du Nigéria, y compris les données sur l'enlèvement.

du classement par le PNUD des pays du monde pour ce qui est de l'indice du développement humain pour l'exercice 2005. *Jane's Sentinel* (2007) qualifie l'Afrique de l'Ouest comme 'parmi les plus pauvres et parmi les régions les plus affligées, une région qui abrite plusieurs Etats en faillite, quatre missions de l'ONU pour le maintien ou la promotion de la paix.....'.<sup>9</sup> Il est donc saisissant de constater que quoique la CEDEAO ait été exemplaire en termes de la codification normative, la fragilité économique et politique de ses membres a jeté une ombre démoralisante sur la transformation totale en résultats concrets des aspirations normatives.

Une particularité déterminante de la gouvernance de la sécurité dans la sous-région a été l'incapacité caractéristique de l'Etat de fournir et/ou de garantir la sécurité publique. Depuis quelques années, la Côte d'Ivoire, autrefois citadelle de stabilité politique, se trouve dans une situation de vive agitation politique. La Guinée a souffert des répercussions de la destruction réciproque prolongée au Liberia et en Sierra Leone; et se trouve, elle-même, actuellement prise dans la politique d'une succession politique ténébreuse. Les Etats qui n'ont pas été eux-mêmes le théâtre de la guerre ont vécu, à leur tour, les défis de la sécurité, surtout par rapport à la criminalité armée et à la violence sporadique. Dans les trois premières années de sa sortie du régime militaire prolongé, le Nigéria a perdu plus de 100,000 vies humaines, suite à plus de 50 conflits ethno-religieux. Le Ghana, qui a la réputation d'un oasis de calme dans une sous-région agitée a, lui aussi, subi une violence ethnique au nord du pays, avec plus de 1,000 citoyens tués. Enfin, certains autres Etats de l'Afrique de l'Ouest ont acquis la réputation d'être 'des Etats narco', au carrefour du commerce illicite global du trafic de stupéfiants. Les défis de la criminalité trans-frontalière en Afrique de l'Ouest ont également été manifestes<sup>10</sup>. A ce propos, la déclaration du Bureau de l'ONU contre le Crime et la Drogue est une mise en garde :

'La criminalité organisée transnationale dans la région d'Afrique de l'Ouest doit être considérée comme un problème de plus en plus préoccupant. Les activités et le trafic illicite prennent bien des formes, notamment le trafic de stupéfiants, l'escroquerie par l'Internet, la traite des êtres humains, la contrebande de diamant, la contrefaçon, la contrebande de cigarettes, la fabrication illégale d'armes à feu, le trafic d'armes, le vol à main armée, ainsi que le vol et la contrebande du pétrole brut.'<sup>11</sup>

Ainsi, alors que les Etats de l'Afrique de l'Ouest ne sont pas homogènes en termes d'étendue et d'avantages naturels, ils ont en commun de multiples couches d'insécurité liées au conflit et au crime, aux niveaux communautaire et national, souvent frontaliers, et avec des ramifications régionales. Le régime autoritaire et militaire prolongé, ainsi que la crise de l'Etat désarticulé (de caractère post-colonial

---

<sup>9</sup> *Jane's Sentinel* 2007, ix.

<sup>10</sup> Rapport Intérimaire du Secrétaire Général sur les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest, S/2005/86, 11 février 2005. Selon le rapport, les défis de ce genre comportent, inter alia, l'utilisation des enfants soldats et des mercenaires, la prolifération des armes légères et de petit calibre, l'impunité pour les auteurs de violations des droits de l'homme, le chômage des jeunes et la corruption.

<sup>11</sup> Executive Summary, *Transnational Organized Crime in the West African sub Region*, United Nations Office on Crime and Drugs, New York, 2005.

et sans aucune liaison organique avec la société), ont produit des institutions prédatrices et statutaires ainsi que des structures informelles de sécurité qui sont souvent au-delà de la portée de l'Etat. Ces acteurs non étatiques s'opposent à l'Etat, tout en cherchant à l'éliminer (les cas de RUF en Sierra Leone, de MODEL et du mouvement LURD au Libéria); ou bien, ils peuvent s'allier avec l'Etat (les Kamajors de la Sierra Leone et les Bakkasi Boys du Nigeria). En vérité, le point de départ pour la compréhension de la sécurité en Afrique de l'Ouest réside dans la reconnaissance que l'Etat n'a jamais eu le monopole d'une force légitime. De la même façon que les sociétés Ouest africaines ont opéré des régimes dichotomiques des économies formelles et informelles, le secteur de la sécurité, lui aussi, a manifesté typiquement les voies formelles et informelles. Les institutions statutaires de sécurité ont été essentiellement actives dans l'accomplissement des fonctions de sécurité qui mettent l'Etat et ses institutions à l'abri du danger, tandis que de grandes sections de la population faisaient confiance aux structures parallèles et moins formalisées de sécurité. Un aperçu antérieur de la situation d'insécurité en Afrique de l'Ouest a conclu que:

'Les citoyens, les communautés, et les Etats d'Afrique de l'Ouest sont menacés, non seulement par des criminels de divers niveaux de sophistication, mais aussi par les insurgés armés, à des degrés variés de dureté; et par la pauvreté, aux différents degrés de misère. Pour un bon nombre de citoyens, ce même gouvernement dont la responsabilité constitutionnelle est de protéger la population, est devenu une source très grande d'insécurité à travers la corruption, l'abus de pouvoir, et l'incapacité de l'Etat de s'attacher efficacement aux problèmes sociaux pressants.'<sup>12</sup>

Ainsi, le concept *Weberian* du monopole de la force légitime par l'Etat n'a été qu'une farce historique dans une sous-région où l'Etat lui-même était souvent bastion d'illégitimité. Un mélange complexe de services des institutions étatiques aussi bien que de groupements des entités privées, formelles et informelles, ainsi que les efforts personnels de sécurité, a permis aux individus, aux familles, et aux communautés d'assurer souvent leur sécurité en cherchant divers moyens pour pouvoir louvoyer à travers les menaces posées par les institutions statutaires ainsi que les autres « menaces non étatiques » auxquelles ils sont confrontés dans leur vie quotidienne.<sup>13</sup>

Il ressort manifestement de cette analyse que l'incapacité grandissante des Etats d'Afrique de l'Ouest de remplir exclusivement les fonctions de sécurité conduit à un vide qui est en train d'être comblé par une multitude d'acteurs engagés dans un processus multidirectionnel et dynamique qui étaye de plus en plus la gouvernance de la sécurité dans la sous-région, déterminant ainsi le contexte et les limites de la coopération intergouvernementale en matière de la sécurité. Hormis la CEDEAO et ses Etats-membres, les autres acteurs qui sont actifs en Afrique de l'Ouest sont:

---

<sup>12</sup> Ebo, A. 2004, Security Sector Reform as an instrument of Sub - Regional Transformation in West Africa, in Reform and Reconstruction of the Security Sector, edited by A. Bryden and H. Hänggi, 68, Geneva: DCAF.

<sup>13</sup> Pour une analyse des réponses sous - étatiques à l'insécurité, voir Ebo, A. 2007. Non-State Actors, Peace-building and Security Governance in West Africa: Beyond Commercialisation, Journal of Peace building and Development, Vol. 3 N° 2.

les Nations Unies, les organisations intergouvernementales bailleurs de fonds (telles que l'OCDE et l'UE), les ONG internationales, les sociétés privées étrangères de prestation de sécurité, les réseaux nationaux, sous-régionaux et globaux en matière de crimes, divers groupes armés non étatiques (mercenaires, milices), les organisations et réseaux nationaux et régionaux de la société civile. Tous ces acteurs influent sur les hauts et les bas de la gouvernance de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Aussi, bien que la CEDEAO soit une organisation composée des Etats, un programme et un concept communs RSS de la Communauté doivent prendre en compte, et répondre de manière adéquate, aux rôles respectifs de cette multitude d'acteurs de sécurité ainsi qu'aux défis posés par ces derniers.

Tout en s'appuyant largement sur les enseignements tirés des efforts *ad hoc* de sécurité au Libéria et en Sierra Leone, la CEDEAO a satisfait le besoin d'un modèle cohérent et institutionnalisé pour la coopération dans le secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest en adoptant le Mécanisme de la CEDEAO pour la Prévention, la Gestion, et la Résolution des Conflits, le Maintien de la Paix et de la Sécurité. (dorénavant 'le Mécanisme') en 1999. Le Mécanisme a servi de guide pour l'évolution d'un corps connexe d'instruments normatifs et de mesures de création d'un climat de confiance qui sont devenus le noyau de la coopération régionale de sécurité en Afrique de l'Ouest. Précédemment, le programme de la gouvernance de la sécurité fut déterminé essentiellement selon les exigences de la guerre froide dans laquelle les Etats Ouest-africains servaient principalement d'enjeu aux idéologies concurrentes étrangères. La coopération de la CEDEAO en matière de la sécurité pendant la Guerre froide a été donc déterminée par la trivialisation de la sécurité comme étant un attribut exclusif de l'Etat, et les instruments régionaux furent fondés sur l'hypothèse que les menaces sur la sécurité ne viennent que de l'autre côté de la frontière<sup>14</sup>. L'implosion du Libéria vers fin 1989, ses ramifications régionales complexes, et le manquement ou la répugnance des anciens *Cold Warriors* à s'intéresser au conflit a, non seulement mis une fin tragique à une telle fausseté, mais a exposé également le caractère *Hobbesian* et éphémère de la sécurité impériale que la Guerre froide avait fourni.

Le Mécanisme est apparu comme l'instrument principal de la gestion des conflits en Afrique de l'Ouest et le noyau de la structure émergente de la paix et de la sécurité de la sous-région<sup>15</sup>. Le Conseil de Sécurité et de Médiation (CSM) en est la partie centrale; il est chargé de la responsabilité ultime pour sa mise en oeuvre, et pour la paix et la sécurité en Afrique de l'Ouest, tout en assumant un rôle correspondant à celui du Conseil de Sécurité<sup>16</sup>. Le CSM est convoqué en trois

---

<sup>14</sup> Le Mécanisme remplaça deux accords antérieurs sur la sécurité régionale, le Protocole de 1978 sur la Non-Agression et le Protocole de 1981 sur l'Assistance Mutuelle en matière de Défense. Le premier accord appelle à la résolution pacifique des conflits, tandis que le deuxième allait plus loin pour pourvoir à l'assistance mutuelle contre l'agression externe.

