

L'INTEGRATION REGIONALE FACE AUX DEFIS DE LA SECURITE

Massaër Diallo

Par-delà sa diversité humaine, ses contrastes géographiques et ses différences économiques l'Afrique de l'Ouest forme une unité qui s'est construite aux plans historique et politique. Avant même la colonisation, bon nombre de ses pays s'étaient déjà retrouvés dans de grands ensembles. Aux parentés culturelles que cela a consolidées, sont venues s'ajouter par la suite des conditions politiques et historiques communes qui ont forgé une élite ayant partagé les mêmes types de formations, les mêmes engagements et les mêmes projets politiques. A partir des indépendances des années 60, la dynamique d'intégration institutionnelle qui avait connu une étape et des formes coloniales¹, va se transformer dans ses enjeux et s'approfondir à travers diverses initiatives dont la CEDEAO constitue la plus systématique. Fondée en 1975 avec une vocation économique, elle contribuera à définir les bases politiques d'une intégration sous-régionale. Elle se dotera, en effet, sous les contraintes d'un contexte profondément marqué par les défis à la paix, la sécurité et la stabilité, d'un certain nombre d'instruments voués à la prévention des conflits, la bonne gouvernance et la démocratie à l'échelle de toute l'Afrique de l'Ouest.

La communauté devait réunir, harmoniser, coordonner et finalement brasser à travers la libre circulation des personnes, trois aires linguistiques et traditions politiques déterminées par l'épisode colonial. La diffusion régionale et sous-régionale des conflits a révélé la réalité transnationale et transfrontalière des dynamiques sociales, culturelles, mais aussi de défis économiques et politiques omniprésents. L'urgence d'une gestion, puis d'une prévention et d'une résolution durable des conflits va mobiliser la CEDEAO à partir des années 90 et constituer un plan d'épreuve de son utilité et de sa fonction politique. C'est finalement sur le terrain de la paix et la sécurité de la région que se fera sa rencontre avec la communauté internationale en tant que partenaire actif et efficace en dépit de ses difficultés financières et logistiques.

Le traité révisé de la CEDEAO (1993), la Conférence des chefs d'État de 2001 qui a adopté le Protocole additionnel sur la Démocratie et la Bonne Gouvernance et le Plan stratégique de 2007 constitueront des étapes fondamentales dans l'émergence et la mise en forme progressive et déterminée d'un projet de construction politique régionale. Il s'inscrit dans une perspective de développement durable au service des populations de l'Afrique de l'Ouest et d'une union de tout le continent.

Pour l'organisation communautaire : « Les affaires politiques et la paix sont des éléments importants et transversaux dans le tableau de bord de gouvernance régionale »².

D'expérience, toutes les composantes que sont les États, la société civile, les acteurs politiques voire du secteur privé ont compris l'importance de la construction du cadre politique qui doit fournir et garantir les orientations pour le développement des économies.

¹ Comme, par exemple, la création institutionnelle de « l'Afrique Occidentale Française (AOF) ».

² Voir CEDEAO ; Plan stratégique 2007-2010 (2007), Abuja.

2

La gouvernance est interpellée pour la paix et la sécurité mais aussi pour favoriser le développement de la région par une approche de valorisation des ressources naturelles, matérielles et humaines en appui à une économie de croissance durable. C'est par elle que le grand défi de la pauvreté qui gangrène la région peut être relevé à travers une répartition équitable et par une gestion équilibrée des opportunités et des richesses locales, nationales et régionales.

Le processus de construction politique régionale est une séquence clef dans la mise en oeuvre d'une stratégie de développement dans les conditions de l'Afrique de l'Ouest où la mutualisation des moyens et opportunités, la consolidation des solidarités et la conjonction des forces et capacités s'avèrent indispensables pour faire face à des défis politiques, sécuritaires, sociaux et économiques qui ignorent les frontières, se diffusent et s'étendent de manière régionale.

1 – UN CONTEXTE REGIONAL EN MUTATION : Acquis et défis

Sous l'angle politique et de la construction régionale, le contexte de l'Afrique de l'Ouest est marqué par des dynamiques de transformation porteuses de promesses et de contraintes, expressives d'acquis mais aussi de défis qui ensemble balisent la voie aux stratégies et actions des acteurs. Parmi ceux-ci, la CEDEAO comme institution chargée de conduire l'intégration politique et économique (Abuja 1993 et 2007) constitue l'un des principaux. Quels sont les acquis et les défis qui marquent le contexte ?

