

Repenser la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement en Afrique de l'Ouest

Aïssatou Kanté, Fahiraman Rodrigue Koné, Hassane Koné, Issaka K. Souaré, Djiby Sow, Lori-Anne Thérout-Bénoni et Paulin Maurice Toupene



Depuis 2020, l'Afrique de l'Ouest a enregistré six changements anticonstitutionnels de gouvernement au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger. La répétition des coups d'État dans ces quatre pays, le caractère prolongé des transitions actuelles et l'apparente capacité de leurs dirigeants à résister aux pressions régionales, continentales et internationales forcent une réflexion sur la manière de répondre à ces phénomènes.

Principaux constats

- L'idée d'une contagion des coups d'État ne permet ni de saisir les dynamiques qui sous-tendent chaque situation, ni de rendre compte du caractère répétitif des changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG) au Mali, au Burkina Faso, en Guinée et au Niger.
- Ces pays ont connu déjà, il y a une décennie, des transitions militaires à la suite de CAG ou de révoltes populaires. Le pouvoir avait été rendu à un gouvernement civil élu dans un délai moyen d'environ 17 mois.
- La CEDEAO, l'UA et les Nations Unies, ainsi que les partenaires bilatéraux et multilatéraux de la région, ne semblent pas réussir à faire pression sur les auteurs actuels des coups d'État pour que les transitions restent courtes et soient dirigées par des civils.
- Le contexte régional se caractérise par un certain soutien populaire, par l'absence de réponses régionales efficaces aux défis politiques et sécuritaires et par la perte d'influence de certains partenaires occidentaux, sur fond de compétition géopolitique exacerbée avec la Russie.
- L'annonce du retrait des trois États du Sahel en transition a révélé des dysfonctionnements communautaires profonds. Elle offre une opportunité de les résoudre pour rendre la CEDEAO plus performante. Celle-ci reste un acteur incontournable de l'intégration régionale et de la coopération sécuritaire. Le discours ambiant qui accable l'organisation occulte le fait que l'institution est le reflet de la gouvernance et des capacités de ses États membres.

Recommandations

- Les prochains mois seront déterminants pour l'avenir de la CEDEAO. Les efforts de médiation visant à maintenir le Burkina Faso, le Mali et le Niger dans l'organisation devraient aller au-delà d'un exercice de persuasion et cibler aussi les États dont les positions ont affaibli l'organisation.
- La CEDEAO devrait accélérer la révision du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, notamment afin de pouvoir agir plus efficacement en cas de manipulations constitutionnelles. Sa réponse aux CAG devrait aussi tirer les enseignements de la crise au Niger, en vulgarisant l'Acte additionnel portant régime de sanctions et en le rendant plus clair et plus prévisible, notamment s'agissant des modalités d'emploi de la force.
- Les partenaires bilatéraux et les bailleurs de fonds occidentaux qui cherchent à renouveler leur approche de coopération doivent tenir compte de l'aspiration des peuples sahéliens à exercer une pleine indépendance dans leurs choix stratégiques. Ces partenaires devraient axer leur appui sur la reprise ou l'intensification des actions dans les domaines civils prioritaires (agriculture, santé, accès à l'eau ou encore éducation).
- Les autorités militaires doivent conduire des transitions véritablement inclusives, en respectant les libertés fondamentales. Elles doivent également repenser la gestion de la crise sécuritaire à l'aune des enseignements de la dernière décennie, notamment en matière de protection des civils et concernant la nécessité de compléter l'action militaire par des actions non militaires.

Introduction

Depuis 2020, l'Afrique de l'Ouest a enregistré des changements anticonstitutionnels de gouvernement (CAG) au Mali (en 2020 et 2021), en Guinée (2021), au Burkina Faso (deux fois en 2022) et au Niger (2023). La répétition des coups d'État dans ces quatre pays, le caractère prolongé des transitions actuelles et l'annonce, par les autorités des trois pays du Sahel, de leur retrait de la Communauté économique des États d'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) en janvier 2024 forcent une réflexion sur la réponse à apporter aux changements anticonstitutionnels de gouvernement, sur la gestion des transitions militaires, et plus largement sur la gouvernance démocratique en Afrique de l'Ouest.

Ce rapport est fondé sur des entretiens réalisés entre janvier 2023 et juin 2024 avec des acteurs et observateurs nationaux, régionaux et continentaux des transitions militaires lors de missions de recherche de l'ISS menées au Burkina Faso, en Guinée, au Mali et au Niger. Ils se fondent aussi sur des échanges entre l'ISS et divers interlocuteurs et interlocutrices à l'occasion de conférences et de réunions, notamment au Togo, au Sénégal, au Ghana, en Côte d'Ivoire et au Nigéria, complétés au besoin par des entretiens téléphoniques. Il se base enfin sur le suivi étroit des différentes transitions et sur les interactions de l'ISS avec les différentes parties prenantes dans la région au cours des 15 dernières années.

L'idée d'une contagion des coups d'État ne permet pas de prêter attention aux dynamiques derrière chaque situation

La présente analyse est structurée en cinq parties. La première présente les spécificités de la vague de coups d'État en Afrique de l'Ouest depuis 2020. La deuxième se penche sur la résurgence des coups d'État en Afrique de l'Ouest et le contexte régional dans lequel celle-ci s'inscrit. La troisième présente des pistes de réflexion sur la nécessité de repenser la gestion des CAG à la lumière de la réponse de la CEDEAO à la rupture constitutionnelle au Niger, qui a fait l'objet de sanctions sans précédent assorties de la menace

d'une intervention militaire, sans que ces mesures aient produit les résultats attendus. La quatrième s'interroge sur la meilleure manière, pour les partenaires multi- et bilatéraux, de rester engagés dans les pays en transition sans pour autant cautionner les coups d'État. Enfin, le rapport aborde la nécessité pour la CEDEAO de renforcer les instruments de traitement des violations de la gouvernance démocratique par des gouvernements élus à l'aune des récents coups d'État.

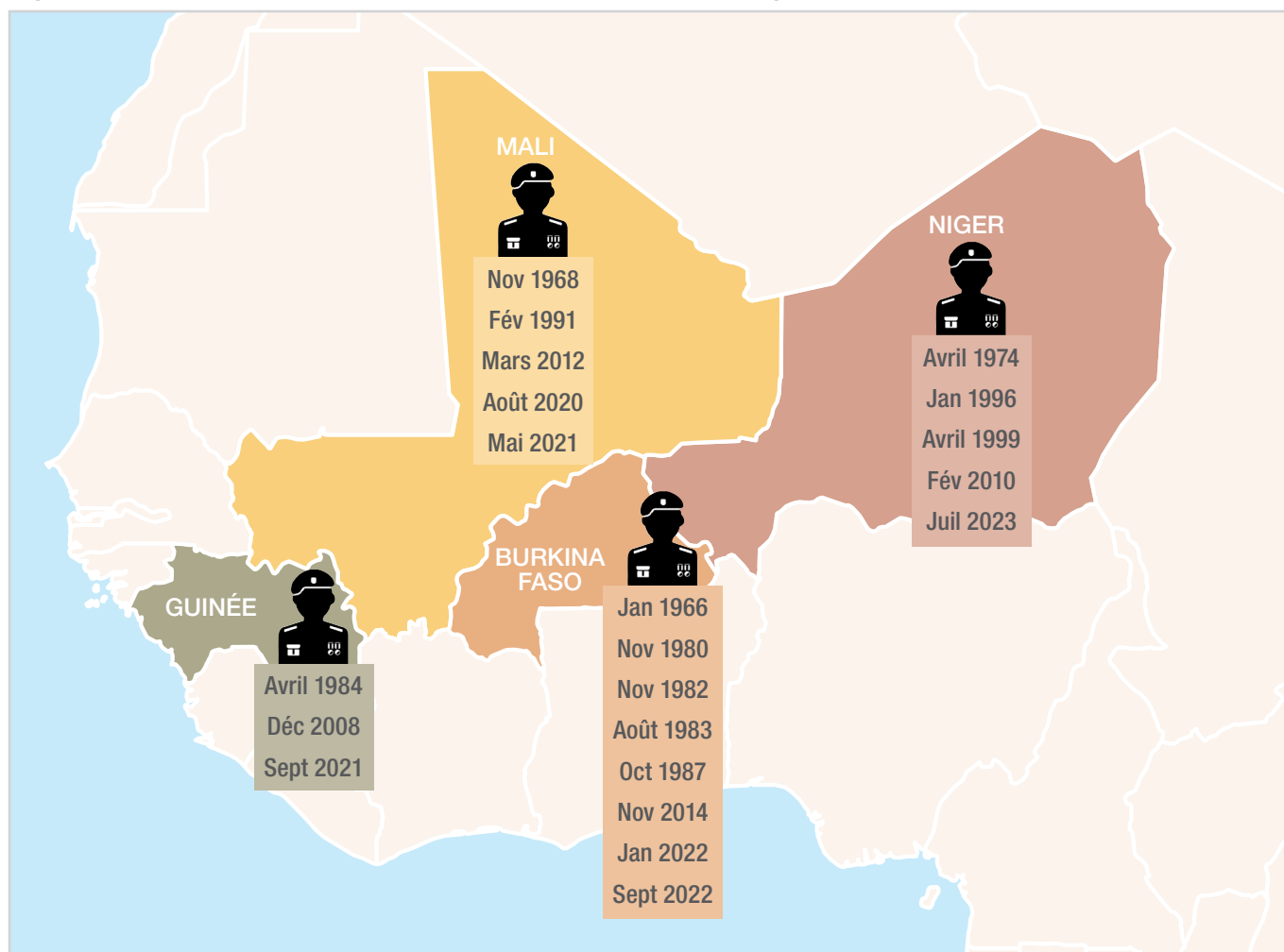
Les spécificités de la vague de coups d'État en Afrique de l'Ouest depuis 2020

Même si un effet d'émulation doit faire partie des analyses conjoncturelles et que les acteurs militaires des transitions semblent s'inscrire dans une logique de reproduction des modèles existants, l'idée d'une contagion des coups d'État ne permet toutefois ni de prêter attention aux dynamiques spécifiques qui sous-tendent chaque situation ni de rendre compte du caractère répétitif des CAG dans ces pays.

Au Mali, l'armée a contraint le président Ibrahim Boubacar Keita (IBK) à la démission le 18 août 2020, après des semaines de manifestations populaires conduites par la coalition du Mouvement du 5 juin – Rassemblement des forces patriotiques (M5-RFP). Au cœur des tensions se trouvaient les élections législatives de mars et avril 2020, dont les résultats avaient été vivement contestés. Cette crise postélectorale est en outre intervenue dans le contexte d'une gouvernance émaillée de scandales de corruption et de népotisme, assortie d'une situation sécuritaire fortement dégradée¹.

En Guinée, le coup d'État de septembre 2021 a été mené par le Groupement des forces spéciales, dirigé par le colonel Mamadi Doumbouya, qui baptisera la junte Comité national de rassemblement pour le développement (CNRD). Le CAG en Guinée, à l'instar de celui au Niger, est catégorisable comme une révolution de palais². Il s'inscrit toutefois dans le contexte plus large des vives contestations des organisations de la société civile et des partis politiques de l'opposition, réunis au sein du Front national pour la défense de la Constitution (FNDC) et opposés aux modifications constitutionnelles qui ont permis au président Alpha Condé de se représenter et de remporter un troisième mandat lors

Figure 1 : CAG réussis au Burkina Faso, au Mali, en Guinée et au Niger



des élections d'octobre 2020³, après avoir été élu en 2010 et réélu en 2015⁴.