<sup>15</sup> Le Mécanisme remplace et tire des renseignements de deux accords régionaux sur la sécurité: le Protocole de 1978 sur la Non-Agression et le Protocole de 1981 sur l'Assistance Mutuelle en matière de Défense (MAD). Tandis que le Protocole de 1978 appelle purement et simplement à une résolution pacifique des conflits, le Protocole de 1981, lui, allait plus loin en pourvoyant une assistance mutuelle contre l'agression externe ainsi que la formation des forces d'alerte.

<sup>16</sup> Pour les détails de prévisions du Mécanisme de la CEDEAO, voir le site web de la CEDEAO: [www.cedeao.int](http://www.cedeao.int)

instances: (a) les chefs d'Etats, qui se réunissent au moins deux fois par an; (b) les Ministres qui se réunissent quatre fois annuellement; et (c) les ambassadeurs des pays de la CEDEAO accrédités à Abuja, le siège de la CEDEAO qui, eux, se réunissent mensuellement. Le CSM est appuyé également par une Commission de Défense et de Sécurité (composée de chefs d'Etat-major), et le Conseil des Sages.<sup>17</sup> Ce Mécanisme a institutionnalisé en plus une force d'intervention sous l'apparence de l'ECOMOG actuellement transformée en Force d'Etat d'Alerte (Stand-by Force) de la CEDEAO (Articles 21, 22, 28). Par souci d'améliorer la prévention des conflits, un Système de Surveillance Avancée a été établi par la création de quatre zones d'observation et de suivi, avec des bureaux de zone à Banjul, à Monrovia, à Ouagadougou, et à Cotonou, dont les rapports d'activités s'intègrent à ceux d'un observatoire central au siège de la CEDEAO à Abuja (Chapitre IV du Mécanisme).

Un élément déterminant du Mécanisme est le principe de la supranationalité, au-delà de l'accent précédent sur 'l'égalité souveraine des Etats', et 'la non-ingérence dans les affaires internes des Etats'<sup>18</sup>. En conséquence, l'article 25, qui pose les préalables pour l'application du Mécanisme stipule, *inter alia*, que le Mécanisme sera appliqué 'dans le cas de conflit interne qui menace de provoquer un désastre humanitaire, ou, qui pose une menace sérieuse à la paix et à la sécurité dans le Développement. Le Protocole Supplémentaire du décembre 2001 au Mécanisme, connu également sous le titre 'Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance', fut établi dans le but de fournir la base normative pour le Mécanisme. Le Tableau N° 1 (ci-dessous) présente les dispositions détaillées du Protocole Supplémentaire relatives à la gouvernance de la sécurité L'annexe I présente la version complète de ces dispositions.

Le cadre normatif défini par le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance (comme indiqué plus haut) affirme la base constitutionnelle et démocratique, non seulement du secteur de la sécurité (bien que nous ayons choisi, de manière arbitraire, les normes liées à la gouvernance de la sécurité), mais aussi du gambit tout entier de la gouvernance. Le Protocole aborde les normes et les principes essentiels de l'obligation de rendre compte (redevabilité), la transparence, et le professionnalisme, en tant qu'éléments critiques de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité Deux ans après l'adoption du Protocole, et grâce à la Déclaration de 2003 sur une Approche Sous-Régionale à la Paix et à la Sécurité, les chefs d'Etats de la CEDEAO allèrent plus loin en mettant en évidence l'importance cardinale d'une voie régionale à la paix.

---

<sup>17</sup> Le Conseil des Sages fut, jusqu'en janvier 2007, et dans le document du Mécanisme (Article 17 b), connu sous le nom du Conseil des Doyens.

<sup>18</sup> Le terme 'Supra-nationalité' se réfère à la création des institutions possédant l'autorité indépendante pour la prise de décisions et à cet effet le pouvoir d'imposer aux Etats-membres, certains décisions et règlements. Il signifie le droit de court-circuiter ou de transférer l'autorité de prise de décision et les fonctions des Etats-membres exercées traditionnellement par le gouvernement.

Tableau N° 1: **La base normative pour la gouvernance démocratique de la sécurité: Protocole de la CEDEAO sur la démocratie et la bonne gouvernance**

Norme	Sources	Dispositions / Caractéristiques
<b>Principes constitutionnels partagés par tous les Etats membres</b>	<b>Article 1</b>	Séparation de Pouvoirs Des élections comme la seule voie légitime d'accéder au pouvoir Participation populaire à la prise de décisions et décentralisation de pouvoir Les forces armées apolitiques subordonnées aux autorités politiques constitutionnellement établies Le laïcisme Liberté d'association et manifestations pacifiques Liberté de la presse
<b>Contrôle démocratique des forces</b>	<b>Article 19</b>	Les forces armées et la police se doivent de rester au-dessus de la politique partisane et être loyale à la nation. 19 (1)
<b>Citoyens en uniforme</b>	<b>Article 21</b>	Le personnel des forces armées et de sécurité, en tant que citoyens, doit jouir de tous les droits, tels qu'ils sont définis par la Constitution, dans la limite de leurs règlements particuliers.
<b>Contrôle civil</b>	<b>Article 20</b>	Les forces armées, la police et les autres agences de sécurité sont subordonnées aux autorités civiles constitutionnellement établies. 20 (1) Les autorités civiles respecteront la nature apolitique des forces armées et de la police
<b>Opérations régionales d'appui à la Paix</b>	<b>Article 28</b>	Les forces armées, la police et les autres forces de sécurité participeront aux missions de l'ECOMOG, tel qu'il est prévu par l'article 28 du Protocole

Le processus en cours pour l'adoption du Code de Conduite pour les Forces Armées et les Services de Sécurité en Afrique de l'Ouest contribue également à l'émergence des modèles normatifs pour la gouvernance de la sécurité. Le Code de Conduite est une mesure de création d'un climat de confiance pour l'amélioration des relations civil-militaires et la coopération dans le secteur de la sécurité à l'intérieur de la sous-région ouest-africaine. Il cherche à établir des modèles communs dans la conduite et la gouvernance démocratique du personnel en uniforme ouest-africain, afin d'améliorer les relations, non seulement parmi les *gens d'armes* eux-mêmes, mais aussi entre ces derniers et la population civile. Formulé avec l'assistance du DCAF, le Code de Conduite fut adopté en novembre 2006 par la Commission CEDEAO de Défense et de Sécurité (connue actuellement sous le nom du Comité CEDEAO d'Experts sur la Paix et la Sécurité)<sup>19</sup>.

Le document est actuellement dans un processus de test approfondi, après quoi il sera soumis à l'approbation des Ministres pertinents de la CEDEAO et, éventuellement, des chefs d'Etat.

Voilà donc, le chemin parcouru jusqu'ici par la coopération multilatérale de la CEDEAO dans le secteur de la sécurité; ce qui fournit le contexte et le point d'ancrage pour un concept commun de la RSS.

<sup>19</sup> Le projet du Code de conduite pour les forces armées et de sécurité en Afrique est accessible sur le site web [http://www.dcaf.ch/awg/West\\_Africa\\_CoC.pdf](http://www.dcaf.ch/awg/West_Africa_CoC.pdf)

### 3. La Raison d'être et les balises d'un programme commun RSS de la CEDEAO

#### 3.1. La raison d'être d'un concept commun de la RSS CEDEAO

Dans la mise en oeuvre du Mécanisme CEDEAO et du cadre normatif associé qui en a découlé, il existe toujours de graves lacunes entre les dispositions normatives et la pratique réelle. Plusieurs études ont fait état de la non-observance par les Etats d'Afrique de l'Ouest de la CEDEAO, du recueil combien riche de documents normatifs de la CEDEAO<sup>20</sup>.

L'Annexe II présente l'état de ratification des deux principaux instruments de la CEDEAO liés à la gouvernance de la sécurité au niveau sous-régional, à savoir: le Mécanisme et le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance. Il convient toutefois de rappeler que l'état de la ratification ne signifie pas forcément un miroir exact de la volonté politique.

Les conflits ont bien pu diminuer en Afrique de l'Ouest mais les crimes, surtout le nombre de crimes transfrontaliers, est en augmentation. Bien qu'il y ait un Protocole sur la circulation libre<sup>21</sup>, la circulation des biens et des personnes à l'intérieur de l'Afrique de l'Ouest demeure une tâche pénible pour beaucoup de citoyens ordinaires<sup>22</sup>. Quoique le Protocole sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance soutienne le contrôle démocratique des forces armées, bon nombre de personnel en uniforme continuent à se croire tout permis, tout en maltraitant et en brutalisant les mêmes citoyens qu'ils sont tenus de protéger. Il s'avère dès lors pertinent, de réfléchir sur le but d'un concept commun de la RSS de la CEDEAO, ainsi que la différence que ceci pourrait apporter à la paix et à la sécurité dans la sous-région. Il est préconisé qu'un concept commun de la RSS pour la CEDEAO contribuerait à aborder les questions liées à la cohérence de donateurs et de coordination. Deuxièmement et, peut-être ce qui est le plus important, un concept commun de la RSS encouragerait une vision commune de la gouvernance du

---

<sup>20</sup> Le Protocole de Non-Agression (1978) ; le Protocole sur l'Assistance Mutuelle de Défense (1981) ; la Convention d'Assistance Mutuelle en Matière de Crime (1991) ; la Déclaration des Ministres des Affaires Etrangères de la CEDEAO sur les Enfants Soldats (1999) ; le Mécanisme de la CEDEAO pour la Prévention, la Gestion, la Résolution et le Maintien de la Paix et de la Sécurité (1999) ; le Protocole Supplémentaire sur la Bonne Gouvernance (2001) et la Convention sur les Armes Légères et de petit calibre, leur munition et autres matériels connexes (2006)

<sup>21</sup> Le Protocole de la CEDEAO relatif à la Libre Circulation des Personnes, à la Résidence et à l'Etablissement, signé par l'Autorité des Chefs d'Etat et de Gouvernement en 1979, pourvoit à l'abolition du visa et du permis d'entrée, au droit de résidence et au droit d'établissement dans la région de la CEDEAO. D'après le Protocole, tout citoyen de la CEDEAO, à l'exception de ceux qui sont définis comme étrangers indésirables, pourrait entrer sans visa et résider dans un Etat-membre pendant une période maximum de quatre-vingt-dix (90) jours.