1-1 Des acquis

Progrès dans la gouvernance politique à un niveau d'ensemble :

En dépit de l'image dominante d'une Afrique marquée par des conflits violents comme au Darfour et en Somalie, on constate sur le continent en général et en Afrique de l'Ouest en particulier, une amélioration relative de la démocratie et la bonne gouvernance malgré la persistance d'une crise de gouvernance dans certains pays et une tendance récente à la réversibilité des acquis dans des pays confrontés à des crises liées aux élections et au renouvellement du pouvoir politique.

Légitimité et avancées dans la fonction régulatrice des élections :

Au cours de la décennie écoulée, une liberté accrue a été progressivement accordée aux partis politiques d'opposition³. Malgré les péripéties des contentieux, le taux de participation électorale a augmenté jusqu'en 2006 pour chuter à nouveau en 2007 (voir Encadré). La fiabilisation interne des processus électoraux y a contribué notamment avec l'émergence de commissions nationales électorales indépendantes ou autonomes chargées de la régulation et/ou l'organisation des élections dans les pays d'Afrique de l'Ouest. La CEDEAO elle-même contribue à l'observation des élections de concert avec la société civile et des composantes de la communauté internationale. Dans les pays en situation de post-conflit ou en sortie de crise ayant atteint la phase électorale (Liberia, Sierra Leone, Mauritanie et Togo), les scrutins ont connu des déroulements considérés comme satisfaisants sur l'essentiel et les élections ont constitué une avancée ; elles ont joué un rôle important dans la stabilisation sociopolitique. En revanche, dans d'autres contextes ayant eu pour enjeu le renouvellement du pouvoir dans des pays qui n'étaient pas en phase de sortie de crise, des contestations et contentieux ont indiqué la persistance d'obstacles à la

3 Selon les résultats de l'Enquête Gouvernance réalisée auprès de 28 pays en 2005, par la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (UNECA)

3

consolidation de la démocratie et de l'État de droit piégés par le jeu partisan autour de stratégies de conservation du pouvoir (voir Encadré).

Pacification du jeu politique, démilitarisation de l'État et démocratisation :

Entre 1960 et 2007, sur les 15 pays devenus et restés membres de la CEDEAO à partir de 1975, seuls 2 n'ont jamais connu de coup d'État (Cap-Vert et Sénégal) ; la région a été marquée dans son histoire par la prédominance, en un moment donné, des pouvoirs militaires⁴. L'évolution politique déterminée par les dynamiques sociopolitiques internes porteuses d'exigences démocratiques et les facteurs externes a débouché sur un retour de civils au pouvoir. Ainsi, en 1999, il ne restait plus qu'un seul pays de l'espace CEDEAO dirigé par un régime politique issu d'un coup d'État militaire.

1-2 Défis et risques

Si la région a pu faire montre de grandes capacités stratégiques et opérationnelles dans les domaines du maintien de la paix et de la prévention, elle n'en demeure pas moins interpellée par la persistance de certains défis en matière de conflits, de crises et de gouvernance. En matière de sécurité, ces défis se complexifient et se transforment avec le développement de liens et les risques d'hybridation entre certaines rébellions politiques, des trafics (humains, de marchandises, et/ou de drogues) et des réseaux liés au développement du terrorisme.

- Le narcotrafic saisit la fragilité prononcée de certains États comme une opportunité pour y nichier des appuis et des relais du trafic intercontinental de cocaïne. La Guinée Bissau se trouve ainsi particulièrement ciblée et des tentatives répétées se font en direction du Sénégal et du Mali entre autres.
- La grande corruption, persistante dans nombre de pays malgré les dispositifs et actions de lutte, est exposée à de sérieux risques d'aggravation dans un contexte marqué par le développement de l'« argent facile » tiré de différentes rentes et trafics impunis.
- La circulation incontrôlée des armes légères dont le nombre est estimé à 8 millions et dont plus de la moitié ne relève pas d'une détention légale et publique pose la nécessité d'une ratification et d'une mise en oeuvre de la Convention de la CEDEAO sur les armes légères et de petit calibre. La disponibilité et l'accessibilité des armes constituent une sérieuse hypothèque pour une réussite durable des DDR (Démobilisation, Désarmement et Réinsertion) et une stabilisation post-conflit au niveau de la région.
- L'Afrique de l'Ouest est aussi confrontée au défi de la faiblesse de l'État⁵ et du secteur de sécurité affectés dans certains pays par la dislocation ou la fragilisation des forces de défense et de sécurité en rapport avec des rébellions ou des crises politiques.