Au Burkina Faso, le renversement du président Roch Marc Christian Kaboré est intervenu dans le prolongement d'une série d'attaques particulièrement meurtrières contre les forces de défense et de sécurité. Des accusations de manquements graves dans la chaîne de commandement impactant le soutien aux troupes⁵ ont déclenché le passage à l'action du lieutenant-colonel Paul-Henri Damiba⁶, dans le cadre d'une mutinerie causée par la détérioration de la situation sécuritaire⁷. Kaboré peinait en effet à venir à bout des attaques des groupes extrémistes violents qui, en l'espace de six ans, avaient causé plus de 2 000 morts et le déplacement de plus de 1,6 million de personnes⁸. Les populations burkinabè étaient aussi excédées par les scandales de corruption et de népotisme qui ponctuaient sa gouvernance – des pratiques qu'elles espéraient

bannies, particulièrement après l'insurrection populaire de 2014 ayant révoqué le régime jugé corrompu de Blaise Compaoré.

Ces dirigeants se perçoivent comme des acteurs d'une forme de refondation de leurs États et certains semblent nourrir des ambitions politiques sur la durée

Au Niger, des rivalités politiques⁹ et des intérêts personnels semblent être à l'origine du coup d'État du 26 juillet 2023 contre le président Mohamed Bazoum. Contrairement aux trois autres pays où la prise de pouvoir des militaires a induit un changement de génération, au Niger, la vieille garde militaire est toujours celle qui dirige. De nombreux Nigériens,

dont des représentants de la société civile et des organisations syndicales ont cependant soutenu le putsch pour dénoncer ce qu'ils considéraient comme une mauvaise gouvernance, marquée par la persistance de la corruption et du clientélisme érigés en système par le Parti nigérien pour la démocratie et le socialisme (PNDS) auquel appartiennent les présidents Bazoum et Issoufou Mahamadou¹⁰.

Le Burkina Faso, le Niger, le Mali et la Guinée ont déjà connu respectivement huit, cinq, quatre et trois changements anticonstitutionnels de gouvernement depuis leur accession à l'indépendance. Au cours des quinze années précédentes, plus précisément en 2008 pour la Guinée, en 2010 pour le Niger, en 2012 pour le Mali et en 2014 s'agissant du Burkina Faso, ces pays entamaient une transition après un CAG¹¹. La gestion de ces CAG par la CEDEAO et l'UA avait alors permis de garantir que deux des quatre transitions issues de ces ruptures constitutionnelles soient conduites par des civils. Dioncounda Traoré a ainsi dirigé le Mali de 2012 à 2013 et Michel Kafando le Burkina Faso de 2014 à 2015. Dans le cas du Niger et de la Guinée, ce sont des militaires qui ont piloté les transitions, à savoir Salou Djibo d'une part et Dadis Camara puis Sékouba Konaté, d'autre part. Dans les quatre pays, cependant, le pouvoir avait été rendu à un gouvernement civil élu dans un délai moyen d'environ 17 mois.

Dans la séquence ouverte depuis 2020, la CEDEAO, l'Union africaine (UA) et les Nations Unies, ainsi que les partenaires bilatéraux et multilatéraux de la région, ne semblent pas encore être parvenus à faire pression sur les auteurs des coups d'État pour que les transitions restent courtes et/ou soient dirigées par des civils¹². Les leaders des coups d'État ont choisi de présider eux-mêmes les transitions avec des Premiers ministres civils. À la date de publication du présent rapport, les autorités militaires du Mali, de la Guinée, du Burkina Faso et du Niger sont déjà au pouvoir depuis 46, 33, 28 et 10 mois respectivement. Ces dirigeants se perçoivent comme des acteurs d'une forme de refondation de leurs États et certains semblent nourrir des ambitions politiques sur la durée.

Au Mali, la période renégociée¹³ de transition s'est officiellement achevée le 26 mars 2024, sans que l'ordre constitutionnel n'ait pu être rétabli. Le 25 septembre 2023,

les autorités de transition avaient déjà annoncé le report *sine die* de l'élection présidentielle initialement prévue en février 2024, avançant des raisons techniques¹⁴. Le dialogue inter-Maliens initié par les autorités, qui s'est achevé le 10 mai 2024, a par la suite recommandé de « proroger la durée de la transition de deux à cinq ans¹⁵ ». De même, au Burkina Faso, une modification de la charte de la transition à l'issue d'assises nationales organisées le 25 mai 2024 par les autorités a acté sa prolongation de 5 ans, alors que celle-ci devait prendre fin en juillet 2024¹⁶. En Guinée, les autorités militaires semblent envisager une prolongation de la transition¹⁷ au-delà du délai butoir de décembre 2024 prévu dans le chronogramme convenu avec la CEDEAO. Enfin, près d'un an après le coup d'État au Niger, aucune durée n'avait été fixée avec les différentes parties prenantes nationales ni avec la CEDEAO. Le 19 août 2023, le général Abdourahmane Tiani avait toutefois annoncé une période de transition de trois ans maximum¹⁸.

La répétition des coups d'État soulève des questions sur la façon de traiter les causes structurelles qui favorisent l'instabilité

Au caractère prolongé et à la durée indéterminée de ces transitions s'ajoute l'annonce, par les autorités des trois pays du Sahel, de leur retrait de la CEDEAO avec « effet immédiat » à la date du 28 janvier 2024¹⁹, ce qui leur permet de se soustraire aux exigences des instruments régionaux et de se maintenir au pouvoir indéfiniment. Ceci malgré le fait que l'article 91 du Traité de la CEDEAO requiert une période d'un an de préavis et que les exigences de la CEDEAO en faveur d'une transition courte et de la non-candidature des auteurs des changements institutionnels de gouvernement sont aussi des exigences de l'UA dont ils restent membres. La CEDEAO et certains de ses États membres, en particulier le Sénégal depuis l'élection de Bassirou Diomaye Faye en mars 2024, cherchent à encourager les trois États à revenir sur cette décision. Avant le Sénégal, le Togo avait aussi consenti des efforts pour rapprocher certaines positions²⁰. Les processus de médiation en cours n'ont cependant pas abouti pour l'instant.

La répétition des coups d'État dans ces quatre pays d'Afrique de l'Ouest soulève d'importantes questions sur la façon de traiter les causes structurelles qui favorisent l'instabilité et illustre l'exigence d'une gouvernance génératrice de meilleurs résultats au profit des populations. Elle force une réflexion sur la gestion des changements anticonstitutionnels de gouvernement et des transitions militaires en Afrique de l'Ouest, alors que les militaires ne s'inscrivent plus dans une logique de transition et que les développements récents, en particulier au Mali et au Burkina Faso, créent des conditions favorables à l'installation de régimes militaires dans la durée.

L'Afrique de l'Ouest face à la résurgence des coups d'État

Cette section présente l'évolution du contexte qui a, à la fois, rendu possible la résurgence des coups d'État et complexifié la gestion des transitions en découlant. Cet environnement régional est marqué par le soutien populaire dont ont initialement bénéficié les CAG, par l'absence de réponses régionales et continentales efficaces aux défis politiques et sécuritaires et par la perte d'influence des partenaires occidentaux, dans le contexte d'une compétition géopolitique exacerbée avec la Russie.

Le soutien populaire initial aux CAG

Au-delà de leurs spécificités respectives, les régimes militaires qui ont successivement émergé au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger entre 2020 et 2023 ont initialement bénéficié du soutien d'une partie de la population. Celui-ci était moins une carte blanche octroyée aux auteurs des CAG, que l'expression de l'insatisfaction de la population, largement composée de jeunes, à l'égard des résultats des présidents civils renversés et de leurs régimes, en dépit de leur élection démocratique²¹.

Dans les trois pays du Sahel exposés à divers degrés à une expansion de la violence des groupes extrémistes violents, l'exaspération à l'égard des autorités civiles élues a atteint son paroxysme face à leur impuissance à rétablir la sécurité au sein de populations déjà éprouvées du point de vue économique et social. En Guinée, le coup a été présenté comme s'inscrivant dans le prolongement des vives contestations de la candidature controversée du président Alpha Condé à un troisième mandat. Ces frustrations ont servi de motif et de justification à la prise de pouvoir par les militaires. Les raisons du désenchantement des populations décrites dans la section précédente ne correspondent pas forcément aux motivations individuelles des militaires et des civils qui les soutiennent. Néanmoins, ce désenchantement crée des conditions favorables pour les entrepreneurs politiques, tant militaires que civils, habiles à servir des discours qui peuvent mobiliser.

Dans les quatre pays, le soutien initial d'une partie de la population aux auteurs des coups d'État leur a permis de légitimer, jusqu'à un certain point, leur accession au pouvoir par la force. Cependant, cet appui semble s'être effrité avec le temps. On note une restriction croissante de l'espace civique



LE SOUTIEN POPULAIRE
INITIAL AUX AUTEURS DES
CAG SEMBLE S'ÊTRE EFFRITÉ
AVEC LE TEMPS

par la neutralisation des voix critiques, qu'il s'agisse des partis politiques ou d'organisations de la société civile, notamment les médias et les syndicats²².

Dans les quatre pays également, la condamnation des coups d'État et les sanctions économiques et financières prises par la CEDEAO contre les États ont renforcé l'assise populaire des auteurs de ces CAG. Ces mesures ont été à la fois perçues par les populations comme injustes et qualifiées par les autorités militaires du Sahel d'« illégales, illégitimes, inhumaines et irresponsables, en violation de ses propres textes »²³. Le reproche porte sur le fait que la CEDEAO est restée silencieuse face aux situations qui sont présentées comme les causes des coups d'État, mais qu'elle a réagi tardivement en ne s'en prenant qu'aux acteurs militaires. Quant aux sanctions, elles ont été critiquées parce qu'elles ont affecté davantage les populations. Ces facteurs expliquent dans une large mesure l'échec, analysé plus loin, des mesures coercitives adoptées par la CEDEAO pour accélérer le retour à l'ordre constitutionnel.

L'absence de réponses régionales et continentales efficaces

Une seconde évolution notable du contexte réside dans la perte graduelle de leadership de la CEDEAO, qu'il s'agisse de la Commission ou des présidences des États membres, sur les questions de sécurité et de gouvernance.

La CEDEAO avait pourtant piloté de façon efficace le dialogue politique entre les acteurs maliens aux premières heures de la crise en 2012, et mobilisé en urgence des forces pour participer à la reconquête du nord du pays dans le cadre de la Mission internationale de soutien au Mali sous conduite africaine (MISMA), avec l'appui de l'UA²⁴. Or, les deux organisations ont ensuite été mises en marge du montage et de la conduite de la réponse politique et militaire internationale, après la libération en 2013 des villes occupées du nord du Mali par l'opération française Serval, les forces armées maliennes (FAMA) et les forces tchadiennes de la MISMA. Sur fond de compétition institutionnelle, tant entre les organisations continentale et régionale qu'entre ces dernières et les Nations Unies, le financement de la MISMA n'a pas été retenu par le Conseil de sécurité qui a privilégié en 2013 le déploiement de la Mission

multidimensionnelle intégrée des Nations Unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA)²⁵.

À cela s'ajoutent les défis auxquels la CEDEAO s'est trouvée confrontée en matière de lutte contre l'extrémisme violent et le terrorisme. L'émergence de mécanismes de coopération *ad hoc* tels que la Force multinationale mixte (FMM) contre Boko Haram en 2014²⁶, le G5 Sahel en 2015²⁷ et l'Initiative d'Accra en 2017²⁸ a suscité des rivalités institutionnelles et financières plus ou moins fortes qui ont porté atteinte au positionnement de la CEDEAO dans la gestion de la crise sécuritaire au Sahel. Ces initiatives ont paradoxalement été créées et soutenues par des chefs d'États membres de la CEDEAO²⁹, qui ont de fait mobilisé leurs énergies et leurs moyens de lutte contre le terrorisme hors du cadre de l'organisation. Ce phénomène explique en partie que le plan d'action 2020–2024 de la CEDEAO afin d'améliorer la lutte contre le terrorisme³⁰ n'ait jamais pu être entièrement financé.