<sup>22</sup> Voir Badiane, O. 1997. National Policies as impediments to Regional Economic Integration in Regional Integration and Cooperation in West Africa, edited by R. Lavergne, Chapter 8. IDRC books, accessible au site web [http://idrc.ca/en/ev.68399-201-1-DO\\_TOPIC.html](http://idrc.ca/en/ev.68399-201-1-DO_TOPIC.html). Pour de plus amples renseignements sur les problèmes transfrontaliers voir le document de base de l'UNOWA intitulé 'Integrated Strategies for Sensitive Border Areas in West Africa, UNOWA, Septembre 2004. <http://www.un.org/unowa/studies/borders.pdf> ECOWA-EU-UNOWA Framework of Action for Peace and Security, <http://www.un.org/unowa/unowa/studies/eu-ecowas-unowa.pdf>; Rapport du Secrétaire Général sur les questions transfrontalières en Afrique de l'Ouest, S/2007/143, 13 mars, 2007, particulièrement sur les barrages routiers, Secrétariat exécutif de la CEDEAO, (<http://www.sec.ecowas.int/sitecedeo/english/achievement.1.htm#1>).

secteur de la sécurité entre les Etats de la CEDEAO et fournirait la clarté conceptuelle nécessaire.

Dans le contexte plus large du dialogue d'orientation politique en cours relatif à un concept commun RSS de l'ONU, un tel effet direct représenterait une contribution inestimable dans les perspectives tant régionales que du point de vue des bénéficiaires. Un bon nombre de dialogues connexes d'orientation politique sont en cours, en particulier au sein des OIGs donateurs. Par exemple, un Cadre de Mise en oeuvre pour la Réforme du Secteur de la Sécurité (IF-SSR) a été formulé (et davantage développé pour en produire un 'Manuel sur la Réforme du Secteur de la Sécurité) par le Comité d'Aide au Développement (OCDE-CAD) dans le but de combler les lacunes entre les lignes directrices d'orientation politique et la mise en oeuvre réelle sur le terrain, tout en tenant compte de la perspective des bailleurs de fonds<sup>23</sup>. L'Union Européenne, elle aussi, a adopté son propre concept de RSS<sup>24</sup>. Pour ce qui concerne le Système des Nations Unies, il a été récemment constaté qu'il y a une absence d'une 'approche complète, cohérente, et coordonnée de l'ONU en matière de la RSS. Cependant, il y a, non seulement un intérêt croissant au sein du Système des Nations Unies, mais aussi des appels forts du terrain, pour une telle approche<sup>25</sup>. L'expérience vécue avec des missions de l'ONU confirme ce manque de cohérence et de coordination, une situation par laquelle DPKO a souvent approché la RSS comme une 'stratégie de secours, tandis que le PNUD, lui, se concentre sur les dimensions de gouvernance. Ce fut dans ce contexte que la présidence Slovaque du Conseil de sécurité de l'ONU a tenu, le 20 février 2007, un débat ouvert, 'dans le but de mettre le Conseil de sécurité à même de définir son rôle dans le processus du développement d'une approche compréhensive, cohérente et coordonnée de l'ONU en matière de la RSS <sup>26</sup>.

Bien que les approches régionales, ainsi que les perspectives de bénéficiaires à la RSS sont reconnues comme étant fondamentales, la RSS conserve toujours son fondement externe; et il reste encore une lacune béante entre la RSS en tant que cadre normatif, et la réalité de la gouvernance de la sécurité dans des contextes spécifiques. La contribution de la CEDEAO au débat global en cours sur la RSS a été marginale, malgré l'expérience abondante de l'Afrique de l'Ouest en matière de la reconstruction de l'après-conflit et dans le traitement de la transition d'un régime militaire à un régime civil. Il y a sans doute un besoin pressant que les voix des ouest-africains, aussi bien que celles des autres (bénéficiaires) de l'Afrique australe soient entendues dans ces débats en cours, afin d'assurer la légitimité et la pérennité des résultats définitifs de tels dialogues. Un concept commun de la RSS CEDEAO améliorerait la participation directe Ouest-africaine dans la formulation d'une politique publique globale sur la reconstruction de l'après-conflit en général,

---

<sup>23</sup> Le IF-SSR a été converti en un Manuel sur la Réforme du Secteur de la Sécurité.

<sup>24</sup> A Concept for European Community Support for Security Sector Reform, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, SEC (2006) 658, Brussels, 25 May, 2006.

<sup>25</sup> L'annexe à la lettre en date du 8 février 2007, du Représentant permanent de Slovaquie auprès de l'Organisation des Nations Unies, adressée au Secrétaire Général: 'Le Maintien de la Paix et de la Sécurité internationales: le rôle du Conseil de sécurité en matière de l'appui à la réforme du secteur de la sécurité', 9 février, 2007, 2.

<sup>26</sup> Op. cit.



et de la RSS en particulier. De cette façon, le rendement éventuel d'un concept commun de l'ONU aurait plus de chance de refléter de manière sensible les réalités et les intérêts Ouest-africains.

Au-delà des principes normatifs généraux, il n'existe actuellement aucun modèle légal pour mesurer l'envergure de l'appui des donateurs à la RSS, ni des directives d'orientation politique précisant les lignes de démarcation relatives à ce qui est acceptable, ce qui est désirable et ce qui ne l'est pas, ainsi que la façon dont les Etats de la CEDEAO souhaiteraient être appuyés en matière de la RSS. Ce manque de clarté au sein des Etats membres de la CEDEAO, sur ce qu'il faut entendre par 'la réforme du secteur de la sécurité' et ce qu'elle implique, encourage l'incohérence relative à l'appui des donateurs, puisque chaque donateur est, de fait, libre de déterminer les éléments et les contours de sa propre intervention et son appui RSS, en l'absence d'un point commun de référence de la CEDEAO. D'ailleurs, l'expérience jusqu'ici a montré qu'étant donné leurs intérêts souvent disparates, les donateurs ne veulent pas, ou ne peuvent pas coordonner l'appui à la RSS, malgré l'existence de toute une litanie de déclarations d'orientation politique d'avis contraire. Une entente entre tous les Etats de la CEDEAO, qui aurait besoin de s'adapter par supposition, aux circonstances des donateurs, offrirait un élément de cohérence et de coordination de l'appui des donateurs.

L'articulation d'un concept commun RSS de la CEDEAO est un point pratique de départ pour accorder les aspirations de la sécurité avec la prestation de services de la sécurité en Afrique de l'Ouest. Ceci contribuerait à exposer les lacunes du régime actuel de coopération dans le secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest, en termes de relations entre les Etats membres de la CEDEAO, et entre les derniers et les autres OIGs, telles que l'Union Africaine, l'Union Européenne, et l'ONU. La clarté au niveau des Etats membres de la CEDEAO, sur ce que signifie la RSS, aussi bien que pour l'Organisation collectivement, est le point de départ nécessaire à l'évolution d'une politique de sécurité régionale, sur laquelle toutes les initiatives de la paix et de la sécurité auraient besoin éventuellement de s'appuyer. Cependant, bien qu'un concept commun soit nécessaire, il n'est aucunement suffisant. Il s'avère donc indispensable de développer un cadre de mise en oeuvre qui traduirait en action concrète, un concept RSS.

Il est également essentiel d'intégrer les programmes nationaux de la réforme du secteur de la sécurité dans la structure régionale Ouest africaine de sécurité, et vice versa. Le besoin d'un mécanisme sous-régional pour le traitement des questions de la RSS devient manifeste devant les avantages d'une approche intégrée aux opérations régionales coordonnées de la paix, et dans le cadre de la Force Africaine d'Alerte (African Stand-by Force). Une telle intégration ouvre la voie pour des manoeuvres classiques communes. Les menaces transfrontalières, telles que la prolifération des armes de petit calibre, le commerce illicite en ressources naturelles, le trafic des être humains, les groupements criminels transfrontaliers sont des exemples concrets du défi de la sécurité qui sont hors de portée d'un Etat particulier et qui ne peuvent être résolus que par une approche collective régionale. Une entente commune de la RSS s'impose alors.

En outre, un programme commun de la RSS ferait ressortir le dynamisme Ouest-africain dans sa réponse à l'environnement stratégique changeant à l'égard de la RSS. Globalement, il y a une répugnance globale croissante de la part des Etats donateurs d'engager directement leurs troupes dans des conflits extérieurs. L'approche de 'l'importation', qui consiste à privilégier les concours apportés à la RSS par des acteurs extérieurs ('out sourcing') est un phénomène émergent, sur lequel la CEDEAO a besoin d'articuler une politique collective commune. Au Nigéria par exemple, le Military Professional Resources International (MPRI), une entreprise qui a passé un contrat avec le gouvernement des Etats Unis, a mis en exécution un programme de reconversion et de restructuration qui s'inscrit dans le plan du gouvernement Nigérian pour la réforme de l'Armée nationale<sup>27</sup>. Ladite entreprise a également aidé le gouvernement Nigérian et l'Armée nationale dans le développement des connaissances institutionnelles relatives au modèle d'interactions entre les militaires et leurs dirigeants civils; l'élaboration et la présentation d'un budget à l'Assemblée nationale; et les tâches administratives fondamentales d'une armée efficace <sup>28</sup>. Le manque de consultation adéquate avec les forces armées nigérianes, joint au manque général d'appropriation de l'intervention de l'entreprise, ont engendré une forte opposition aux entrepreneurs (experts), et cette situation a coïncidé d'ailleurs avec la destitution du chef d'Etat major (le général Victor Malu), dont l'opposition fut violente.

D'importants déficits de l'appropriation locale ont également été observés dans la restructuration de l'Armée nationale Libérienne, dont la mise en oeuvre fut confiée au DynCorps, un contracteur américain de sécurité<sup>29</sup>. Un autre exemple de cette tendance est l'entreprise connue sous le nom de 'Pacific Architects and Engineers' (PAE), qui a, entre autres, fourni un appui logistique à la CEDEAO ainsi qu'aux Forces américaines à l'occasion de l'intervention au Liberia en 2003<sup>30</sup>. Il est donc indispensable que la CEDEAO mette au point son programme de paix et de sécurité dans le but de répondre aux exigences de l'environnement stratégique changeant, y compris la privatisation de l'appui RSS qui ne cesse de gagner du terrain.