⁴ Ainsi, par exemple, entre 1983 et 1989, 13 pays d'Afrique de l'Ouest étaient dominés par des régimes militaires.

⁵ 9 États sur 15 membres de la CEDEAO figurent parmi les « États fragiles », selon les critères du CAD de l'OCDE.

4

- Si la région connaît incontestablement une importante phase dominée par une dynamique de sortie de crise et une prégnance des défis du post-conflit au Liberia, en Sierra Leone et en Guinée Bissau, il reste nécessaire d'être vigilant sur deux indicateurs.
 - Le premier concerne l'importance du nombre de pays de la région qui ont été touchés par des conflits armés : 10 des 15 pays membres de la CEDEAO. Pour des raisons sociopolitiques et/ou géopolitiques, un certain nombre d'entre eux demeurent exposés.
 - Le second porte sur la résurgence de certains conflits (la crise touarègue au Niger et au Mali en l'occurrence) dans des contextes que l'on peut relier à la géopolitique du terrorisme qui s'implante à la lisière du Sahel et du Sahara.
- La situation actuelle de la démocratie dans la région rend compte aussi d'une diversité de défis à relever pour consolider les acquis et prévenir des régressions politiques. En rapport avec l'enjeu de renouvellement du leadership politique au niveau de l'État, certains pays de la région sont entrés dans une phase marquée par des déficiences dans le système démocratique et des tensions politiques qui sont, dans certains cas, concomitantes à des contre-performances économiques. De nouvelles turbulences ont ainsi fait leur apparition au plan sociopolitique en rapport avec des contentieux électoraux mal résolus ou non résorbés ou du fait de tiraillements préélectorales remettant en cause les accords ou consensus sur les règles du jeu. Le Togo et la Côte d'Ivoire sont ainsi à nouveau dans un tournant préélectoral lourd d'une crise sociopolitique en ce début de la deuxième décennie du nouveau millénaire
- Une certaine résurgence des coups d'États (Guinée, Mauritanie, Niger selon certains) a hypothéqué la stabilité relative qui marqua le début des années 2000 dans la région
- L'acuité des problèmes de sécurité humaine se mesure au taux resté régionalement très

élevé de la prévalence du VIH/SIDA dans le contexte d'une population très jeune. De même, la non éradication des grandes pandémies telles que la tuberculose et le paludisme reste une grande préoccupation qui traverse tous les pays. Le naufrage du bateau le Joola au Sénégal en 2002, les agressions écologiques en Guinée⁶ et en Côte d'Ivoire du fait de déchets toxiques répandus de manière criminelle constituent des défis à relever aux niveaux national et régional. La récente mise en place d'une équipe en charge des questions humanitaires et d'urgence au niveau communautaire peut constituer un maillon dans la chaîne des réponses structurelles attendues à l'échelle de la CEDEAO.

2- LES FACTEURS DE TRANSFORMATION DE LA REGION

2-1 La démographie

La configuration et la croissance démographique de la région constituent un facteur déterminant de l'évolution des sociétés soumises à un processus de forte augmentation et de rajeunissement⁷ de la population. Sur une population de plus de 290 millions d'habitants, plus de 45% a moins de 15 ans ; 56% moins de 20 ans et 66% moins de 25 ans. L'Afrique de l'Ouest a l'une des populations les plus jeunes au monde. Son taux de croissance est de 2,5%⁶ Il s'agissait notamment d'un déchargement en 1998, sur l'île de Kassa, de produits toxiques en provenance d'un incinérateur de Philadelphie aux Etats-Unis.

⁷ Comme le précise la note de présentation du CSAO : « Après avoir stagné jusqu'à la fin du XIXe siècle la population est passée de 40 millions d'habitants en 1930 à 85 millions en 1960 et 290 millions en 2003 ». En 2006, elle est estimée à 298 millions et devrait selon les prévisions atteindre 430 millions entre 2020 et 2025.