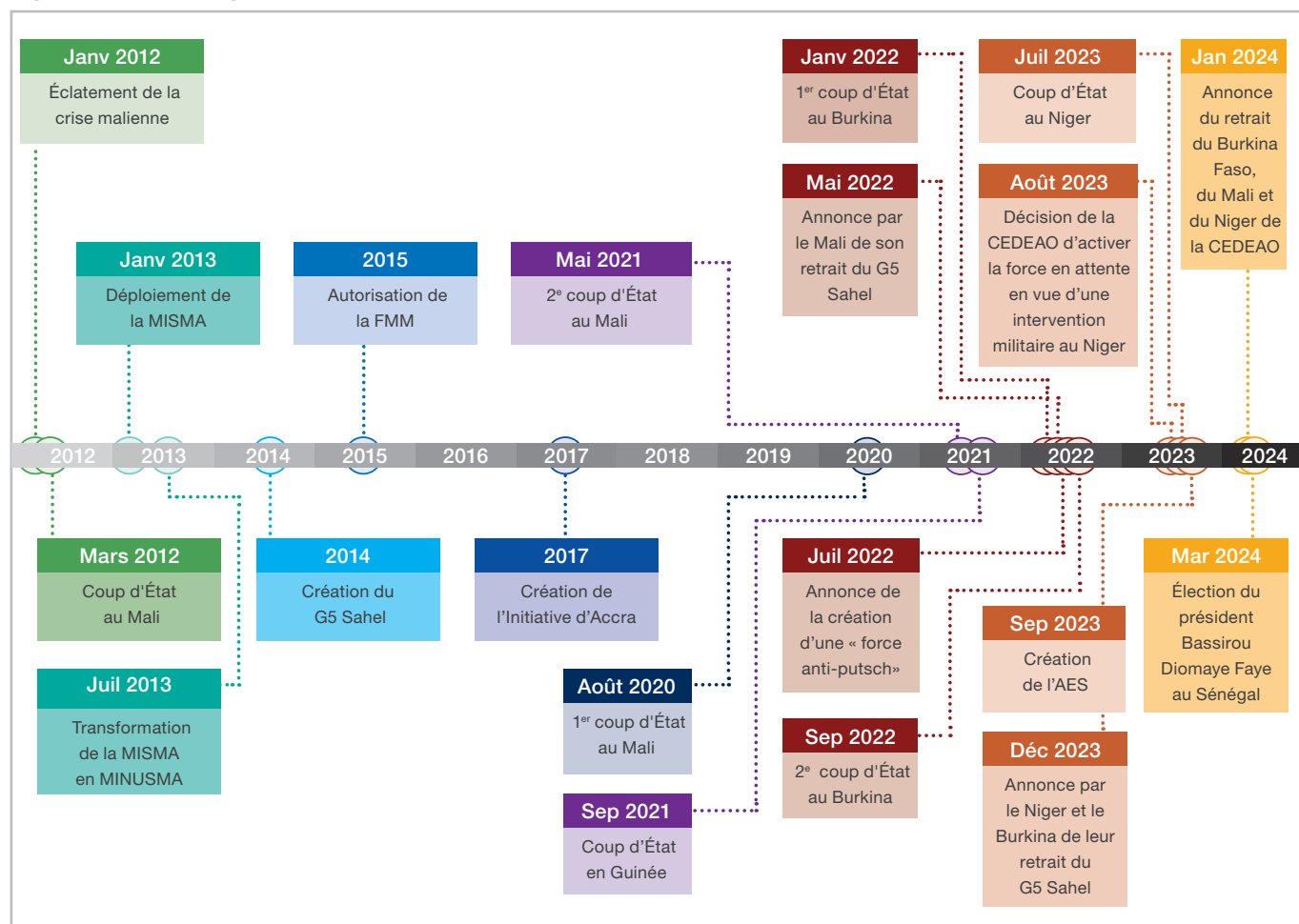
Dernière-née de la série, l'Alliance des États du Sahel (AES) créée en septembre 2023 par le Burkina Faso, le Mali et le Niger a également pour mission de lutter contre le terrorisme. L'objectif de cette alliance, formée au plus fort de la crise entre la CEDEAO et le Niger, est de sceller un pacte de défense collective et d'assistance mutuelle³¹.

L'absence de réponse efficace au terroriste et sa promptitude à annoncer une intervention au Niger ont affaibli la CEDEAO

Un autre facteur crucial qui explique les difficultés de la CEDEAO à s'affirmer vis-à-vis des autorités de transition est la succession sans précédent de CAG et le nombre de pays simultanément en transition, inégalé depuis la fin de la guerre froide. Une solidarité s'est créée entre les quatre pays sous régime militaire, particulièrement ceux du Sahel central, ce qui leur a permis de faire front commun vis-à-vis de l'organisation régionale.

La perte d'autorité de la CEDEAO s'explique également par ses difficultés à faire face aux crises de gouvernance auxquelles ont été confrontés ses États membres au cours des dernières années. En effet, la perception d'un double poids, deux mesures selon qu'il s'agisse d'un coup d'État militaire ou d'un « coup d'État institutionnel » perpétré

Figure 2 : Chronologie des événements clés en Afrique de l'Ouest



par des gouvernements élus, comme au Burkina Faso en 2014 ou en Guinée en 2020, a profondément nui à l'image de l'organisation aux yeux des populations et a donné des arguments supplémentaires aux autorités militaires de transition et à leurs soutiens³².

L'article 2 du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance de 2001 de la CEDEAO³³ stipule pourtant qu'« aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six (6) mois précédant les élections, sans le consentement d'une large majorité des acteurs politiques ». C'est grâce à cette clause que la CEDEAO a sanctionné le Niger en 2009 lorsque l'ancien président Mamadou Tandja a forcé une modification de la Constitution nigérienne à moins de quatre mois de la fin de son mandat, en décembre de la même année³⁴.

Depuis, certains États ont tiré des enseignements de ce cas pour effectuer les modifications des lois

électorales ou des constitutions suffisamment en amont de la limite de six mois afin que la CEDEAO ne puisse les interpellier, tout en s'opposant à la réforme du Protocole additionnel pour supprimer ce délai³⁵. Cela a rendu la CEDEAO juridiquement impuissante vis-à-vis des modifications constitutionnelles et des troisièmes mandats controversés.

En définitive, l'absence de réponse efficace de la CEDEAO à la menace terroriste au Sahel depuis 2012 et sa promptitude à annoncer une force antiputsch en décembre 2022³⁶ et à activer la force en attente en vue d'une intervention au Niger en 2023³⁷, combinées à la perception susmentionnée de deux poids, deux mesures, ont ainsi grandement contribué à affaiblir davantage l'organisation. Le discours ambiant qui accable la CEDEAO occulte toutefois le fait que l'institution est d'abord et avant tout le reflet de la gouvernance et des capacités internes de ses États membres.

Parallèlement à la perte de leadership de la CEDEAO sur les questions sécuritaires, l'absence de compensation par l'UA, qui joue un rôle limité dans la région depuis le déploiement de la MINUSMA, et l'essoufflement du processus de Nouakchott³⁸ ont amplifié le manque de solutions africaines à une accumulation de défis fondamentaux. Cela met en lumière l'urgence de repenser les mécanismes qui sous-tendent l'architecture africaine de paix et de sécurité.

Face aux difficultés auxquelles la CEDEAO se trouve confrontée, un rôle accru de l'organisation continentale dans la gestion des CAG aurait été souhaitable, dans le respect des principes régissant les relations entre l'UA et les communautés économiques régionales (CER)³⁹. L'UA a cependant adopté une approche plutôt tolérante à l'égard de la transition tchadienne après le décès du président Idriss Déby en 2021, alors qu'elle imposait au même moment des sanctions au Mali et à la Guinée (et plus tard au Burkina Faso et au Niger). Cette incohérence⁴⁰ de l'UA dans son positionnement sur le Tchad a placé l'organisation dans une situation délicate qui a rendu difficile une implication décisive de l'UA dans les CAG et les transitions ouest-africaines subséquentes.

La perte d'influence des partenaires occidentaux

Une troisième dimension clé de l'évolution du contexte régional est la détérioration des relations entre la France et certains autres États occidentaux d'une part, et les gouvernements militaires du Burkina Faso, du Mali et du Niger, d'autre part. L'avènement graduel des militaires à la tête de ces États s'est traduit par une volonté de révision de la coopération militaire dans l'optique d'une diversification des partenariats.

Au Mali d'abord, le second coup d'État de mai 2021 marque un tournant de ce point de vue. Les autorités militaires prennent l'option de renforcer la coopération avec Moscou à travers le déploiement, à partir de décembre 2021, d'instructeurs et de personnel russes de la société paramilitaire privée Wagner – ceux-ci ayant pour mission de contribuer à la lutte contre le terrorisme. En parallèle, le gouvernement poursuit et intensifie le programme d'acquisition d'équipement et d'armement russes pour les FAMA, initié sous la présidence d'Ibrahim Boubacar Keita, en l'élargissant à des drones fabriqués par la Turquie.

Les militaires au pouvoir à Bamako s'orientent simultanément vers le démantèlement de l'architecture internationale de sécurité mise en place à partir de 2013 en réponse à la crise sécuritaire au Mali, estimant qu'une décennie d'interventions multinationales n'a pas permis d'inverser le cours de l'insécurité et que la présence militaire française a, dans une certaine mesure, freiné l'élan des forces maliennes⁴¹.

La CEDEAO est d'abord et avant tout le reflet de la gouvernance et des capacités internes de ses États membres

Alors même que la France avait été célébrée en libératrice dix ans plus tôt à la faveur de l'opération Serval⁴², la détérioration des relations entre Bamako et Paris conduira, le 2 mai 2022, à la dénonciation des accords de défense liant les deux pays et à la demande du départ de Barkhane⁴³. Le Mali décide en outre de se retirer, le 15 mai 2022, du G5 Sahel et de sa force conjointe, après que son accession à la présidence tournante de l'organisation ait été bloquée par certains États membres en lien, selon le communiqué officiel des autorités maliennes, avec les « manœuvres d'un État extra régional cherchant désespérément à isoler le Mali »⁴⁴.

À leur tour, les militaires français de l'opération Barkhane, qui avaient recentré leur dispositif sur les bases de Ménaka et Gao, quittent le Mali à partir de juin 2022, à la demande des autorités maliennes de transition⁴⁵. Par la suite, le départ de la task force Takuba, composée de contingents européens, a été annoncé par la France en accord avec ses partenaires européens⁴⁶ et la fin de la Mission d'entraînement de l'Union européenne (EUTM) a été décidée par les États membres de l'Union européenne (UE) en mai 2024⁴⁷.

En dénonçant une instrumentalisation par des puissances occidentales de la Division des droits de l'homme et de la protection de la MINUSMA, dans le contexte des opérations menées par les FAMA, les autorités de transition du Mali ont finalement demandé en juin 2023 le retrait de la mission onusienne qui est devenu effectif à compter du 31 décembre 2023.

Pour le Mali, étant donné le rôle de porte-plume que jouait la France au Conseil de sécurité des Nations Unies sur le dossier de la MINUSMA et son statut de nation-cadre pour les missions de l'UE, ces instruments multilatéraux apparaissaient comme étant largement sous influence française, ce qui a suscité la méfiance des autorités. Mise sur pied en 2015, EUCAP Sahel Mali est la seule mission de l'UE à ne pas avoir été suspendue ou remerciée par les autorités. Cette exception mérite d'être soulignée, car elle montre qu'une collaboration reste possible en dépit du contexte⁴⁸.