Le besoin d'amélioration de l'appropriation Ouest-africaine de programmes RSS demeure manifeste vu la situation actuelle dans laquelle la prestation de la RSS en Afrique de l'Ouest a souvent été dirigée par des acteurs extérieurs, sur la base d'une vision de sécurité inspirée de, et actionnée par l'extérieur. L'appropriation locale exige l'appui des donateurs pour des programmes et projets initiés par des acteurs locaux, plutôt qu'un appui local aux programmes et projets des donateurs. Plus souvent, la seconde pratique l'emportait sur la première. Pourtant, on ne saurait trop insister sur l'importance de l'appropriation locale.

---

<sup>27</sup> World Report 2002, Nigeria, Human Rights Watch, accessible au site web <http://www.hrw.org/french/reports/wr2k2/nigeria.html>

<sup>28</sup> The Structure of the African Military, African Unification Front <http://www.africanfrot.com/defense5.php>. Voir en plus le site web du Centre for Public Integrity au <http://www.publicintegrity.org/wow/bio.aspx?act=pro8ddrc=39>, qui donne une bonne information sur MPRI.

<sup>29</sup> Aboagye, F.B. & M.R. Rupiya, Enhancing post-conflict Democratic Governance through effective Security Sector Reform in Liberia. Accessible du site <http://www.iss.co-za/pubs/Books/TurtuosRoad/Chap1/.pdf>

<sup>30</sup> Esposti, R. 2005. Les Compagnies privées de sécurité américaines en Afrique, Revue Défense Nationale. Accessible du site web <http://www.defnat/detail2.asp>

‘De nouvelles structures de sécurité ne sont pas durables sans une vision collective de la sécurité nationale jointe à un processus de réforme qui s’adapte aux demandes et aux intérêts compétitifs au sein de la société. Il faut mieux définir la vision localement, sur la base d’initiatives domestiques, bien qu’avec un appui externe. Si le processus se laisse actionner de l’extérieur, la base de sa légitimité est sévèrement sapée.’<sup>31</sup>

En déterminant une vision commune de la réforme et de la gouvernance du secteur de la sécurité, un concept commun de la RSS de la CEDEAO contribuerait à combler les lacunes liées au manque d’harmonie dans les programmes à travers lesquels les pays et les sociétés qui abordent des réformes sont encouragés de ‘racheter’ la vision de sécurité selon les donateurs, plutôt qu’en sens inverse. Ledit concept fournira en plus les lignes directrices opérationnelles à tous les acteurs s’intéressant à la mise en oeuvre de la RSS en Afrique de l’Ouest. Ceci ira jusqu’à pour aborder les déficits de la légitimité auxquels sont confrontées les diverses initiatives en matière de la RSS dans la sous-région. Dans le cas du Libéria par exemple, il a été constaté que la sollicitation de l’appui RSS auprès d’une société privée étrangère de sécurité (Private Security Company ou PSCs) a créée des déficits supplémentaires d’appropriation relatifs à la surveillance des activités des PSCs par le Parlement et la société civile. Un programme commun de la RSS CEDEAO aura besoin, par exemple, de débattre et de définir la position de l’organisation quant à l’utilisation des PSCs dans la RSS, y compris les relations entre les sociétés privées de ce genre et les structures locales et régionales de surveillance.

Le processus de la reconstruction Sierra-Leonaise de l’après-conflit (PCR), en particulier ce qui est du secteur de la sécurité, est présenté largement comme un des efforts les plus réussis relatifs à l’intervention externe<sup>32</sup>. La réforme du secteur de la sécurité en Sierra Leone a amélioré le rétablissement de la sécurité publique. Des aspects innovateurs du processus de la réforme ont comporté, non seulement l’inclusion de la RSS comme le premier pilier de la stratégie du pays pour la réduction de la pauvreté, mais aussi la décentralisation de l’appareil de sécurité. Il manifeste plusieurs qualités positives en termes de l’appropriation locale du processus de la réforme. La méthodologie adoptée pour la conduite de la revue du secteur de la sécurité a fourni d’abondantes occasions pour des contributions par une large représentation de sierra-léonais. Les ateliers consultatifs organisés à travers le pays par le Secrétariat de la RSS étaient d’une utilité particulière. La participation des organisations de la société civile dans le processus est d’une importance capitale. Les ateliers consultatifs étaient composés de groupes religieux, de la presse, du personnel de sécurité au service et à la retraite, des

---

<sup>31</sup> Ebo, A. 2007. Liberia Case Study: Outsourcing SSR to Foreign Companies in Local Ownership of Security Sector Reform: A Guide for Donors, edited by L. Nathan, 78.

<sup>32</sup> Adebajo, A. 2002. Building Peace in West Africa: Liberia, Sierra Leone and Guinea Bissau, 16; Boulder [etc]; Lynne Rienner; Malan, M. 2003. Security and Military Reform in Sierra Leone: Building the Road to Recovery, edited by M. Malan et al, Monograph 80.

anciens combattants, et des chefs traditionnels<sup>33</sup>. Un élément déterminant du processus sierra-léonais de RSS réside dans l'appui bilatéral solide et à long terme, assuré par le Gouvernement Britannique<sup>34</sup>. Toutefois, des lacunes importantes demeurent. Les défis de la dépendance vis-à-vis des donateurs, 'la question de la jeunesse', ainsi que les déficits de la gouvernance et de la surveillance restent effrayants.

### 3.2. Balises pour un concept commun de la RSS CEDEAO

Etant donné l'impératif susmentionné d'un programme commun de la RCC CEDEAO, nous considérons la direction que doit prendre une telle vision de la gouvernance de la sécurité régionale, ainsi que les conditions nécessaires pour la pérennité d'un tel programme.

*Au-delà de l'Etat:* La composition intergouvernementale de la CEDEAO constitue un risque continu que la sécurité de l'Etat surpasse d'autres demandes de sécurité dans le domaine de la coopération régionale et de la définition de la politique publique. Un concept commun RSS aurait donc besoin d'inculquer les intérêts et les perspectives des communautés (surtout celles des frontières), de la société civile, de la jeunesse en tant que groupement démographique le plus volatile, de sexe-spécificité, et de toute une gamme d'acteurs sous-étatiques.

*De la gestion des conflits à la consolidation de la paix:* En Afrique de l'Ouest, l'environnement sécuritaire continue de s'améliorer. Pendant plus d'une décennie, les impératifs d'une sous-région ravagée par des conflits ont inspiré un mécanisme régional pour la gestion des conflits, ainsi que la définition des normes et des principes d'un tel mécanisme. Néanmoins, il y a une reconnaissance croissante que l'Afrique de l'Ouest évolue d'un contexte de conflits à un contexte d'après-conflits et, par conséquent, d'un programme de la gestion et de la résolution des conflits à un programme de la consolidation de la paix. La base de l'insécurité en Afrique de l'Ouest réside toujours dans le conflit et la criminalité, mais le pivot se déplace de plus en plus du premier au dernier. Dans la tâche de la consolidation de la paix, suite à la fin des conflits à grande échelle dans la sous-région, une entente commune de la RSS aiderait à aborder les causes premières du conflit. En tant qu'une partie intégrante d'un cadre stratégique de la prévention des conflits, un concept commun RSS représenterait une contribution capitale à la consolidation de la paix, tout en attirant l'attention des autorités politiques aux causes premières de l'insécurité.

Pendant la grande partie des années 1990, l'Afrique de l'Ouest était mal famée en tant que 'zone de guerre', le centre de conflits étant localisé au Liberia, aussi bien que dans le plus large axe du Bassin du fleuve Mano. Pourtant aujourd'hui, on

---

<sup>33</sup> Pour la liste détaillée des membres du Groupe de Travail et des participants aux Ateliers Consultatifs, voir respectivement les Annexes D et E du Rapport sur la Revue du Secteur de la Sécurité, *ibid*.

<sup>34</sup> Ebo, A. 2006. The Challenges and Lessons of Security Sector Reform in Post-Conflict Sierra Leone, *Conflict, Security and Development*, Vol. 6 N°4, King's College, London / Routledge: 481 - 501.

assiste à un calme relatif dans la plupart de la région, les fusils étant déjà ‘réduits au silence.’ Selon l’Edition 2006 de *Jane’s Sentinel Security Assessment*,

‘Les événements depuis la fin de la guerre civile Libérienne en mi-2003 ont témoigné de la consolidation de la région CEDEAO, caractérisée par une croissance économique, une plus grande paix, une meilleure sécurité physique et un niveau de gouvernance en amélioration graduelle dans un bon nombre d’Etats-membres.’<sup>35</sup>

*L’Approche de Jeux de Cubes:* Les Etats membres de la CEDEAO sont également membres clés de l’Union Africaine. En réalité, la CEDEAO est un des cinq blocs régionaux qui constituent la disposition de la Force Africaine d’Alerte; et la CEDEAO est le point central désigné de l’Afrique de l’Ouest au programme NEPAD. Il est donc indispensable que les principaux concepts de la CEDEAO intervenant dans la prévention et la résolution des conflits, ainsi que le maintien de la paix, reflètent largement et s’intègrent aux cadres continentaux tels que la Politique Commune Africaine de la Défense et de la Sécurité (Common African Defence and Security Policy) et le Programme du NEPAD pour la Paix et la Sécurité (NEPAD Peace and Security Agenda).

#### **4. Opportunités et défis d’un programme de gouvernance de la sécurité de la CEDEAO**

##### **4.1 Opportunités**

Les environnements opérationnels des missions de l’ONU (comme au Libéria et en Côte d’Ivoire) représentent un terrain fécond d’occasions pour un programme commun RSS de la CEDEAO, ainsi qu’une stratégie de mise en oeuvre qui servirait de point de référence pour les bailleurs de fonds. Vu les dialogues en cours au sein de l’ONU relatifs à un concept commun RSS, ainsi que les missions courantes de paix au sein de l’ONU, la CEDEAO a une opportunité, voire même un devoir, de présenter ses propres perspectives dans ces contextes. En vérité, il est permis d’affirmer que le noyau d’un concept commun est fermement mis en place, et se cristallise actuellement au sein de la CEDEAO, fondé sur l’expérience de l’organisation dans le domaine du maintien de la paix dans la sous-région. Il est donc utile d’identifier les points d’entrée pour un programme commun de la RSS CEDEAO, ainsi que les principales questions qui tournent autour d’un tel programme.

La CEDEAO a fait de la prévention des conflits le noyau de son mandat; et elle a assumé, à cet égard, un rôle actif dans le règlement des conflits particuliers. L’expérience de l’organisation dans les domaines du maintien de la paix et de la construction de la paix, surtout dans le cas de l’intervention de l’ECOMOG

---

<sup>35</sup> Jane’s Sentinel Security Assessment, West Africa, Issue 11, 2006, Jane’s Information group; ix. Coulsdon: Survey.