5

dans un contexte économique où celui du PIB⁸ n'atteint pas encore les 7% requis pour atteindre les Objectifs du Millénaire avec une réduction escomptée de l'extrême pauvreté de 50% d'ici à 2015.

Les caractéristiques de la démographie indiquent l'intensité des défis en termes de santé, d'éducation, de formation et d'emploi. Mais elles indiquent aussi toutes les promesses et atouts portés par la jeunesse d'une population :

- un fort potentiel d'adaptation rapide à un environnement mondial qui évolue très vite ;
- une immense réserve d'énergie humaine prête à s'investir dans la construction de l'avenir de l'Afrique si les générations détentrices du pouvoir s'en donnent les moyens et créent les conditions.

2-2 L'urbanisation

Si, historiquement, les premières villes en Afrique de l'Ouest datent du III^e siècle (Mali) ou au plus tard VI^e siècle (Koumbi), le poids de la ruralité a été longtemps déterminant sur le plan socioculturel corrélativement aux rapports sociaux déterminés par une économie essentiellement agricole.

Le processus d'urbanisation avec une concentration très forte des principales activités économiques en ville constitue un élément et un facteur important de transformation sociale accélérée. En 1930, la population urbaine totale de la région était encore « parmi les plus faibles au monde », soit 1,9 million d'habitants définissant un taux d'urbanisation de 4% à l'exception du Sénégal qui avait atteint 12%⁹. Au moment des indépendances en 1960, il est de 28% au Sénégal et 14% pour l'ensemble de la région¹⁰. En 1980, il passe à 34%, puis 41% en 1991 pour atteindre environ 50% actuellement. L'Afrique de l'Ouest est en train de connaître un renversement avec une prédominance urbaine de sa population. Cela constitue indéniablement une transformation déterminante qui n'a pas manqué d'agir sur les processus d'alternance politique. Initialement en effet, les zones rurales ont constitué les bassins électoraux pour les Partis uniques ou au pouvoir. Le rajeunissement de la population et son urbanisation ont été et demeurent encore des facteurs de changement politique. Il existe ainsi une interaction entre les divers facteurs de mutation au niveau des sociétés de la région.

2-3 Conflits, crises de gouvernance et processus de démocratisation

La région est marquée depuis plus d'une décennie par une prévalence des conflits qui ont une ampleur, des racines et/ou une diffusion régionales. Ils ont contribué partout à une fragilisation ou une crise aggravée de l'État et de la gouvernance politique. A présent, il semble que s'est amorcée une dynamique de sortie de crise perceptible dans la restauration de la paix et la stabilisation en Sierra Leone, au Liberia, en Guinée Bissau. La Côte d'Ivoire elle-même amorce un tournant où toute la gouvernance régionale et globale s'est impliquée

8 Il était de 4,4% en 2005 et les prévisions pour 2006 sont de 5,3% selon les estimations de African Economic Outlook publié par le Centre de Développement de l'OCDE

9 Voir François Paul YATTA : Villes et développement économique en Afrique ; CSAO ; Economica ; Anthropos. Paris ; 2006. p 59. Tous les chiffres sur la croissance urbaine sont tirés de cette source.

10 François YATTA précise dans son ouvrage qu'entre 1945 et 1960, le taux moyen de croissance de la population urbaine « a dépassé 8% par an au niveau de toute la région ». voir YATTA ; ibid ; 2006

6

pour appuyer la mise en oeuvre d'une solution interne démocratique et pacifique de sortie de crise sur la base des accords de Ouagadougou de mars 2007.

En matière de gouvernance comme en matière de développement de la liberté d'expression et de fiabilisation des processus électoraux, l'Afrique de l'Ouest connaît des avancées différentes voire inégales selon les pays ; elles sont indicatrices d'une tendance dominante à la poursuite de la démocratisation dans un contexte de prédominance d'États fragiles. Le monopartisme semble largement révolu même si certaines pratiques non démocratiques de gouvernance politique et d'atteintes à l'égalité de droit en matière politique lui survivent dans certains contextes.