L'avènement des militaires au Sahel s'est traduit par une volonté de révision de la coopération militaire dans l'optique d'une diversification des partenariats

La dynamique de rupture avec la France s'est étendue au Burkina Faso et au Niger en 2023 avec le retrait des forces françaises de ces pays, à la demande des militaires arrivés au pouvoir. Elle s'inscrit dans le même contexte de rejet profond par les opinions publiques de la politique française en Afrique francophone, soit une partie de son ancien pré carré, sur lequel les militaires s'appuient notamment pour asseoir leur soutien populaire et légitimer leur pouvoir. De même, le Burkina Faso et le Niger ont fini par se retirer du G5 Sahel le 2 décembre 2023, accusant cette organisation de « servir les intérêts étrangers au détriment de ceux des peuples du Sahel »⁴⁹. Deux jours plus tard, le 4 décembre 2023, le Niger mettait fin à l'accord de partenariat en matière de sécurité et de défense avec l'UE, sur la base duquel étaient déployées la mission EUCAP Sahel Niger et la mission de partenariat militaire de l'Union européenne au Niger (EUMPM)⁵⁰.

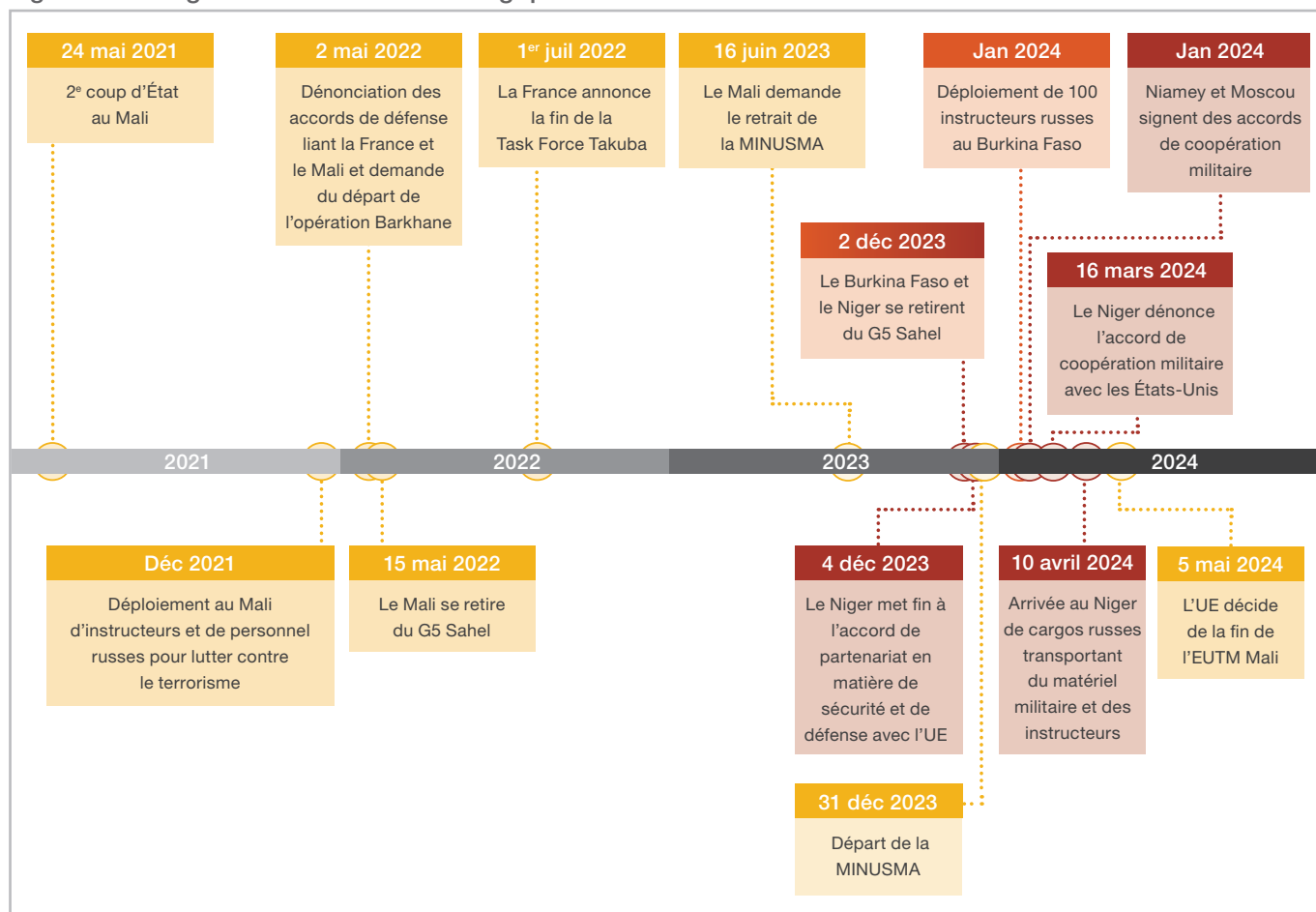
Dans les pas du Mali, le Burkina Faso et le Niger optent également pour la diversification de leurs partenariats. Au Burkina Faso, la coopération militaire avec la Russie s'officialise en janvier 2024 avec le déploiement d'une centaine d'instructeurs russes⁵¹. Au Niger, le Conseil national pour la sauvegarde de la patrie (CNSP) a engagé un processus de réévaluation de tous les partenariats stratégiques du pays et dénoncé le 16 mars 2024 l'accord de coopération militaire avec les États-Unis. À partir du 10 avril 2024, les autorités de transition ont communiqué sur l'arrivée à Niamey de cargos russes transportant du matériel militaire et d'instructeurs⁵². Ces développements font suite à la signature, au mois de décembre 2023, d'accords de coopération militaire avec Moscou⁵³.

Dans le contexte des tensions géopolitiques qui se sont installées à partir de 2014 entre l'Occident et la Russie, notamment sur fond d'annexion de la Crimée en Ukraine, et ont culminé avec l'invasion russe de février 2022, ces évolutions stratégiques au Sahel ont accentué le rejet français et le déclassement occidental dans la région. D'autant que la posture souverainiste assumée par les régimes militaires en place limite désormais



DU MALI, LA DYNAMIQUE DE RUPTURE AVEC LA FRANCE S'EST ÉTENDUE AU BURKINA FASO ET AU NIGER

Figure 3 : Changements d'alliances stratégiques au Sahel



la marge de manœuvre des acteurs extérieurs de façon significative, en plus de renforcer leur popularité en interne, même si cette situation s'explique aussi par le refus de certains partenaires occidentaux de cohabiter avec le partenaire russe⁵⁴. Enfin, l'acceptation par la France de la prise de pouvoir du général Mahamat Déby, au lendemain du décès de son père Idriss Déby en avril 2021⁵⁵, tout en employant un langage peu diplomatique à l'égard des autorités maliennes de transition en raison de leur partenariat avec la Russie⁵⁶, a aussi contribué à accentuer les tensions⁵⁷.

Il faut ici souligner la singularité du cas de la Guinée dont les autorités, tout en assumant une solidarité de principe avec leurs homologues sahéliens⁵⁸, ne se sont pas engagées dans un antagonisme frontal avec leurs partenaires régionaux et occidentaux. La Guinée tente d'échapper au jeu d'influences géopolitiques observé dans la région, y compris en rééquilibrant ses partenariats entre les pays occidentaux, notamment la

France, d'une part, et la Chine, la Russie et la Turquie d'autre part⁵⁹.

Enfin, malgré la diversification des partenariats qui a favorisé des investissements importants dans les équipements des forces de défense et de sécurité dans les pays du Sahel, la lutte contre le terrorisme semble demeurer un défi. Il apparaît urgent de tirer les enseignements des douze dernières années de combat contre les groupes extrémistes violents au Sahel et des expériences des pays du bassin du lac Tchad dans leur lutte contre Boko Haram⁶⁰. Cela passe nécessairement par la diversification des réponses. Outre la nécessité de s'attaquer aux chaînes d'approvisionnement, de recrutement et de financement des groupes⁶¹ et outre des approches militaires mieux calibrées et tenant compte de la protection des civils, il devient aussi urgent d'intégrer des mesures complémentaires non militaires, notamment en élaborant des programmes d'incitation

au désengagement des combattants des groupes extrémistes violents⁶².

En définitive, ces évolutions de l'environnement stratégique régional en Afrique de l'Ouest, et particulièrement au Sahel central, depuis 2020 posent d'importants défis aux organisations multilatérales dans leur mission de paix et de sécurité, dans un contexte plus large de crise du multilatéralisme⁶³. Elles semblent remettre en question la capacité de la CEDEAO, mais aussi celle de l'UA, des Nations Unies et des acteurs bilatéraux, à gérer efficacement les CAG et à accompagner les transitions.

Repenser la gestion des CAG en tirant les leçons de la crise au Niger

À l'ouverture du Sommet extraordinaire des chefs d'État de la CEDEAO du 24 février 2024, le Nigérien Bola Tinubu, président en exercice de l'organisation, a appelé au réexamen de l'approche actuelle de l'organisation en vue du retour de l'ordre constitutionnel dans les États membres⁶⁴. Une telle réévaluation exige de tirer les enseignements des crises récentes au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et, plus spécifiquement, au Niger, en vue d'affiner les outils et pratiques actuels de l'organisation régionale lorsqu'un CAG se produit.

La gestion par la CEDEAO du coup d'État du 26 juillet au Niger s'est muée en une crise sans précédent de l'organisation, avec la décision du Burkina Faso, du Mali et du Niger de quitter le bloc régional. Cette décision est la conséquence directe de l'escalade non maîtrisée de la situation par l'organisation régionale, à travers l'application immédiate d'une batterie de sanctions politiques, économiques et financières sans précédent et la menace d'une intervention militaire. Cette réaction des chefs d'État de la CEDEAO tient au fait que le coup d'État au Niger soit survenu après que la CEDEAO ait stabilisé ses relations avec les autres pays sous régime de transition à la suite de moments de fortes tensions. Ce putsch apparaissait par conséquent comme celui de trop, auquel il était nécessaire d'apporter une réponse vigoureuse.

Réviser le régime de sanctions pour le rendre clair et prévisible

Le régime de sanction de la CEDEAO, prévu dans l'Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas

leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO, conserve sa pertinence et son utilité. L'existence de règles communautaires rend nécessaires des mécanismes pour sanctionner les pays qui ne s'y conforment pas. La CEDEAO devrait toutefois reconsidérer le recours aux sanctions à la lumière de leur capacité à produire les résultats attendus dans le cas précis du Niger⁶⁵.

Afin de forcer la libération et le rétablissement du président Bazoum dans ses fonctions de chef d'État du Niger, le Sommet des chefs d'État du 30 juillet 2023 a décidé d'une batterie de sanctions contre le pays. Celles-ci comprenaient des mesures standard de fermeture des frontières terrestres et aériennes, de suspension des transactions commerciales et de l'aide des institutions financières, de gel des avoirs du pays, ou encore d'interdiction de voyage et de gel des avoirs des officiers impliqués dans le coup d'État et des membres de leurs familles. Cependant, les sanctions comprenaient également un embargo sévère sur les produits de première nécessité, y compris les produits alimentaires et pharmaceutiques, les équipements médicaux ou les produits pétroliers, et sur la fourniture d'électricité⁶⁶.

Les sanctions ont renforcé le sentiment patriotique des populations et consolidé la base politique des autorités militaires

Face à l'échec à atteindre les objectifs poursuivis et aux critiques dont l'embargo faisait l'objet de la part des autorités des pays concernés et de leurs opinions publiques, le Sommet des chefs d'État du 24 février 2024 a décidé unilatéralement de la levée des sanctions⁶⁷. De fait, celles-ci ont conduit à l'arrêt quasi total de l'économie du pays et frappé de plein fouet des populations déjà extrêmement vulnérables, avec une augmentation moyenne de 75 % des prix des denrées alimentaires sur les marchés de Niamey⁶⁸.