(connu actuellement sous le nom de 'ECOWAS Stand-by Force' ou ESF) au Libéria et en Sierra Leone, avait démontré clairement à ses Etats-membres les avantages des institutions efficaces de sécurité qui sont, non seulement sensibles aux besoins en matière de la sécurité humaine, mais aussi sous un contrôle démocratique.

La CEDEAO a fait donc preuve d'une volonté redoublée d'initier et de participer à la gestion régionale de la sécurité, ainsi qu'à la conception et la mise en oeuvre des initiatives plus larges de la RSS comme, entre autres, au Liberia et en Sierra Leone.

La CEDEAO travaille de plus en plus conjointement avec les Nations Unies, dans les domaines de la paix et de la sécurité, à travers la participation coordonnée dans les missions de maintien et de promotion de la paix, dont la mise en place et le mandat sont décidés d'habitude par le Conseil de sécurité de l'ONU. La CEDEAO, de concert avec l'ONU, a joué un rôle important au Liberia, suite à la mise en place en 1990, d'un groupe militaire d'observateurs (ECOMOG). La Mission conjointe ONU au Liberia (UNOMIL), établie en 1993, est devenue "la première mission de maintien de la paix effectuée par l'ONU en collaboration avec une mission similaire de maintien de la paix, mise en place par une autre organisation (en occurrence, la CEDEAO)<sup>36</sup>. Les Accords de Cotonou délimitaient de manière précise, les attributions de chacune des deux entités: L'ECOMOG était chargé du cessez-le-feu et du désarmement, tandis que l'UNOMIL, elle, devait suivre les activités de l'ECOMOG. Le dernier devait veiller à la sécurité, non seulement de l'UNOMIL, mais également des observateurs et du personnel. Toutefois, les relations de travail entre les deux forces se sont rapidement détériorées. Un bon nombre de problèmes résidaient dans la faiblesse des fondements aussi conceptuel que pratique, de la mission: l'UNOMIL et l'ECOMOG furent, de fait, établis comme des opérations indépendantes sous l'égide de deux structures différentes de commande, sans aucun mécanisme de liaison<sup>37</sup>. L'action de l'ECOMOG fut, en plus, affaiblie par des ressources financières et opérationnelles/logistiques limitées, ainsi que par le manque de volonté politique. Au niveau du travail, les relations (interpersonnelles) étaient entravées par le ressentiment parmi les troupes. La supervision externe impliquait la méfiance de l'ECOMOG. En outre, la comparaison avec les observateurs bien payés et mieux équipés de l'ONU ne faisait qu'aggraver la réticence<sup>38</sup>.

Malgré ses échecs, l'approche adoptée au Libéria fut appliquée plus tard et dans une large mesure, pendant la guerre civile en Sierra Leone (1998)<sup>39</sup>. Aussi, dans le cas de cette intervention, l'absence de la participation de la CEDEAO dans le

---

<sup>36</sup> Kihunah, M. 2005, *Monitoring the Monitors: UN-ECOMOG Peacekeeping in the Liberian Civil War*, *Yale Journal of International Affairs*, Summer / Fall 2005, 120.

<sup>37</sup> Kihunah, M, op. cit, 126.

<sup>38</sup> Kihunah, M, op. cit, 127.

<sup>39</sup> La Mission de l'ONU en Sierra Leone (UNAMSIL) fut mise en place par la Résolution UN SC 1270, S / RES/ 1270 (1999), 22 octobre, 1999.

processus de la conception du programme de la mission<sup>40</sup> est un facteur qui entravait les relations entre les deux organisations, contribuant parfois à une atmosphère de rivalité réciproque<sup>41</sup>. L'ECOMOG, par exemple, ressentait fortement que l'ONU tentait de priver les troupes sous-régionales de leur gloire, surtout après que ces derniers aient supporté pendant trois ans, les dangers de protéger la Sierra Leone contre les rebelles<sup>42</sup>. Une autre source majeure de tension résidait dans le fait que, selon l'expérience vécue au Libéria, les officiers de l'ECOMOG envisageaient, avec envie et parfois la colère, la disparité en logistiques et en équipements, ainsi que dans le financement des observateurs de l'ONU qui, contrairement à l'ECOMOG mal équipé, étaient exposés à beaucoup moins de danger sur le terrain. Les écarts importants entre les salaires des fonctionnaires de l'ONU et ceux des officiers de l'ECOMOG furent aussi un sujet de débat. Les officiers de l'ECOMOG ne pouvaient comprendre pourquoi l'ONU supportait les frais de base et partageait certains de leurs équipements avec la force sous-régionale de maintien de la paix. A la longue, la plus grande menace aux relations cordiales entre l'ONU et la CEDEAO résidait peut-être dans la question d'appui financier<sup>43</sup>.

Les difficultés éprouvées par les missions d'observateurs ECOMOG et ONU au Liberia et en Sierra Leone mettent en relief des questions importantes à propos des missions conjointes ONU-Operations régionales comme une solution aux conflits en Afrique de l'Ouest. Les échecs de ces missions conjointes mettent au premier plan l'importance de la mise en place d'un cadre clair pour le partage, non seulement des tâches opérationnelles, mais également de l'autorité politique entre les différentes organisations concernées. Bien qu'on ait constaté une reconnaissance de plus en plus visible que l'action régionale peut réduire la charge du Conseil de sécurité de l'ONU et devenir ainsi plus efficace dans certaines circonstances, l'expérience, surtout celle vécue au Liberia, montre la nécessité de l'appui de l'ONU aux initiatives régionales visant à régler des conflits. L'aval de l'ONU pour les initiatives de ce genre est fondamental, afin de leur donner une plus large légitimité

Malgré les contraintes décrites plus haut, ces missions laissent voir une tendance vers un recours croissant aux institutions africaines comme la première option pour répondre à la crise. Ce développement positif représente un point d'entrée important pour un redoublement de l'engagement des institutions régionales dans les questions de la paix et de la sécurité<sup>44</sup>; et la CEDEAO est apparemment bien disposée et capable de répondre à ses nouvelles responsabilités sur la scène régionale de la paix et de la sécurité.

---

<sup>40</sup> Le point 12 de la Résolution 1270 établissant l'UNAMSIL met l'accent sur « La nécessité d'une collaboration et d'une coordination étroites entre l'ECOMOG et l'UNAMSIL dans l'exécution de leurs tâches respectives ; et se réjouit de l'établissement projeté des centres d'opérations conjointes au siège et, le cas échéant, aussi aux niveaux plus bas du terrain »

<sup>41</sup> James O.C. Jonah, 2004, *The United Nations in West Africa's Security Challenges: Building Peace in a Troubled Region*, edited by A. Adebajo and I. Rashid, 326.

<sup>42</sup> James O.C. Jonah, op. cit. 331.

<sup>43</sup> James O.C. Jonah, op. cit. 328.

<sup>44</sup> Kihunah, M, op. cit, 128-130.

Jusqu'ici, la coopération en matière de programmes complets RSS n'a pas été au centre de l'engagement de l'ONU et de la CEDEAO. Cependant on assiste à une tendance grandissante vers l'inclusion d'une composante RSS dans le mandat des récents accords de paix et de missions de maintien de la paix. L'une des premières indications de cette tendance est l'Accord de Paix d'Abuja (qui a conduit à la fin du combat au Libéria en 1996, et à la tenue des élections en 1997). L'Accord avait stipulé que l'ECOMOG (connu actuellement sous le nom de ESF) entreprendrait la formation d'une nouvelle Armée nationale sur la base d'une équitable représentation ethnique et géographique. Bien que Charles Taylor ait fait échouer plus tard le plan de restructuration développé par la CEDEAO, et qu'en plus, dans quelle mesure le plan représentait-il une RSS complète soit discutable, on a remarqué, au sein de la CEDEAO, un sentiment sensible de connaissance du lien qui existe entre la RSS et la reconstruction post-conflit. L'Accord de Paix complet de 2003 devrait absorber plus tard les dispositions détaillées de la RSS. Dans le cas de la Sierra Leone, tandis que l'Accord (de courte durée) de Lomé (1999) ne reflétait qu'une référence plutôt vague à la RSS, le pays devrait entreprendre plus tard, une revue globale du secteur de la sécurité. Pour ce qui concerne la Guinée Bissau, la RSS a été victime de faux pas. Cependant, le besoin d'une telle reconfiguration reste quand même reconnu par toutes les parties prenantes. Dans les Etats d'Afrique de l'Ouest qui ne sont pas partie à un conflit armé de grande envergure, la plus part d'initiatives RSS 'ont été en grande partie ad hoc, soit des sous-produits de hasard d'un plus large programme de réforme, ou des réformes à la dérobée.<sup>45</sup>

L'inclusion d'une composante RSS dans le mandat des récentes missions de l'ONU fournit un autre exemple de cette tendance. Par exemple, la Résolution 1509 (2003) du Conseil de sécurité sur la mise en place de UNMIL au Libéria ébauche en détails particuliers, un mandat RSS, tout en sollicitant l' "Appui à la Réforme de la Sécurité". En particulier, le Conseil de sécurité demande à l'UNMIL, en collaboration avec la CEDEAO:

- 3 (n) "d'aider le gouvernement de transition du Libéria dans le suivi et la restructuration de la police du Libéria, conformément au système démocratique du maintien de l'ordre dans le pays; dans l'élaboration d'un programme de formation de la police civile, et dans la mise en oeuvre dudit programme"; et
- (o) "d'aider le gouvernement en transition dans la mise en place d'un nouveau corps militaire bien restructuré pour le pays".

Une confirmation de cette tendance réside dans la Résolution 1739 (2007) du Conseil de sécurité, qui prolonge le mandat de la mission de l'ONU en Côte d'Ivoire. La résolution demande à la CEDEAO et à l'ONUCI de collaborer au sujet de la *réforme du secteur de la sécurité* (point (e)), et en particulier:

---

<sup>45</sup> Kayode, F. 2004, *Governing Insecurity in Post-Conflict States: The Case of Sierra Leone and Liberia*, in *Reform and Reconstruction of the Security Sector*, edited by A. Bryden and H. Hänggi, 179, Geneva; DCAF.