Les mutations démocratiques elles-mêmes sont à la fois un indicateur et un facteur de transformations sociales. La concomitance entre la deuxième génération¹¹ de démocratisation et une transition démographique a renforcé la complexité des dynamiques de changement. En effet, la région engage un nouveau tournant démocratique avec une exclusion de fait, par l'âge notamment, d'une forte partie de la population qui n'a pas encore atteint la majorité requise pour voter alors qu'elle est porteuse d'une importante demande sociale et politique à prendre en compte.

Le phénomène des enfants-soldats indique de manière dramatique la précocité de l'irruption des enfants et des adolescents comme acteurs dans les conflits dont ils sont victimes.

Symboles du poids de la demande sociale dans tous les pays de la région, ils sont aussi aujourd'hui au premier plan dans les échappées dramatiques surmédiatisées vers l'Europe, comme dans les mouvements migratoires qui continuent, au niveau de la région.

2-4 La mondialisation et l'appauvrissement

La mondialisation constitue pour tous les pays du monde un facteur universel de mise en question des États-Nations. Son impact sous ce rapport est encore plus sensible dans le contexte de fragilité des États de la région dont la plupart sont confrontés à des processus de désunification ou à des mouvements centrifuges alimentés par des crises identitaires. Des peuples séparés de part et d'autre dans des pays voisins bousculent plus ou moins ouvertement les frontières à la (dé-) faveur des crises de souveraineté internes, des conflits ou de rébellions armées. L'affaiblissement de l'État(-nation) et/ou sa relative décrédibilisation¹² entraînent une montée de solidarités ethniques ou ethno-confessionnelles substitutives.

La globalisation a accéléré les transformations culturelles dans une région fortement jeune où les technologies de l'information et de communication connaissent un développement significatif. La sensibilité aux droits humains, l'universalité des exigences citoyennes, l'expression de la diversité culturelle, la circulation universelle de l'information politique,

sont autant de faits qui mettent les sociétés et acteurs de la région dans une position d'ouverture, au diapason avec le monde.

11 La première a correspondu au multipartisme colonial ; il a été remis en cause là où il a existé en Afrique de l'Ouest par le monopartisme consécutif aux indépendances.

12 Du fait notamment que dans un certain nombre de cas, l'État s'est construit hors et/ou contre toute logique et stratégie de construction réelle de la nation, cela a facilité des projets de dissidence, de désaffiliation nationale et/ou de scission territoriale.

7

3-LES ACTEURS DANS LE PROCESSUS DE CONSTRUCTION POLITIQUE REGIONALE

La construction politique régionale et les mutations qui lui sont concomitantes sont la résultante des actions souvent non coordonnées mais de plus en plus décloisonnées de trois catégories d'acteurs : États, acteurs sociopolitiques (partis, médias, société civile) et économiques (secteurs privé), et institutions (sous-régionales, régionales et internationales qui conduisent des politiques de coopération ou d'intégration).

3-1 Les États face au défi de la fragilité et des crises politiques

La crise de l'État et de la gouvernance a été largement incriminée parmi les causes de conflits, même si elle peut aussi plutôt en résulter. Entre 9 États sur 15 présentent dans l'espace CEDEAO des signes de fragilité relevant soit du domaine des capacités à délivrer les services sociaux minimum de base, soit du respect durable des droits civils et politiques et de l'effectivité de l'État de droit, soit du fait des capacités d'assurer la sécurité y compris humaine et de garantir la souveraineté. La fragilité étatique reste un défi d'une grande acuité dans un contexte régional profondément marqué par la pauvreté et l'insécurité.

La perspective de développement de l'exploitation des ressources minérales (uranium, bauxite, diamant, fer et pétrole) tout en constituant de nouvelles opportunités pour la région donne l'occasion de surenchères revendicatives et de chantages terroristes possibles dans une Afrique de l'Ouest qui entrait nettement dans une phase post-conflit.

3-2 Les acteurs sociopolitiques et économiques

Les années 90 ont marqué dans la région un regain sociopolitique assuré par une diversité d'acteurs qui avaient dans des étapes antérieures joué aussi des rôles importants dans la transformation politique, porté, symbolisé et défendu l'idéal panafricain et l'aspiration à une intégration des peuples et de leurs ensembles politiques. Les syndicats, les organisations de femmes et de jeunes, les partis politiques et les intellectuels ont contribué à l'avènement des États indépendants et au développement des idéaux de libération et de liberté, de droits sociaux, politiques et économiques.