En outre, comme au Mali en 2022⁶⁹, ces mesures ont renforcé le sentiment patriotique des populations et ainsi consolidé la base politique des autorités militaires, se retournant ainsi contre l'organisation. En effet, comme souligné précédemment, les griefs exprimés par le Burkina Faso, le Mali et le Niger à l'appui de leur retrait de la CEDEAO concernent principalement les sanctions

L'Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions

L'Acte additionnel A/SA.13/02/12 du 17 février 2012 portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO est l'instrument de référence de l'organisation régionale en matière de sanctions. Il prévoit deux catégories de sanctions :

Les sanctions judiciaires (article 5)

« La Cour peut prononcer des décisions sanctionnant les États membres pour les manquements à leurs obligations qui découlent du Traité, des Conventions et Protocoles, des Règlements, des Décisions et des Directives de la CEDEAO. »

Les sanctions politiques (article 6)

« Les sanctions politiques applicables à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la Communauté peuvent comprendre :

- (i) la suspension de l'octroi de tout nouveau prêt ou de toute nouvelle assistance par la Communauté ;
- (ii) la suspension de décaissement pour tous les prêts, pour tous les projets ou les programmes d'assistance communautaires en cours ;
- (iii) le rejet de la présentation de candidatures aux postes statutaires et professionnels ;
- (iv) la suspension du droit de vote ;
- (v) la suspension de la participation aux activités de la Communauté ;

- (vi) le refus de soutenir les candidatures présentées par l'État membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ;
- (vii) le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'État membre concerné ;
- (viii) la suspension de l'État membre concerné dans toutes les instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'État sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension ;
- (ix) l'interdiction de voyager pour les dirigeants, les membres de leurs familles et leurs partisans, nonobstant les dispositions communautaires sur la libre circulation des personnes ;
- (x) le gel des avoirs financiers ;
- (xi) le rappel, par les autres États membres, de leurs ambassadeurs auprès de l'État en rupture de démocratie ;
- (xii) l'embargo sur les armes à destination de l'État membre concerné ;
- (xiii) l'interdiction de briguer la magistrature suprême ;
- (xiv) la condamnation et la non-reconnaissance des gouvernements issus de changements anticonstitutionnels ;
- (xv) l'imposition de la paix ou la restauration de l'ordre constitutionnel par l'utilisation de la force légitime. »

imposées par l'organisation, qualifiées d'« illégales, illégitimes, inhumaines et irresponsables, en violation de ses propres règles »⁷⁰. La CEDEAO fonde quant à elle ces sanctions sur l'Acte additionnel portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO, adopté lors de la 40e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement, tenue à Abuja en février 2012⁷¹. Le fait que de nombreux acteurs et observateurs, à l'intérieur comme à l'extérieur de la Commission de la CEDEAO, ont découvert le régime des sanctions à la

faveur de cette crise, est un indicateur de la nécessité de vulgariser davantage cet instrument et d'y faire référence dans le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. En tout état de cause, les auteurs des CAG ont réussi à se présenter comme des victimes de ces sanctions, faisant presque oublier que ce sont bien les CAG qui les avaient déclenchées.

Le tableau ci-dessous des sanctions adoptées à la suite des coups d'État au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger montre que les sanctions n'ont pas

Figure 4 : Sanctions de la CEDEAO suite aux coups d'État au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger

Sanctions	Mali I	Mali II	Guinée	Burkina Faso I	Burkina Faso II	Niger
Suspension du pays des organes de décision de la CEDEAO						
Fermeture des frontières terrestres et aériennes avec les pays de la CEDEAO						
Zone d'exclusion de la CEDEAO pour tous les vols commerciaux ou en provenance de l'État						
Interdiction de voyage des membres de la junte et de leurs familles et gel de leur avoirs financiers						
Suspension du pays de toutes les transactions commerciales et financières avec les pays de la CEDEAO						
Embargo sur les produits alimentaires						
Embargo sur les produits pharmaceutiques, les matériels et équipements médicaux						
Embargo sur les produits pétroliers et de l'électricité						
Gel des avoirs de l'État dans les Banques centrales de la CEDEAO						
Gel des avoirs de l'Etat et des entreprises publiques et parapubliques dans les banques commerciales des pays de la CEDEAO						
Suspension de toute assistance et transaction financières en faveur de l'État par les Institutions de financement de la CEDEAO (BIDC et BOAD)						
Gel de toutes les transactions de service, y compris les services publics						
Restrictions au recrutement des citoyens de l'État aux postes professionnels						

Source : Communiqués des sommets ordinaires et extraordinaires des chefs d'État de la CEDEAO sur les situations au Mali, en Guinée, au Burkina Faso, au Niger (2020–2024)

été appliquées de façon uniforme. Cette distinction semble se refléter dans les mesures prises par l'organisation selon les causes et les circonstances du coup d'État en question et, surtout, selon le niveau de coopération des autorités de transition. Ainsi, le Niger est soumis à un traitement plus sévère que les autres pays. Les sanctions imposées contre la Guinée, dont une partie avait été levée après l'adoption d'un chronogramme de transition en octobre 2022⁷², ont eu des conséquences économiques limitées. Pays disposant d'un accès à la mer, et non enclavé comme les trois pays du Sahel central, la Guinée a su mobiliser des ressources internes, notamment à travers l'augmentation des taxes douanières et des impôts. Le levier financier des sanctions n'a pu s'appliquer car le pays n'est pas membre de l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA).

Les auteurs des CAG se sont présentés comme des victimes de ces sanctions, faisant presque oublier que ce sont bien les CAG qui les avaient déclenchées

Une réflexion sur l'efficacité, la prévisibilité et la cohérence du régime de sanctions apparaît comme un impératif. Un régime de sanctions révisé, incluant des critères d'application plus clairs, tout en restant flexible, et veillant surtout à réduire autant que possible les effets sur les citoyens innocents permettrait à l'instance régionale d'adopter une posture certes plus systématisée, mais également plus adaptée aux différents contextes. Une prévisibilité dans la gradation des sanctions sur la base de critères objectifs et une clarification des déclencheurs des différents niveaux de sanctions seraient aussi bénéfiques. Cela permettrait d'éviter de donner l'impression que les chefs d'État agissent de manière disproportionnée.

Clarifier les modalités et la doctrine d'emploi de la force

La CEDEAO a par ailleurs assorti les sanctions contre le Niger de la menace d'une intervention militaire pour réinstaller le président Bazoum, activant sa force en attente à l'issue du Sommet des chefs d'État du 10 août 2023⁷³. Cela rappelle, malgré les différences de contextes, sa menace de recourir à la force pour installer le candidat de l'opposition, Adama Barrow, qui avait remporté le scrutin présidentiel de décembre 2016 en Gambie, face au refus du président sortant, Yahya Jammeh, de céder le pouvoir malgré sa défaite⁷⁴. En 1997, en Sierra Leone, l'intervention armée du Groupe de contrôle du cessez-le-feu de la CEDEAO (ECOMOG) avait permis de renverser la junte qui avait destitué le président Ahmad Tejan Kabbah⁷⁵. Dans ces deux cas, l'action de la CEDEAO avait produit les résultats escomptés. Cependant, progressivement abandonnée dans le cas du Niger, la menace de recourir à la force aura été contreproductive, à l'instar des sanctions⁷⁶.

Si certains pays souhaitaient vraiment cette intervention, d'autres et certains personnels de la Commission de la CEDEAO y voyaient plutôt une stratégie de dissuasion, comme en Gambie. Il fallait toutefois que la



CONTRAIREMENT AU
SUCCÈS EN GAMBIE EN
2016, LA MENACE DE
RECOURS À LA FORCE A
ÉTÉ CONTREPRODUCTIVE
AU NIGER

menace apparaisse suffisamment crédible pour qu'elle soit prise au sérieux. Au demeurant, celle-ci a eu pour autre conséquence de fragmenter la CEDEAO avec la décision des États du Sahel central de créer l'AES sous la forme d'un mécanisme de défense collective. Le Mali et le Burkina Faso ont en effet considéré, le 31 juillet, que toute action armée de la CEDEAO contre le Niger serait une déclaration de guerre à leur encontre⁷⁷.

La CEDEAO doit poursuivre la réflexion visant à se doter de moyens d'agir au plan militaire en toute autonomie stratégique et financière

Au niveau continental, le Conseil de paix et de sécurité (CPS) de l'UA s'est abstenu de valider une décision d'intervention armée de la CEDEAO lors de sa réunion du 14 août 2023⁷⁸. Le CPS a requis une évaluation des implications humanitaires, économiques et sécuritaires d'une intervention, tout en se prononçant en faveur d'une solution diplomatique⁷⁹.

Ces blocages internes et externes invitent la CEDEAO à clarifier sa doctrine d'emploi de la force armée dans des situations de CAG, qui est d'ailleurs prévue à l'article 6 (XV) de l'Acte additionnel portant régime des sanctions de 2012. Les chefs d'État de la CEDEAO ont annoncé en décembre 2022 la création d'une force militaire chargée de rétablir l'ordre constitutionnel dans les États membres⁸⁰. Cependant, les limites d'une telle force régionale seraient rapidement atteintes, notamment par la mise en balance des risques et bénéfices de l'usage de la force dans des situations de CAG sans pertes en vies humaines ni dégâts matériels, comme c'était précisément le cas au Niger – mais aussi au Mali, en Guinée et au Burkina Faso.

C'est en fait l'emploi de la force qui menaçait de faire dégénérer la situation sur le terrain. L'intégrité physique du président Bazoum, les divisions au sein de l'armée, ou encore le soutien des populations à la junte incarné par la mise sur pied de comités de résistance populaire représentaient autant de risques susceptibles de faire basculer le Niger dans la violence. De plus, la prévisibilité de l'emploi de la force est une condition d'une doctrine claire et cohérente. Sur les six coups d'État qui se sont

produits en Afrique de l'Ouest depuis 2020, seul le Niger a fait l'objet d'une menace d'intervention⁸¹.

Enfin, la CEDEAO doit impérativement poursuivre la réflexion visant à se doter de moyens d'agir au plan militaire en toute autonomie stratégique et financière. Compte tenu des aptitudes de son armée et de sa proximité géographique, le Nigéria devait prendre le leadership de l'intervention envisagée au Niger. Cependant, les plans de guerre étaient largement tributaires du soutien logistique des États-Unis et de l'appui financier de l'UE⁸². Le changement inattendu de la posture américaine en faveur d'une solution diplomatique a d'ailleurs, dans une très large mesure, brisé l'élan de l'intervention. Dans le même temps, la forte caution occidentale au rétablissement du président Bazoum, et en particulier celle de la France menacée de perdre définitivement pied au Sahel⁸³, a pu nourrir la perception d'une intervention pour la défense d'intérêts extérieurs.

Repenser l'accompagnement des transitions

Au-delà des leçons à tirer de la crise au Niger, qui pourrait être analysée comme une situation exceptionnelle, les évolutions du contexte régional dans leur ensemble, ainsi que les trajectoires des transitions militaires au Burkina Faso, en Guinée et au Mali, ont montré les limites de la gestion classique des CAG par la CEDEAO. Elles prescrivent tout particulièrement un changement d'approche en faveur d'une gestion pragmatique des coups d'État et des périodes de transition qu'ils ouvrent, notamment afin de prendre en compte les problèmes structurels et conjoncturels qui sont à l'origine de la récurrence des CAG⁸⁴.

L'histoire politique récente du Burkina Faso, de la Guinée, du Mali et du Niger montre que le retour à l'ordre constitutionnel à travers l'organisation d'élections démocratiques ne garantit pas à lui seul la stabilité des États à moyen et à long terme. À l'exception de Mohamed Bazoum, tous les dirigeants renversés depuis 2020 sont arrivés au pouvoir soit par des coups d'État antérieurs, comme Paul Henri Damiba au Burkina Faso, soit par une victoire à une élection organisée à la suite d'une transition suivant un coup d'État.