“d’aider, en étroite collaboration avec le groupe de travail mentionné au paragraphe 15 de la Résolution 1721 (2006), dans la formulation d’un plan pour la restructuration des forces de Défense et de Sécurité, et dans la préparation des séminaires éventuels sur la réforme du secteur sécuritaire, qui seront organisés par l’Union Africaine et la CEDEAO”.

Bien que la CEDEAO fût déjà engagée dans les aspects de la gouvernance de la sécurité, l’appréciation conceptuelle de la RSS au niveau sous-régional est parvenue au début, à la CEDEAO dans le cadre de la coopération trilatérale entre la CEDEAO, l’ONU, et l’Union Européenne. Les points d’entrée pour la RSS dans le programme de la paix et de la sécurité en Afrique de l’Ouest comportent le Rapport de la mission d’évaluation conjointe UE-ONU auprès de la CEDEAO (février 2004), le Rapport de la Mission du Conseil de sécurité en Afrique de l’Ouest (juillet 2004), et le Rapport du Secrétaire Général de l’ONU sur les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l’Ouest (février 2005). La 6<sup>ème</sup> Réunion de la Troika Ministérielle CEDEAO-UE du 8 novembre 2004 a constaté que ‘la RSS est un élément essentiel de tout processus de stabilisation.’<sup>46</sup>. De plus, l’établissement du Bureau des Nations Unies pour l’Afrique de l’Ouest (UNOWA), basé à Dakar, a avancé considérablement la coopération CEDEAO-ONU dans le domaine de la RSS. La CEDEAO et l’UNOWA collaborent actuellement à la mise au point d’une stratégie régionale de prévention des conflits. Ils collaborent également au sujet de l’adoption d’une stratégie régionale pour faire face au DDR, à savoir: le désarmement, la démobilisation et la réinsertion macro<sup>47</sup>; et se sont mis d’accord de travailler conjointement sur le développement des programmes réalisables dont le but est de réformer le secteur de la sécurité”. Ces programmes doivent comporter l’établissement de contrôle démocratique des forces armées, ainsi que leur restructuration y compris une revue à la baisse; l’amélioration de la qualité de vie dans les casernes, la formation et le développement d’occupations alternatives,<sup>48</sup>. Ce fut dans ce cadre que l’UNOWA a organisé, du 22 au 24 novembre 2004, une conférence majeure sur ‘la RSS et la Prévention des Conflits en Afrique de l’Ouest: Défis et Opportunités’. Le document de travail de la conférence a fait ressortir que:

‘dans l’ensemble, le secteur de la sécurité demeure une préoccupation capitale dans de nombreux pays d’Afrique de l’Ouest.... Aujourd’hui, la détérioration croissante des institutions étatiques, l’affaiblissement continu de l’autorité politique et l’abandon des institutions militaires qui en découle, transforment de manière progressive certaines forces de sécurité d’Afrique de l’Ouest en un des plus grands facteurs d’insécurité, tant pour les Etats que pour la population’.<sup>49</sup>

---

<sup>46</sup> Communiqué de la 6<sup>ème</sup> Réunion Ministérielle CEDEAO-UE de la Troika du 8 novembre 2004, Conseil de l’Union Européenne, Bruxelles, 9 novembre 2004, 13296 04 (Presse 291). Accessible au site web [http://ue.eu.int/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/82581.pdf](http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/82581.pdf)

<sup>47</sup> Entretien téléphonique avec le Dr. Musah de la CEDEAO, le 11 mai 2007.

<sup>48</sup> Le Cadre d’Action CEDEAO-UE-UNOWA pour la Paix et la Sécurité, point III.

<sup>49</sup> Document de base de l’Atelier, accessible au site web <http://www.un.org/unowa/unowa/studies/ssrbkgd.pdf>

Dans le Rapport du Secrétaire Général de l'ONU sur les moyens de combattre les problèmes sous-régionaux et transfrontaliers en Afrique de l'Ouest (février 2005), un appel plus fort, relatif à la pertinence et à la nécessité urgente de la RSS, fut lancé à l'égard des Etats-membres de la CEDEAO. Le Secrétaire général de l'ONU a insisté sur le fait que 'la réforme du secteur de la sécurité est une priorité particulièrement pressante pour l'Afrique de l'Ouest, et un problème auquel les Etats membres de la CEDEAO doivent s'attacher, avec l'appui de la communauté internationale, comme un outil-clé de la prévention des conflits'.<sup>50</sup> Par la suite, à la 7<sup>ème</sup> Réunion de la Troika Ministérielle CEDEAO-UE, la RSS figurait éminemment comme une des principales composantes d'un Cadre d'Action CEDEAO-UE-UNOWA pour la Paix et la Sécurité. Tout en se faisant l'écho des déclarations antérieures de la Troika et du Secrétaire Général des Nations Unies, il a été constaté que:

'la réforme du secteur de la sécurité est un défi vital en l'Afrique de l'Ouest, et une priorité pour la CEDEAO, étant donné que les forces de sécurité ont souvent démontré qu'elles constituent un facteur d'instabilité. L'UE, la CEDEAO, et l'UNOWA collaboreront pour le développement des programmes réalisables, relatifs à la réforme du secteur de la sécurité'<sup>51</sup>.

Par ailleurs, au sein du Secrétariat (connu actuellement sous le nom de la Commission) de la CEDEAO, des déclarations d'orientation politique, ainsi que des initiatives relatives à la paix et à la sécurité ont reflété de plus en plus de concentration sur la RSS en tant que domaine d'engagement. A cet égard, dans son discours au Conseil de sécurité en août 2006, le Président de la Commission de la CEDEAO constata que la RSS est une des quatre principales composantes de la stratégie CEDEAO pour la consolidation de la paix<sup>52</sup>.

Toutefois, au-delà des proclamations d'orientation politique, les rudiments d'un concept commun de la RSS CEDEAO se manifestent d'une manière rapide à travers le processus en cours pour l'articulation d'un Cadre CEDEAO pour la Prévention des Conflits (l'ECPF)<sup>53</sup>. Conçu comme un outil opérationnel de la CEDEAO pour la mise en oeuvre des protocoles et des mécanismes sur la paix et la sécurité, le processus pour l'articulation de l'ECPF fut lancé en janvier 2006. Le projet de l'ECPF identifie quatorze grandes composantes, dont la Gouvernance du Secteur de la Sécurité. Les autres composantes du projet ECPF comportent : la Surveillance avancée; la Diplomatie préventive, la Démocratie et la Gouvernance politique, la Gouvernance des ressources naturelles, Initiatives transfrontalières; la Sécurité; les Femmes dans les domaines de la Paix et de la Sécurité; Micro-

---

<sup>50</sup> Ibidem, page 12.

<sup>51</sup> Le Cadre d'Action CEDEAO-UE-UNOWA pour la Paix et la Sécurité, point III.

<sup>52</sup> Les autres composantes sont: la reconstruction des institutions démocratiques ; le renforcement de la capacité économique du gouvernement pour la reconstruction des infrastructures détruites et la fourniture des services sociaux ; ainsi que le développement du secteur privé pour faciliter la création des emplois et des opportunités économiques pour la multitude de chômeurs au sein de la population, en particulier les jeunes. Voir Mohammed ibn Chambas, Déclaration de la 5509<sup>ème</sup> session du Conseil de sécurité sur la Consolidation de la Paix en Afrique de l'Ouest, (août 2006, New York, S / PV. 5509).

<sup>53</sup> La nécessité d'une 'Stratégie de la prévention des conflits' est devenue un point périodique du programme de la CEDEAO en matière de la paix et de la sécurité depuis la mission d'évaluation conjointe UE-ONU effectuée en février 2004 ; et réitérée par la suite dans plusieurs rapports sur l'Afrique de l'Ouest.

désarmement; l'Autonomisation des Jeunes; la Force d'Alerte de la CEDEAO; Droits de l'Homme et l'Etat de droit; Aide Humanitaire; Les Médias dans une Démocratie et en Transition; Education en matière de la Paix (Culture de la Paix). Ces composantes sont tirées au clair, en termes d'objectifs, d'activités envisagées, de repères, et de besoins en matière de capacités. Le projet de l'ECPF renferme, à l'heure actuelle, la conception commune la plus avancée et la plus cohérente de la RSS au sein de la CEDEAO. Selon le projet de l'ECPF:

'L'objectif fondamental de la composante de la Gouvernance du Secteur de la Sécurité du Cadre de la Prévention des Conflits de la CEDEAO (ECPF) sera de fournir un toit de sécurité humaine sur la population, en particulier la population vulnérable, tout en utilisant les institutions qui sont, non seulement responsables, mais aussi sensibles au contrôle démocratique ainsi qu'aux Droits Fondamentaux de l'Homme. Essentiellement donc, la gouvernance du secteur de la sécurité en Afrique de l'Ouest doit être soumise à l'obligation de rendre compte et, dans la mesure du possible, transparente et participative.<sup>54</sup>

Dans le but d'assurer la Gouvernance du Secteur de Sécurité, les activités suivantes seront entreprises:<sup>55</sup>

- a. La création d'un cadre CEDEAO de la gouvernance du secteur de la sécurité qui s'intègre dans les processus Onusien et continental sur la RSS, et qui prend en compte les particularités de la sous-région. Pour ce faire, un groupe d'experts représentant les départements pertinents du Secrétariat de la CEDEAO, des experts et des ONG sera mis en place par la Commission.
- b. Encourager l'établissement et engager les services des agences privées indigènes de sécurité, composées du personnel Ouest africain de sécurité, en réponse au besoin de solliciter l'appui RSS à l'intérieur de la sous-région.
- c. Mener une étude de besoins en RSS pour l'Afrique de l'Ouest, afin d'identifier et de définir les domaines d'intervention.
- d. Elaborer et adopter une politique réglementaire et un régime de sanctions de la CEDEAO à l'égard des groupes armés non statutaires, y compris les milices, les membres des comités de surveillance, les établissements privés de sécurité, les mercenaires, et les groupes terroristes.
- e. Prendre des mesures de promotion de confiance tel que le Code de Conduite pour les forces armées et de Sécurité en Afrique.
- f. Elaborer et adopter une politique de la CEDEAO en matière de la réforme des prisons; dégager les conditions minimales acceptables pour les prisons et

---

<sup>54</sup> Projet du Cadre de la CEDEAO de la Prévention des Conflits (CEDEAO), Commission de la CEDEAO, Abuja, tel que révisé à la réunion des Experts sur l'ECPF, Banjul, Gambie, 24-28 juin, 2007, paragraphe 55.