La libéralisation politique généralisée à partir des années 90 avec le multipartisme s'est traduite par une forte dynamisation du jeu politique avec une extraordinaire multiplication des partis politiques. L'avènement d'alternances politiques pacifiques dans beaucoup de pays a crédibilisé et renforcé la démocratie. Cela s'est traduit aussi par un développement important des médias et de la société civile très mobilisée sur le terrain de la défense des droits humains, de la prévention des conflits et d'une gouvernance au service des populations.

3-3 La CEDEAO et l'émergence d'une Gouvernance régionale

Le processus d'affirmation de la CEDEAO comme pôle de gouvernance, acteur de sécurité et de régulation au niveau de la région a beaucoup atténué les risques et amoindri les menaces liées aux conflits armés internes qui ont affecté la région avec une certaine récurrence à partir des années 80. L'institution communautaire a joué un rôle important aux plans politique et diplomatique, militaire et sécuritaire en Afrique de l'Ouest.

8

L'action politique et sécuritaire s'est imposée comme pré-requis pour l'intégration économique. L'expérience a d'ailleurs amené la CEDEAO à mieux prendre en compte ce rôle

dans ses orientations stratégiques et sa vision. Ainsi, par exemple, la pratique du maintien de la paix (effective dès 1991 avec l'ECOMOG) va induire une systématisation de l'expérience et une anticipation stratégique matérialisée par le Protocole de 1999 sur la prévention des crises.

A différentes étapes de son évolution, l'institution va enrichir ses orientations et ses instruments pour construire un dispositif de réponse aux défis de la construction politique régionale. En attestent entre autres :

- Le Protocole de 1999 définissant le Mécanisme de prévention, de gestion et de règlement des conflits ;
- Le Protocole additionnel de 2001, sur la Démocratie et la Bonne gouvernance ;
- Le Plan stratégique 2007-2010.

Des premières expériences de l'ECOMOG au projet actuel de mise en place d'une force régionale en attente dans le cadre de l'architecture de sécurité de l'Union Africaine, la CEDEAO a joué plus qu'un simple rôle de pompier en Afrique de l'Ouest.

Le Mécanisme de la CEDEAO défini par le Protocole de 1999 est un dispositif de prévention, de défense et de sécurité qui va jouer un rôle fondamental dans une région exposée aux conflits, à l'instabilité et à des défis sécuritaires de plus en plus nombreux et complexe. Pour compléter son dispositif initial de prévention des crises, la CEDEAO s'est aussi dotée d'un Système d'Alerte précoce (ECOWARN) impliquant la société civile de même qu'un instrument destiné à s'attaquer aux causes profondes des conflits que constituent les questions de pouvoir politique, de démocratie et de gouvernance. C'est dans ce cadre en effet que les États membres adopteront en décembre 2001 le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance venu rendre compte d'une volonté régionale de s'attaquer aux racines politiques et structurelles des conflits.

A travers ce nouvel instrument de haute portée, les États en phase avec les acteurs de leurs pays sur ces questions, reconnaissent partager et doivent respecter les mêmes règles définissant l'État de droit, la démocratie, et la promotion de l'égalité politique, de l'équité et des droits humains.

Le Protocole de 2001 fonde le mandat de la CEDEAO dans l'appui et l'observation des processus électoraux des pays membres dans une approche de prévention et de régulation politique. L'institution communautaire a un droit de regard (consenti par les États) sur le respect des règles de la démocratie et de l'État de droit. Elle est habilitée non seulement à condamner les actes inconstitutionnels et les coups d'État mais encore à contribuer au rétablissement de la paix civile et de l'ordre constitutionnel dans des pays membres régis par les Protocoles de 1999 et 2001.

La mise en oeuvre du protocole sur la libre circulation des personnes et des biens impliquant non seulement les États mais aussi la société civile constitue aussi un élément important dans la régionalisation de la vie économique et politique. Le passeport CEDEAO est un acquis très important. Le principe de la citoyenneté régionale CEDEAO qui est postulé dans ce Protocole a de nouveaux pas à franchir dans sa matérialisation. Les élections locales et régionales devraient servir de plan d'épreuve dans cette perspective.