Renversé par le colonel Assimi Goïta en 2020, Ibrahim Boubacar Keïta avait été élu président du Mali à l'issue des élections organisées en 2013, au terme de la

transition mise en place à la suite du coup d'État de 2012 mené par le capitaine Amadou Haya Sanogo. Au Burkina Faso, Roch Marc Christian Kaboré a accédé à la présidence à l'issue d'un scrutin organisé dans le cadre de la transition qui a eu lieu après le soulèvement populaire de 2014, conduisant au renversement du président Blaise Compaoré après vingt-sept années au pouvoir, et après une tentative de coup d'État avortée en septembre 2015. En Guinée, Alpha Condé est devenu président en 2010 à la faveur d'élections organisées après la prise de pouvoir par la force de Moussa Dadis Camara en 2008, au lendemain du décès du président Lansana Conté.

La façon la plus efficiente d'engager et de soutenir de façon constructive les États en transition aurait pu être d'optimiser le résultat des transitions

Le Niger fait figure de cas particulier dans la mesure où, après le président Mahamadou Issoufou élu en février 2011 au terme de la transition militaire conduite par le Colonel Salou Djibo (2010–11), le président Bazoum a bénéficié d'un transfert pacifique du pouvoir à son élection en 2021 – en dépit d'une tentative de coup d'État, deux jours avant sa prestation de serment⁸⁵. La singularité du cas nigérien n'en confirme pas moins le constat fondamental que la persistance des coups d'État observés dans les quatre pays, malgré des élections démocratiques organisées au terme de transitions les plus courtes possibles, prend racine dans des causes structurelles que l'approche conjoncturelle classique de gestion des CAG ne permet pas de traiter de façon adéquate et durable.

Dès lors, la façon la plus efficiente pour la CEDEAO, l'UA et les partenaires bilatéraux d'engager et de soutenir de façon constructive les États en transition aurait pu être d'optimiser le résultat des transitions en s'intéressant à leur teneur, et pas seulement à leur durée⁸⁶. Cela aurait demandé de concevoir les périodes de rupture de l'ordre constitutionnel comme des moments clés dans la trajectoire historique des États concernés, propices à la mise en place de jalons qui pourraient avoir des effets à long terme visant à remédier aux fragilités structurelles qui alimentent l'instabilité récurrente. Pour l'instant, cette fenêtre d'opportunité semble s'être refermée avant qu'elle n'ait pu être saisie, au regard de la militarisation en cours des États en transition.

Une focalisation exclusive sur le retour rapide à l'ordre constitutionnel à travers l'organisation d'élections démocratiques ne garantit ni une meilleure gouvernance, ni la stabilité des États à moyen et à long terme. Il est encore trop tôt pour savoir si les longues transitions, y compris celles qui s'achèvent par une confirmation électorale des militaires, pourront offrir cette garantie dans la durée. Dans les deux cas toutefois, le risque de récurrence de coups d'État persiste à court terme.



LES ÉLECTIONS SEULES
NE GARANTISSENT PAS LA
STABILITÉ À LONG TERME

Renforcer la stabilité des États

Afin de contribuer de façon significative au renforcement de la stabilité à moyen et long terme des États en situation de CAG, il serait judicieux que les acteurs nationaux, avec l'appui des parties prenantes nationales, régionales et continentales ainsi que de leurs partenaires, identifient les domaines dans lesquels des avancées pourraient être enregistrées, en dépit du contexte de rupture. Il convient de souligner ici qu'il ne s'agit pas d'encourager des transitions militaires longues, ni l'incursion des militaires dans la sphère politique. Le cas échéant, leur présence au pouvoir doit être la plus courte possible, comme le prévoient les instruments juridiques continentaux. Cependant, face à la consolidation sur la durée des autorités militaires actuellement au pouvoir dans la région et à l'échec des outils régionaux et continentaux de gestion des CAG, un certain pragmatisme s'impose aux actions de stabilisation dans ces pays.

Dans le même temps, bien que la forte posture souverainiste des gouvernements de transition leur confère une indépendance face aux injonctions de la CEDEAO et réduise les marges de manœuvre des partenaires extérieurs, les manquements observés au fonctionnement de certaines normes régionales contre les CAG ne doivent pas conduire les autorités de transition à tout remettre en cause et à faire fi de toute contrainte normative. Le risque est en effet d'ouvrir les portes à un cycle d'instabilité caractérisé par des contrecoups à répétition. Un nouveau coup d'État dans l'un ou l'autre des pays pourrait cette fois déboucher sur des confrontations violentes entre plusieurs factions des forces de défense et de sécurité, avec des conséquences potentiellement graves sur la chaîne de commandement militaire, les populations et la stabilité régionale.

Les autorités de transition doivent garder à l'esprit les aspirations profondes des populations au changement. Le besoin de sécurité des populations et la mise en œuvre d'actions structurantes sur le long terme ne sauraient être des motifs de prolongation indéterminée des transitions. Le processus envisagé devrait plutôt viser des progrès suffisants et mesurables sur des chantiers prioritaires sélectionnés, dont la mise en œuvre devra aussi être poursuivie par les autorités

démocratiquement élues au terme de la transition. À cette fin, les États et leurs partenaires extérieurs devront trouver les mécanismes juridiques et d'évaluation appropriés afin que les futures autorités civiles continuent d'être liées par le processus et le mènent à bien au-delà de leur élection.

La répétition des coups d'État au Burkina, au Niger, au Mali et en Guinée depuis leur accession à l'indépendance fait de la réforme du secteur de sécurité (RSS) une priorité stratégique. La politisation de longue date de l'institution militaire dans ces États tend à y instituer une tradition d'ingérence de l'armée dans la sphère politique⁸⁷. Le sentiment d'une légitimité à s'immiscer dans la gouvernance des pays s'est ainsi installé au sein de leurs armées, favorisant les prises de pouvoir par des coups d'État⁸⁸. Ces pays ont, de ce fait, été dirigés pendant de longues années par des régimes militaires ou par des anciens militaires devenus civils.

Les autorités de transition doivent garder à l'esprit les aspirations profondes des populations au changement

A contrario, dans les pays où l'institution militaire se caractérise par le professionnalisme, la mauvaise gouvernance politique et économique des gouvernements civils ne donne pas systématiquement lieu à une intervention de l'armée dans la sphère politique. Le cas du Sénégal, où les institutions et la paix civile ont été substantiellement éprouvées entre mars 2021 et février 2024 par des troubles politiques graves, en constitue une indication⁸⁹.

Dans la majorité des pays considérés, des processus de RSS ont été initiés par des gouvernements antérieurs. Au Burkina Faso, le Forum national sur la sécurité a conceptualisé en 2017 la RSS autour d'une politique nationale de sécurité (PNS), d'un plan stratégique de réforme 2018–2022 et d'une loi de programmation militaire devant planifier l'équipement de l'armée en matériel adéquat. Au Mali, le groupe de réflexion pluridisciplinaire sur la réforme du secteur de la sécurité (GPRS), mis en place en novembre 2013 par le président IBK, a proposé un processus de RSS ainsi qu'une stratégie de mobilisation des ressources. Les missions

EUTM, EUCAP Sahel Mali ainsi que la MINUSMA ont fourni un appui dans ce cadre. En Guinée, le gouvernement d'Alpha Condé avait organisé en mars 2011 un séminaire national sur la RSS qui a permis l'identification, secteur par secteur, d'actions prioritaires et la séquence de leur mise en œuvre à court (2011), moyen (2012) et long terme (2013–2015) par un Comité national de pilotage créé le 14 avril 2011.

Ces tentatives de réforme n'ont cependant pas abouti à la transformation qualitative visée, faute de volonté politique réelle. Dans ces différents pays, les processus de RSS n'ont pas bénéficié du financement adéquat et ont été entravés par les hésitations des gouvernements civils à heurter les sensibilités des forces de défense et de sécurité réticentes au changement. Les autorités actuelles doivent donc inscrire dans leurs priorités la relance de ces processus. Le fait qu'elles soient issues des forces de défense et de sécurité constitue un avantage stratégique susceptible de rassurer leurs frères d'armes sur les objectifs de cette RSS et l'intérêt qu'elle représente pour améliorer le fonctionnement, l'organisation et la gouvernance du secteur.

En matière de gouvernance, comme rappelé précédemment, tous ces coups d'État ont eu lieu dans le contexte d'une forte demande populaire en faveur d'une rupture qualitative dans le mode de gouvernance des pays concernés. Dans le même temps, le changement radical des mœurs et pratiques politiques est une promesse et un pilier de la rhétorique des autorités militaires qui ont, par ailleurs, développé leurs propres priorités stratégiques en la matière.

En Guinée, les autorités de transition ont adopté comme ligne directrice le principe de la refondation de l'État⁹⁰ afin d'apporter des changements dans son fonctionnement et sa relation avec les citoyens. Le Programme de référence intérimaire (PRI) 2022-2025, promulgué le 30 décembre 2022, vise à établir un cadre unique d'intervention du gouvernement et de ses partenaires de développement. Conçu pour créer les conditions d'une refondation de l'État guinéen, le PRI est l'outil d'opérationnalisation de la feuille de route du gouvernement de transition. Celle-ci est composée de cinq axes : (i) rectification institutionnelle ; (ii) cadre macroéconomique et financier ; (iii) cadre légal et gouvernance ; (iv) action

sociale, emploi et employabilité ; (v) infrastructures, connectivité et assainissement.

Au Burkina Faso, les orientations majeures tracées dans la Charte du Mouvement patriotique pour la sauvegarde et la restauration (MPSR) – réaffirmées par la Charte modifiée du 25 mai 2024 – ont été résumées en quatre piliers opérationnels après la « rectification » de septembre 2022 dans un Plan d'action pour la stabilisation et le développement (PASD) (2023–2035) : (i) lutter contre le terrorisme et restaurer l'intégrité territoriale ; (ii) répondre à la crise humanitaire ; (iii) refonder l'État et améliorer la gouvernance ; (iv) œuvrer à la réconciliation nationale et à la cohésion sociale⁹¹.

La politisation de longue date de l'armée tend à instituer une tradition d'ingérence de l'armée dans la sphère politique

Le projet de refondation du Mali est décliné en réformes consolidées au sein du Cadre stratégique de la refondation de l'État (CSRE 2022–2031)⁹² et visant l'avènement d'« un Mali nouveau bien gouverné, sécurisé et stable, soucieux du développement durable, du vivre ensemble et respectueux des droits de l'Homme et des valeurs socioculturelles »⁹³. Sur le plan de l'inclusivité, ces réformes ont pour socle politique les 517 recommandations des Assises nationales de la refondation (ANR) convoquées par les autorités du 11 au 30 décembre 2021 en vue d'établir « un diagnostic sans complaisance de la gravité et de la profondeur de la crise et ses enjeux »⁹⁴ et de se doter d'une feuille de route consensuelle. Selon le rapport officiel, les consultations ont enregistré la participation de 84 700 délégués et se sont tenues dans 95,52 % des communes et 85 % des cercles du Mali⁹⁵. Les ANR ont cependant été boycottés par une partie de la classe politique et de la société civile, ainsi que par les groupes armés signataires de l'accord d'Alger pour la paix et la réconciliation au Mali.

L'inclusivité est un critère primordial pour assurer le succès des actions structurantes sur le long terme, tant au niveau de leur conception que de leur mise en œuvre. On observe cependant que dans les quatre pays sous régime de transition, les espaces civiques

et politiques ont progressivement été restreints par la répression des libertés d'expression, d'opinion et de rassemblement pacifiques et par des arrestations et détentions arbitraires. La liberté d'information est également entravée par la perturbation régulière de l'accès à internet et aux réseaux sociaux, mais aussi par la suspension de certains médias et sites d'actualités. Dans ce contexte, plusieurs journalistes, défenseurs des droits humains et opposants se sont exilés⁹⁶. En outre, au Mali et au Burkina, les activités des partis politiques sont interdites⁹⁷.

L'inclusivité est un critère primordial pour assurer le succès des actions structurantes sur le long terme, à la fois dans leur conception et leur mise en œuvre

Cette évolution constitue un risque d'autant plus important que les autorités maliennes et burkinabés ont procédé à l'extension de leurs transitions respectives à l'issue de consultations nationales auxquelles n'ont pas participé toutes les parties prenantes. Afin d'assurer une adhésion sociale et politique aussi large que possible aux efforts de renforcement de la stabilité de l'État, les autorités des quatre pays en transition devraient veiller à rétablir l'activité des partis politiques et à assurer le respect des libertés collectives et individuelles.