<sup>55</sup> Activités de la RSS dans le projet du Cadre de la Prévention des Conflits.

les régimes de réhabilitation, la sensibilité au Genre dans les prisons, et les droits des prisonniers.

- g. Organiser des ateliers sur les thèmes relatifs aux droits et aux devoirs des services de sécurité, à l'intention des forces de sécurité des Etats-membres.
- h. Organiser des ateliers de développement des capacités sur les structures de commandement, l'éthique militaire, et le fonctionnement des appareils de sécurité, à l'intention des troupes de surveillance, y compris les comités parlementaires de sécurité et de la budgétisation pour la défense, la Justice et les Ministères connexes.
- i. Développer des modules de formation sur la collaboration civil-militaire, le maintien de l'ordre dans la communauté, et le micro-désarmement, à l'intention des dirigeants communautaires et de la police.
- j. Les Etats-membres développeront, avec l'assistance du secteur privé et la société civile, des projets de l'autonomisation des jeunes, visant la participation des jeunes dans les activités de développement national.

Pour ce qui concerne particulièrement le dialogue en cours relatif à un concept commun de la RSS de l'ONU, on note quatre aspects frappants de la composante du Projet ECPF pour la gouvernance du secteur de la sécurité qui se manifestent.

Le premier aspect concerne l'affirmation sans équivoque que la RSS est conçue, en partie, comme une contribution au processus du dialogue de l'ONU relatif à un concept commun RSS (voir le Tableau No 1). Ceci reflète, non seulement la collaboration prolongée de la CEDEAO avec l'ONU, telle qu'elle est décrite plus haut, mais surtout, sa participation dans le processus de l'évolution d'un concept RSS depuis le début. La participation de la CEDEAO dans le processus de l'ONU lancé par Slovaquie a commencé par sa participation à l'Atelier des Experts sur le Développement d'un Concept de la Réforme du Secteur de la Sécurité pour l'ONU ('Experts Workshop on Developing a Security Sector Reform Concept for the UN'), qui s'est tenu le 7 juillet, 2006 à Bratislava. La CEDEAO fut encore un participant actif à la Table Ronde du Conseil de sécurité de l'ONU sur les Approches multilatérales et Régionales de la RSS: Enseignements tirés pour le développement d'un Concept RSS de l'ONU', tenue le 8 décembre, 2006 à New York<sup>56</sup>.

Deuxièmement, il convient de noter que le Projet du concept proposé par la CEDEAO insiste sur la *gouvernance*, plutôt que *la réforme* du secteur de la sécurité. Ceci est une déviation importante qui amplifie la caractéristique hypothétique du terme 'réforme', qui signifie une situation indésirable ayant besoin d'être changée. Aussi, pour les Etats de la CEDEAO, il semblerait que, bien que la réforme du

---

<sup>56</sup> Voir 'le Rôle et les expériences de la CEDEAO dans la Réforme du Secteur de la Sécurité', présentation à la réunion, par le colonel Mahamane Touré, Secrétaire exécutif adjoint (Political Affairs, Defence and Security) de la CEDEAO.

secteur de la sécurité ne soit pas importune, une telle réforme doit découler de l'application des points de repère de la gouvernance démocratique, tels que l'obligation de rendre compte, la transparence, et le professionnalisme. L'emploi du terme *gouvernance* met en évidence la différence d'accentuation entre la *fourniture* des programmes RSS par les donateurs d'une part, et *la mise en œuvre* par les pays bénéficiaires, d'autre part. Pour les pays récipiendaires comme la CEDEAO, l'idée de commencer la gouvernance du secteur de la sécurité par la réforme comme un point nécessaire de départ fait ressortir les déficits du secteur de la sécurité par lesquels les Etats-membres minimisent leurs attributs les plus positifs

Troisièmement, il est frappant que le concept CEDEAO de la RSS soit ancré sur *la sécurité humaine*. Dans la section intitulée 'Mandat et Légitimité de la CEDEAO pour la Prévention des Conflits', le projet de ECPF (paragraphe 27) définit son principal fondement de la sécurité humaine:

'.... La CEDEAO est imprégnée de pouvoirs supranationaux nécessaires (agissant au nom et conjointement avec l'Union Africaine et l'ONU), ainsi que de la justification légale et morale d'intervenir dans le but de protéger la sécurité humanitaire, de trois points de vue précis: la responsabilité de protéger, la responsabilité de réagir, et la responsabilité de reconstruire'.<sup>57</sup>

Ceci introduit le débat prolongé sur la portée de la sécurité humaine, pour déterminer si elle est concentrée sur 'la liberté à l'égard de la peur' ou si elle s'étend à 'la liberté à l'égard de besoins'.<sup>58</sup> Selon les détails fournis dans le projet ECPF (par exemple, l'accent mis sur 'l'autonomisation des jeunes', et les opportunités économiques), il est évident que le concept CEDEAO de la sécurité humaine est en rapport avec la liberté, non seulement à l'égard de la peur, mais également à l'égard de besoins. Comme il a été noté à plusieurs reprises, la sécurité humaine est fortement désirable, mais son opérationnalisation est plutôt fluide et vague. Aussi, l'élucidation de ce qui constitue 'le toit de la sécurité humaine' reste un défi dans la conclusion de la composante RSS du projet ECPF.

Quatrièmement, la mention spécifique de la nécessité de 'développer et d'adopter une politique réglementaire et un régime de sanctions' de la CEDEAO à l'intention des sociétés privées de services sécuritaires, parmi d'autres associations nationales de sécurité, est une réponse directe au défi émergent de l'utilisation des contracteurs de sécurité dans la mise en œuvre des programmes RSS, surtout lorsque lesdits contracteurs sont importés, en tant qu'un aspect d'un accord bilatéral. Les défis de l'utilisation des sociétés privées de sécurité pour la RSS, ainsi que le rôle marginal de la CEDEAO dans la formation professionnelle des forces armées et de sécurité au Liberia expose le besoin de fournir les lignes directrices d'orientation politique pour la participation des acteurs commerciaux dans la mise en œuvre de la RSS.

---

<sup>57</sup> Projet du Cadre stratégique pour la Prévention des Conflits (ECPF), Commission de la CEDEAO, Abuja, mai 2007.

<sup>58</sup> Hänggi, H. 2004. Conceptualising Security Sector Reform and Reconstruction, in Reform and Reconstruction of the Security Sector, edited by A. Bryden and H. Hänggi, Geneva: DCAF.

Le point saillant qui ressort de l'analyse faite dans cette section de l'étude, c'est que, bien que les éléments fondamentaux d'un concept RSS de la CEDEAO se manifestent de plus en plus, un tel résultat, comme il a été souligné plus haut, a bénéficié de manière significative, du 'partenariat stratégique' de l'organisation avec d'autres Organisations intergouvernementales, en particulier l'ONU et l'UE. Dans la section qui suit, nous aborderons les défis et les contraintes auquel est confronté un programme commun de la RSS CEDEAO.

## 4.2 Défis et Contraintes

### *Environnement Stratégique et Pressions Extérieures*

Qu'elle soit une partie de la reconstruction post-conflit, ou un objet de la coopération multilatérale de sécurité, la RSS est fortement politique, affirmée telle qu'elle est, sur les liens de pouvoirs. L'évolution d'un programme RSS de la CEDEAO sera donc contrainte par la réalité de l'asymétrie de relations de pouvoirs entre les Etats de la CEDEAO et leurs 'partenaires de développement. La viabilité du concept et du cadre de la mise en oeuvre d'un programme commun RSS de la CEDEAO, et dans quelle mesure ceci définira et influera sur le dialogue en cours relatif un concept commun Onusien de la RSS, sont donc nécessairement conditionnés par l'environnement stratégique global et, en particulier, les intérêts stratégiques des pays bailleurs de fonds. Pourtant, pour qu'une approche de sécurité humaine fasse une différence, le programme de la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO aura besoin être 'indigène'. La Guerre contre la Terreur ainsi que la Sécurité de la 'patrie', l'importance stratégique grandissante du Golfe de Guinée aux intérêts américains, et la politique d'immigration Euro-Atlantique sont quelques-uns des facteurs stratégiques extérieurs qui jettent une ombre déterminante sur la direction et la viabilité d'un concept et d'un programme homogènes de la RSS.

### *Une masse critique d'Etats en pleine réforme*

Se rendre compte de la nécessité d'un concept RSS de la CEDEAO n'est que le commencement d'un processus dont le résultat définitif ne peut pas être supposé; et a donc besoin d'être entretenu. Les chances de succès d'un programme commun RSS de la CEDEAO seraient améliorées par, et probablement dépendrait du rôle d'une coalition des Etats en pleine réforme, qui serviraient de garants et de stimulants d'un concept commun RSS, et qui le conserveraient dans le programme CEDEAO pour la paix et la sécurité, de la même façon que la Slovaquie et un groupe d'Etats dans les mêmes dispositions conduisent le processus de l'ONU pour un programme commun de RSS<sup>59</sup>. Cependant, les antécédents de la CEDEAO à cet égard ne sont pas encourageants; et les OIGs bailleurs de fonds ont souvent pris la tête dans le processus de l'articulation des normes et des concepts, malgré l'expérience combien abondante de la Commission dans le domaine de la coopération en matière de la sécurité.

---

<sup>59</sup> Groupe de 4 + 1 Etats sur la RSS Onusienne.

### *Mentalités réticentes*

La réflexion sur la sécurité dans les échelons du secteur de la sécurité de plusieurs pays reflète et poursuit toujours une approche qui est circonscrite, centrée sur l'Etat, et aux traits durs. Les citoyens ordinaires redoutent souvent le même personnel en uniforme qui est payé de leur protéger. Ainsi que l'a noté de justesse, Nnoli (2003): 'en tant que concept, la sécurité semble avoir acquis une mystique. Selon la plupart des gens, elle est devenue mystique, mythique, et même mystérieuse<sup>60</sup>. Vu le manque caractéristique d'un lien organique entre Etat et société, un concept commun RSS de la CEDEAO, s'appuyant sur la sécurité humaine, nécessiterait un changement d'état d'esprit, non seulement au sein de la communauté de sécurité, mais aussi au niveau de la grande masse du public ouest africain.