Investir dans les domaines civils prioritaires

Qu'il s'agisse des CAG survenus depuis 2020 ou des renversements d'alliances stratégiques en faveur de la Russie, les évolutions récentes du contexte régional ont fortement éprouvé les relations des États du Sahel central avec leurs partenaires bilatéraux traditionnels, tels que l'UE et ses États membres. C'est dans le cas du Niger que les tensions politiques ont le plus fortement impacté la coopération, avec la suspension non seulement des accords de coopération sécuritaire par l'UE, mais aussi de l'aide financière et au développement⁹⁸. De façon plus globale, cependant, on note une réduction de la coopération bilatérale dans les domaines à fort impact humanitaire au sein des pays en transition, en raison à la fois de la dégradation de la situation sécuritaire et des décisions de certains États de suspendre le financement de projets ou de réorienter les fonds vers d'autres thématiques, telles que la défense des droits humains.

Il est pourtant crucial pour le bien des populations et la stabilité à court, moyen et long terme des pays en transition que les partenaires traditionnels du Sahel continuent, en dépit des évolutions politiques, d'investir dans les domaines civils prioritaires que sont l'agriculture, l'accès à l'eau, la santé ou encore l'éducation.

Par leur soutien aux CAG et leur adhésion à la rhétorique souverainiste des autorités militaires, les populations sahéliennes expriment une forte volonté d'exercer une pleine indépendance dans les choix stratégiques et



LES RESTRICTIONS DES
ESPACES CIVIQUE ET
POLITIQUE SONT UN RISQUE

les orientations politiques de leurs pays. Cette posture assertive dépasse les périodes de transition actuelles et constitue un acquis auquel de futures autorités démocratiquement élues ne pourront déroger sans conséquences politiques majeures. L'article 34 de la Constitution malienne du 22 juillet 2023 fixe ainsi les modalités de l'action publique, y compris la coopération internationale, comme suit : « L'action publique est guidée par les principes fondés sur le respect de la souveraineté de l'État, les choix souverains du Peuple et la défense de ses intérêts. »

Cette aspiration des peuples sahéliens doit non seulement être décryptée par les partenaires bilatéraux et les bailleurs de fonds mais, surtout, éclairer le renouvellement de leur approche de la coopération avec la région. En tirant les leçons des échecs d'une décennie d'interventions internationales au Sahel, l'accompagnement des transitions dans les États en situation de CAG devra donc se faire sur la base de priorités et objectifs précis et selon des modalités fixées par les gouvernements, en concertation avec les organisations non gouvernementales partenaires⁹⁹.

Le renversement d'alliances stratégiques opéré par le Mali, le Burkina Faso et le Niger en faveur de la Russie réduit de façon significative le champ de la coopération avec les partenaires occidentaux dans le domaine sécuritaire.

Dans le même temps, les gouvernements militaires du Sahel semblent eux-mêmes peu enclins à reprendre cette coopération à ce stade. L'appui des partenaires européens devra donc essentiellement être envisagé à travers la reprise ou l'intensification de la coopération au développement et le soutien à des actions dans les domaines civils prioritaires identifiés, le tout en acceptant le principe d'un engagement multipolaire.

Alors que les secteurs de l'agriculture et de l'élevage structurent l'économie globale des pays du Sahel et constituent une source vitale de revenu pour les communautés rurales, leurs modes de production se sont peu modernisés et ont, de ce fait, du mal à faire face aux effets du changement climatique et à la demande croissante. Les pressions sur les ressources de plus en plus rares et les tensions autour de leur contrôle alimentent pour une grande part l'insécurité qui sévit dans les zones rurales du Sahel. Cette situation fait

de la modernisation des modes de production un enjeu stratégique de la stabilisation.

Selon une étude prospective du programme Afriques futures et innovation (AFI) de l'Institut d'études de sécurité (ISS), le développement de l'agriculture offre le meilleur potentiel pour réduire significativement la pauvreté au Mali à l'horizon 2043¹⁰⁰. Au Niger, des améliorations significatives dans le secteur agricole peuvent stimuler la croissance économique, avec un rendement agricole qui pourrait plus que doubler d'ici 2043 et permettrait ainsi une réduction de la dépendance du pays aux importations alimentaires¹⁰¹. De même, l'investissement dans des technologies agricoles modernes, l'accès au crédit pour les agriculteurs et la promotion de la sécurité alimentaire permettraient à la Guinée de passer d'une situation de dépendance vis-à-vis des importations alimentaires à une position d'exportateur net de produits agricoles en 2043¹⁰². Au Burkina Faso, les prévisions d'AFI indiquent qu'en réalisant des investissements pour moderniser l'agriculture et la rendre plus résiliente au changement climatique, le pays pourrait produire dès 2031 suffisamment de nourriture pour répondre à la demande locale et exporter potentiellement l'excédent¹⁰³.

L'appui des partenaires européens devra être envisagé en acceptant le principe d'un engagement multipolaire

Par ailleurs, en plus d'avoir causé l'augmentation exponentielle des besoins humanitaires dans la région, cette dernière décennie de crise au Sahel a redessiné les caractéristiques de la demande sociale en infrastructures de base. Alors que la région compte plus de quatre millions de personnes déplacées et réfugiées en avril 2024, l'insécurité dans les zones rurales tend à accélérer la concentration démographique dans les zones urbaines, ce qui crée une pression supplémentaire sur des ressources et services urbains déjà limités. En l'absence d'investissements soutenus par anticipation dans des secteurs comme l'eau et l'assainissement, l'éducation ou encore la santé, le risque est de voir les villes du Sahel devenir des foyers supplémentaires de déstabilisation de la région dans un futur proche.

Une étude menée par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et le Conseil danois pour les réfugiés¹⁰⁴ sur la période 2021-2023 dans les trois pays du Sahel central et au Tchad montre que ces différents secteurs sociaux de base subissent une dégradation continue. Le taux de ménages déclarant ne pas avoir accès à des soins de santé a considérablement augmenté : +4 % de 2021 à 2022, +15 % de 2022 au second semestre 2023. L'étude a également montré que la proportion des ménages ayant identifié l'eau comme l'un de leurs besoins prioritaires a augmenté de 33 % en 2021 à 42 % en 2023. En juin 2023, plus de 7 800 écoles primaires sont fermées au Sahel central, dont 5 318 au Burkina Faso, 1 545 au Mali et du 958 au Niger. 1,4 million d'enfants n'avaient pas accès à l'éducation du fait de la pauvreté, du manque d'infrastructures et de l'insécurité.

Renforcer le contrôle de la gouvernance démocratique

La récurrence des coups d'État dans les pays actuellement en transition souligne également l'importance de maintenir l'attention au-delà des scrutins post-coup d'État. La mise en œuvre des réformes et actions structurantes précédemment évoquées, visant à poser les bases d'une stabilité durable, s'inscrit dans le temps long et s'étend au-delà de la période de transition. La CEDEAO et l'UA doivent ainsi identifier les mécanismes appropriés afin que les autorités élues au terme de la transition soient également liées par les efforts de mise en œuvre de réformes structurantes amorcés lors de la période de transition précédant leur arrivée au pouvoir.

Plus largement, le soutien populaire initial aux coups d'État au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger avait pour fondement le rejet de la gouvernance des autorités civiles renversées et des systèmes en place. Ce rejet est en fait celui de la situation économique et sociale de ces pays, résultat d'une mauvaise gouvernance de longue date incluant également des séquences historiques sous leadership militaire. Dans ces régimes politiques caractérisés par un fort présidentielisme et de faibles contre-pouvoirs, et dans lesquels « le vainqueur raffe la mise », les dividendes démocratiques attendus par le plus grand nombre ont été entravés par les pratiques prédatrices et antidémocratiques de cercles politico-économiques proches du pouvoir et ont, *in fine*, fait le lit de changements de pouvoir par des moyens anticonstitutionnels.

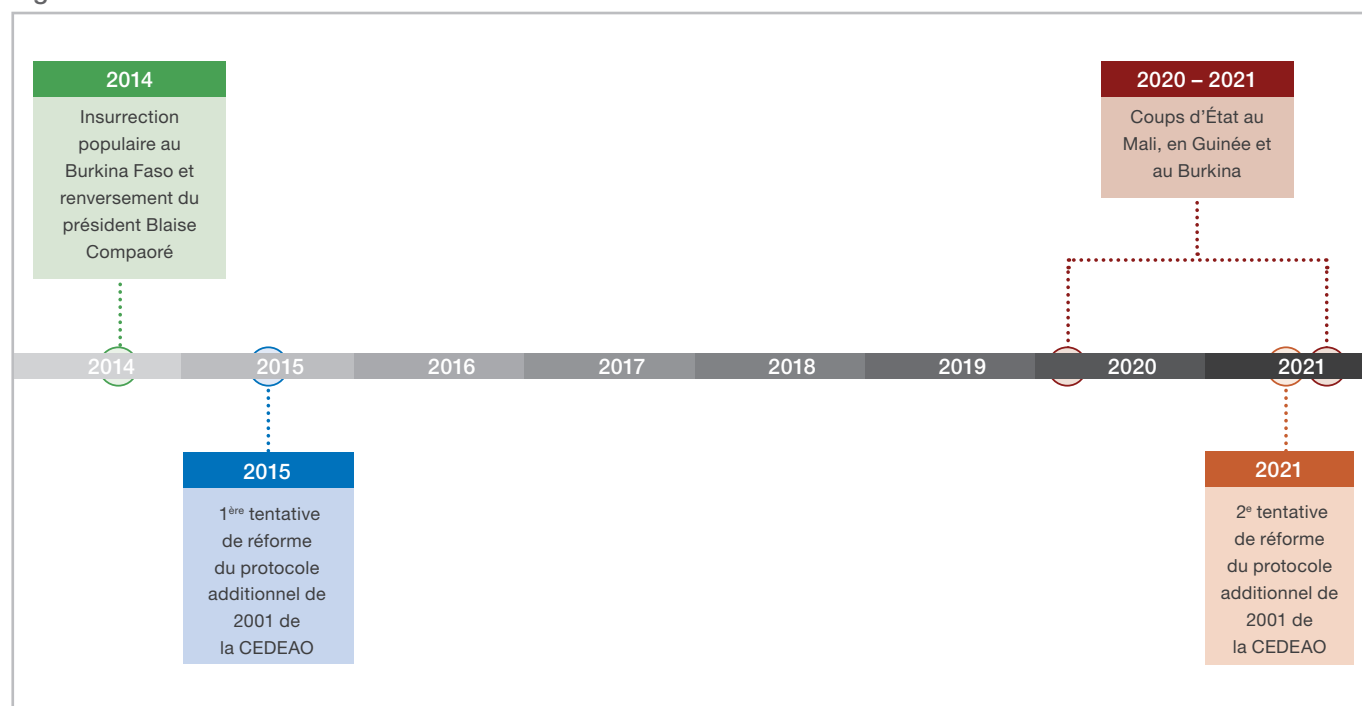
Cet état de fait met aussi directement en cause la capacité de la CEDEAO à agir de façon décisive pour rectifier et sanctionner les violations des principes d'une gouvernance démocratique par des gouvernements civils élus, qu'il s'agisse de fraudes électorales ou de manipulations constitutionnelles. Cette situation explique en grande partie le désamour des populations ouest-africaines à l'endroit de l'organisation régionale, largement perçue comme un « syndicat de chefs d'État ».