### *Etat de Droit contre Etat des Droits*

Un programme commun de la gouvernance du secteur de la sécurité de la CEDEAO est également confronté aux différentes traditions et systèmes législatifs et administratifs de sécurité entre les Etats membres de la CEDEAO, fondés sur des systèmes judiciaires différents. Les superstructures coloniales anglophone, francophone et lusophone ont produit souvent, des systèmes et traditions contradictoires légal, administratif, et de surveillance. Le manque de cohérence est reflété également par les niveaux disparates de développement parmi les Etats de la CEDEAO. L'harmonisation de la législation relative à la sécurité s'avérerait donc nécessaire pour la construction du 'toit humain de sécurité qui semble être au centre du programme de la RSS CEDEAO qui se profile à l'horizon.

## **5. Conclusion et recommandations d'orientation politique**

### **5.1. Conclusion**

Des organisations intergouvernementales, y compris la CEDEAO, ne sont pas, *per se*, des acteurs autonomes, capables d'un tour d'adresse extraordinaire, au-delà des paramètres établis par leurs membres. La CEDEAO n'est donc qu'un miroir de défis et du caractère de ses Etats-membres, tels que définis par le rôle de ces Etats dans le cadre de l'économie politique globale. L'organisation est un reflet de la réalité individuelle et collective de l'ensemble de ses membres, d'où elle tire sa direction, et qui fixent les paramètres des actions à mener. Bien que la CEDEAO ait été créée comme un instrument de l'intégration économique de la sous-région d'Afrique de l'ouest, une succession de conflits de destruction réciproques, avec des ramifications sous-régionales, a reformulé les priorités de la CEDEAO, tout en intégrant fermement la paix et la sécurité dans son programme. En réponse à cette situation, la CEDEAO a mis en place une structure de paix et de sécurité, autour de laquelle s'est cristallisée une abondance d'instruments normatifs et de

---

<sup>60</sup> Nnoli, O. 2003. Security of Africa in the Emerging Global Environment: What Role for the Military, Graduation Lecture Series N°8, National War College, Abuja: 4-5.

dispositions juridiques. Toutefois, il reste une lacune entre les aspirations normatives et la réalité du terrain. Un concept de la RSS de la CEDEAO contribuerait, à combler ce vide, en plus du rehaussement de la cohérence entre les bailleurs de fonds, ainsi que l'appropriation locale du programme RSS par les Etats d'Afrique de l'Ouest.

Cette étude a esquissé les éléments émergents d'un programme et d'un concept communs de la RSS pour la CEDEAO; et avancé que son ancrage de sécurité humaine, bien que désirable, représente un défi de plus. Le document constate que l'évolution d'un programme commun de la RSS pour la CEDEAO doit beaucoup aux relations stratégiques de l'organisation avec l'Organisation des Nations Unies et l'Union Européenne, mais il insiste également sur la nécessité de tenir compte des défis auxquels sont confrontés la durabilité d'un concept et d'un programme communs RSS.

## **5.2. Recommandations**

- La Commission de la CEDEAO devrait prendre des dispositions volontaires, afin d'inclure la société civile ainsi que les médias dans le processus de négociation d'un programme commun RSS, vu particulièrement l'accent mis sur la sécurité humaine, ce qui rend les Etats indispensables mais incompétents dans un cadre de ce genre, orienté vers la population. Une telle approche contribuerait à assurer que le programme de la RSS découle de, et reflète les soucis locaux, plutôt que les intérêts stratégiques externes des organisations intergouvernementales bailleurs de fonds.
- En supposant que le chapeau de la Sécurité Humaine du concept émergent de la RSS de la CEDEAO est soutenu, la CEDEAO devrait prendre des mesures permettant de clarifier et de rendre opérationnels ses perspectives de 'la sécurité humaine', un concept qui est, de l'aveu général, théoriquement attirant, mais dont la mise en oeuvre est fluide et omniprésent.
- En raison de la nature fortement politique de la RSS, la CEDEAO devrait chercher initialement à obtenir l'accord de principe sur les démarches de la promotion de confiance, tel qu'un Code de Conduite pour les Forces Armées et de Services de Sécurité. Les effets de ramification émanant d'une telle intervention controversée créeraient la voie et la mutualité d'intérêts, ainsi que la confiance nécessaires pour les aspects plus épineux de la coopération régionale dans le domaine de la sécurité.
- L'harmonisation de la législation relative à la sécurité devrait être abordée comme un des blocs de départ pour un programme commun de la RSS.



## **ANNEXE I**

### **Protocole A/SP1/12/01 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**

#### **(Provisions Sélectionnées sur la Gouvernance Démocratique du Secteur de la Sécurité)**

#### **Section I: Des principes de convergence constitutionnelle**

##### **Article 1<sup>er</sup>:**

Les principes ci-après sont déclarés principes constitutionnels communs à tous les Etats membres de la CEDEAO:

- a) - La séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire;  
- la valorisation, le renforcement des Parlements et la garantie de l'immunité parlementaire;  
- l'indépendance de la justice: le juge est indépendant dans la conduite de son dossier et le prononcé de ses décisions;  
- la liberté des barreaux est garantie; l'Avocat bénéficie de l'immunité de plaidoirie sans préjudice de sa responsabilité pénale ou disciplinaire en cas d'infraction d'audience ou d'infractions de droit commun.
- b) Toute accession au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes, et transparentes.
- c) Tout changement anti-constitutionnel est interdit de même que tout mode non démocratique d'accession ou de maintien au pouvoir.
- d) La participation populaire aux prises de décision, le strict respect des principes démocratiques, et la décentralisation du pouvoir à tous les niveaux de gouvernement.
- e) L'armée est apolitique et soumise à l'autorité politique régulièrement établie; tout militaire en activité ne peut prétendre à un mandat politique électif.
- f) L'Etat est laïc et demeure entièrement neutre dans le domaine de la religion; chaque citoyen a le droit de pratiquer librement et dans le cadre des lois en vigueur, la religion de son choix en n'importe quel endroit du territoire national. La même laïcité s'impose à tous les démembrements de l'Etat, mais elle ne doit pas priver l'Etat du droit de réglementer, dans le respect des Droits de la Personne, les diverses religions sur le territoire national ni d'intervenir en cas de troubles à l'ordre public ayant pour source une activité religieuse.
- g) L'Etat et toutes ses institutions sont nationaux. En conséquence, aucune de leurs décisions et actions ne doivent avoir pour fondement ou pour but une discrimination ethnique, religieuse, raciale ou régionale.
- h) Les droits contenus dans la Charte Africaine des Droits de l'Homme et des peuples et les instruments internationaux sont garantis dans chacun des Etats membres de la CEDEAO; tout individu ou toute organisation a la faculté de se faire assurer cette garantie par les juridictions de droit commun ou par une juridiction spéciale ou par toute Institution nationale créée dans le cadre d'un Instrument international des Droits de la Personne.

En cas d'absence de juridiction spéciale, le présent Protocole additionnel donne compétence aux organes judiciaires de droit civil ou commun.

- i) Les partis politiques se créent et exercent librement leurs activités dans le cadre des lois en vigueur.  
Leur formation et activités ne doivent avoir pour fondement aucune considération raciale, ethnique, religieuse, ou régionale. Ils participent librement et sans entrave ni discrimination à tout processus électoral. La liberté d'opposition est garantie.  
Chaque Etat peut mettre en place un système de financement des partis politiques, sur des critères déterminés par la loi.
- j) La liberté d'association, de réunion et de manifestation pacifique est également garantie.
- k) La liberté de presse est garantie.
- l) Tout ancien Chef d'Etat bénéficie d'un statut spécial incluant la liberté de circulation. Il bénéficie d'une pension et d'avantages matériels convenant à son statut d'ancien Chef d'Etat.

#### **Section IV: Du rôle de l'arme et des forces de sécurité dans la démocratie**

##### **Article 19:**

1. L'armée est républicaine et au service de la Nation. Sa mission est de défendre l'indépendance, l'intégrité du territoire de l'Etat et ses institutions démocratiques.
2. Les forces de sécurité publique ont pour mission de veiller au respect de la loi, d'assurer le maintien de l'ordre, la protection des personnes et des biens.
3. L'armée et les forces de sécurité publique participent à l'ECOMOG dans les formes prévues à l'Article 28 du Protocole.
4. Elles peuvent également sur décision des autorités constitutionnelles participer à toute autre mission de paix sous l'égide de l'Union Africaine ou de l'ONU.
5. Les forces armées peuvent être employées à des tâches de développement national.

##### **Article 20:**

1. L'armée et les forces de sécurité publique sont soumises aux autorités civiles régulièrement constituées.
2. Les autorités civiles doivent respecter l'apolitisme de l'armée; toutes activités et propagande politiques, ou syndicales sont interdites dans les casernes et au sein des forces armées.

##### **Article 21:**

Les personnels des forces armées et des forces de sécurité publique sont des citoyens bénéficiant de tous les droits reconnus aux citoyens par la constitution sous les réserves édictées par leur statut spécial.

## ANNEXE II

### Etat de ratification du Mécanisme de la CEDEAO et du Protocole additionnel

Etat Membres	Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité	Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance	Observations
<b>Benin</b>	Nil	Ratifié le 04/02/05	Lettre de rappel envoyé le 09/02/04, 01/06/05, 04/10/05, 29/11/06, 05/06/07
<b>Burkina Faso</b>	Ratifié le n 14/12/01	Ratifié le 09/09/04	
<b>Cape Verde</b>	Nil	Nil	Même
<b>Cote d'Ivoire</b>	Nil	Nil	Même
<b>Gambia</b>	Nil	Nil	Même
<b>Ghana</b>	Ratifié le 24/1/05	Ratifié le 18/10/02	
<b>Guinea</b>	Nil	Ratifié le 20/06/03	Lettre de rappel envoyé le 09/02/04 & 01/06/05, 04/10/05, 29/11/06, 05/06/07
<b>Guinea-Bissau</b>	Nil	Nil	Même
<b>Liberia</b>	Nil	Nil	Même
<b>Mali</b>	Ratifié le 23/5/00	Ratifié le 08/12/05	
<b>Niger</b>	Nil	Ratifié le 8/12/05	Lettre de rappel envoyé le 09/02/04, 01/06/05, 04/10/05, 29/11/06, 05/06/07
<b>Nigeria</b>	Nil		Même
<b>Senegal</b>	Ratifié le 08/10/04	Ratifié le 10/09/04	
<b>Sierra Leone</b>	Ratifié le 02/11/00	Ratifié le 10/08/04	
<b>Togo</b>	Nil	Nil	Même

Uniquement la République du Niger à ratifié la Convention sur les petites armes et armes légères