Les difficultés posées par la multiplication des CAG et l'annonce de leur retrait de la CEDEAO par le Burkina Faso, le Mali et le Niger constituent



LE SOUTIEN POPULAIRE
INITIAL AUX COUPS D'ÉTAT
AVAIT POUR FONDEMENT LE
REJET DE LA GOUVERNANCE
DES AUTORITÉS CIVILES
RENVERSÉES ET DES
SYSTÈMES EN PLACE

Figure 5 : Tentatives de révision du Protocole additionnel de la CEDEAO



paradoxalement une opportunité de réviser le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance. En lien avec la limite mentionnée plus haut, qui permet aux présidents prévoyants de faire des modifications avant la période de six mois proscrite par la CEDEAO, l'une des options à envisager serait de rendre l'obtention d'un consensus politique obligatoire pour toute modification de lois touchant aux élections et aux mandats présidentiels, quelle qu'en soit la temporalité.

Les pratiques prédatrices et antidémocratiques ont fait le lit des changements de pouvoir anticonstitutionnels

Cette option serait d'ailleurs conforme à l'alinéa 5 de l'article 23 de la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, qui considère « tout amendement ou toute révision des constitutions ou des instruments juridiques qui porte atteinte aux principes de l'alternance démocratique » comme constituant un changement anticonstitutionnel de gouvernement, passible de sanctions appropriées au même titre qu'un coup d'État militaire.

Une autre option plus explicite pour garantir l'alternance serait de proscrire les mandats successifs au-delà de deux. C'est d'ailleurs des solutions de ce type, entre autres¹⁰⁵, qui ont été proposées à deux reprises dans le cadre de tentatives de révision du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, en 2015 puis en 2021, à la demande des chefs d'État.

Les propositions formulées visaient à raffermir les mécanismes démocratiques et de gouvernance, à doter la CEDEAO de moyens supplémentaires d'agir dans les situations de manipulations constitutionnelles, notamment, et à instaurer une norme communautaire sur la limitation des mandats.

La temporalité de ces tentatives de révision du Protocole additionnel démontre qu'elles sont davantage le résultat d'une posture réactive des chefs d'État ouest-africains et de leur volonté de préserver leur pouvoir d'un renversement populaire ou militaire, que de l'aspiration à satisfaire une demande populaire d'aller vers une CEDEAO à même de répondre aux défis en matière de gouvernance. Elles correspondent en effet à l'après-renversement de Blaise Compaoré en 2014 et à la succession de coups d'État ouverte en 2020.

Toutefois, la nécessité de ces réformes apparaît maintenant plus fortement que jamais, et les chefs d'État de la CEDEAO devraient saisir l'occasion que leur offre le contexte du moment pour remettre la question de la révision du Protocole additionnel sur la table des discussions. Une telle révision pourrait d'ailleurs contribuer à redorer l'image de l'organisation aux yeux des citoyens ouest-africains et à créer les conditions du retour des États qui en ont annoncé leur départ.

Conclusion

La situation en Afrique de l'Ouest, bien que préoccupante, ne doit pas nous faire perdre de vue les avancées globales en matière de gouvernance démocratique. En effet, face aux 9 cas de CAG enregistrés sur le continent depuis 2020, on relève 11 cas d'alternance pacifique, dont 5 victoires de l'opposition contre des présidents sortants ou leurs successeurs désignés. L'exemple récent d'une alternance au Sénégal montre que malgré les défis, il y a lieu d'espérer une consolidation progressive de la gouvernance démocratique. Le contexte régional rappelle toutefois la nécessité de corriger les insuffisances confirmées de certains textes normatifs et de certaines pratiques institutionnelles et politiques, sur la base des défis identifiés.

Au vu des blocages auxquels la CEDEAO semble faire face aujourd'hui, l'UA devrait jouer un rôle beaucoup plus actif et affirmé

La redéfinition des modes et processus de gestion des CAG en Afrique de l'Ouest est devenue un enjeu urgent pour la sécurité et la stabilité dans la région. En pointe sur ces questions, la CEDEAO a cependant vu son autorité profondément remise en question par la crise politique au Niger, consécutive au coup d'État de juillet 2023. La fragmentation du bloc régional qui en a résulté, avec la création de l'AES et l'annonce du retrait du Burkina Faso, du Mali et du Niger, a fortement impacté la capacité de dissuasion de l'organisation. Le risque est élevé de voir se multiplier les crises politiques susceptibles de déboucher sur des CAG, soutenus par une forte demande sociale dans le meilleur des cas. Le scénario du pire, à savoir des affrontements entre factions militaires, a été évité de justesse au Niger mais pourrait se manifester à la faveur d'un CAG ailleurs.

Un premier aspect de la réponse à ces évolutions régionales réside dans la répartition des rôles entre la CEDEAO et l'UA et leur mise en œuvre. Comme les autres CER, l'Afrique de l'Ouest ne peut se passer d'un leadership régional fort à la légitimité incontestée, à même d'accompagner les États de la région dans leurs périodes de turbulences politiques. Au vu des blocages auxquels la CEDEAO semble faire face aujourd'hui, l'UA devrait donc jouer un rôle beaucoup plus actif et affirmé dans la gestion des CAG au Sahel et en Afrique de l'Ouest, dans le respect du principe de subsidiarité.

9

CAG CONTRE

11

ALTERNANCES PACIFIQUES
SUR LE CONTINENT
DEPUIS 2020

Le second aspect de l'adaptation au nouveau contexte régional tient aux modalités mêmes de gestion des CAG et il convient de distinguer trois temps à cet égard. Le premier est le moment de la survenance du coup d'État, pour lequel le présent rapport recommande à la CEDEAO, alors qu'elle tire les leçons de sa gestion de la crise politique au Niger, non seulement de se doter d'un régime de sanctions clair et prévisible, mais aussi de clarifier les modalités d'emploi de la force.

Les premières semaines de la transition sont une fenêtre d'opportunité capitale pour maximiser l'imputabilité des autorités militaires vis-à-vis de leurs populations

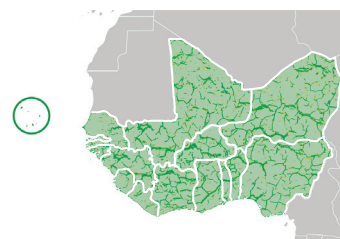
Le deuxième temps est celui de la période de transition, que les organisations continentale et régionale, comme les partenaires bilatéraux des États concernés, doivent s'efforcer d'optimiser pour une prise en charge plus efficiente des problèmes structurels dont les CAG sont l'expression. Des actions structurantes visant la stabilité à long terme peuvent être lancées en matière de RSS et de gouvernance. Dans cette perspective et au vu des restrictions progressives de l'espace civique en cours, les premières semaines de la transition constituent une fenêtre d'opportunité capitale afin de maximiser l'imputabilité des autorités militaires vis-à-vis de leurs populations, en lien avec les engagements pris ou à prendre avec les partenaires extérieurs.

Le troisième temps est celui du retour à l'ordre constitutionnel, durant lequel l'attention des acteurs politiques, de la société civile, des médias, des partenaires régionaux et extérieurs doit être maintenue sur le pays en rémission. L'ancrage populaire des CAG au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger résulte principalement du rejet de la gouvernance des autorités civiles renversées et enseigne que l'élection démocratique ne doit plus être un blanc-seing aux autorités élues.

Des défis de court terme demeurent cependant, au premier rang desquels l'annonce de la sortie du Burkina Faso, du Mali et du Niger de la CEDEAO et les menaces que cette décision fait peser sur l'intégration régionale, même si le maintien de l'adhésion de ces États à l'UEMOA, pour l'instant, permet de préserver un certain nombre d'acquis.

Bamako, Niamey et Ouagadougou maintiennent pour l'instant leur position prévoyant une sortie avec effet immédiat, dont le bénéfice politique est de les soustraire à l'autorité et aux exigences statutaires de l'organisation. Or, la position officielle de la CEDEAO est que le retrait des trois États ne sera effectif que le 29 janvier 2025, au terme de la période statutaire d'un an prévue par les textes¹⁰⁶. Elle a appelé le Mali, le Burkina Faso et le Niger à reconsidérer leur décision.

Les prochains mois seront déterminants pour l'intégration régionale, la coopération sécuritaire¹⁰⁷ et l'avenir de la CEDEAO, qui célébrera son



LA FRAGMENTATION DU BLOC RÉGIONAL QUI A RÉSULTÉ DU COUP D'ÉTAT AU NIGER A IMPACTÉ LA CAPACITÉ DE DISSUASION DE L'ORGANISATION

50^e anniversaire en 2025. Les efforts de médiation¹⁰⁸ visant à maintenir le Burkina Faso, le Mali et le Niger au sein de l'organisation consisteront vraisemblablement en un plaidoyer envers ces États et des négociations sur la durée et les objectifs de leurs transitions, l'organisation d'élections et la nécessité de préserver un espace civique ouvert. Mais alors que l'efficacité de la CEDEAO a été mise à rude épreuve, il existe aussi des défis urgents que l'organisation doit relever : la vulgarisation de l'Acte additionnel portant régime des sanctions, la révision du Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance, son soutien à la lutte contre le terrorisme dans ses États membres, ainsi que la garantie de son autonomie financière et stratégique sur la base de ressources internes.

Les dirigeants civils des autres États membres de la CEDEAO doivent, quant à eux, prendre conscience du fait que certaines de leurs actions, même légales d'un point de vue strictement juridique, peuvent affaiblir l'organisation sous-régionale dans son ambition de promouvoir et de protéger des normes de gouvernance démocratique dans la région. Le fait

de briguer des mandats supplémentaires en interprétant ou en modifiant des constitutions à l'encontre de leur l'esprit et du souhait de la majorité des citoyens de l'État membre en est un exemple.

Les efforts de médiation et de réconciliation avec l'AES pourraient être l'occasion d'accélérer le processus de réforme de la CEDEAO

Toute réforme des instruments relatifs à la démocratie et la bonne gouvernance devra donc aussi engager les États dont les positions ont contribué à bloquer certaines initiatives et tentatives de révision et de réformes au cours des dernières années. Les efforts de médiation et de réconciliation avec les pays de l'AES pourraient également être l'occasion d'accélérer le processus de réforme de l'organisation régionale, afin d'en corriger, à travers un processus incluant les États de l'AES, les dysfonctionnements qui ont notamment conduit à son affaiblissement.

Notes

- 1 I Maïga et H S Bako, « Enseignements électoraux maliens pour le Burkina et le Niger », *ISS Today*, 10 novembre 2020, <https://issafrica.org/fr/iss-today/enseignements-electoraux-maliens-pour-le-burkina-et-le-niger> ; M M Diatta, « Coup d'État militaire au Mali : le mouvement de contestation populaire en pleine lumière », *ISS Today*, 24 août 2020, <https://issafrica.org/fr/iss-today/coup-detat-militaire-au-mali-le-mouvement-de-contestation-populaire-en-pleine-lumiere>.
- 2 Selon plusieurs sources, le coup d'État du 5 septembre 2021 aurait eu pour déclencheur des rivalités opposant le ministère de la Défense et les forces spéciales, mais il est indéniable que le troisième mandat controversé d'Alpha Condé a contribué à créer un contexte favorable, voir F Diallo, « Guinée : qui est Mamadi Doumbouya, le lieutenant-colonel qui a renversé Alpha Condé ? », *Jeune Afrique*, 6 septembre 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1227919/politique/guinee-qui-est-mamadi-doumbouya-le-lieutenant-colonel-qui-a-renverse-alpha-conde/>.
- 3 D Zounmenou, « La Guinée peut-elle éradiquer les coups d'État de sa culture politique ? », *ISS Today*, 24 septembre 2021, <https://issafrica.org/fr/iss-today/la-guinee-peut-elle-eradiquer-les-coups-detat-de-sa-culture-politique>.
- 4 *Id.*
- 5 « Burkina Faso : 478 militaires tués depuis 2015 dans des attaques (Armée) », *Agence Anadolu*, 1^{er} novembre 2021, <https://www.aa.com.tr/fr/afrique/burkina-faso-478-militaires-tu%C3%A9s-depuis-2015-dans-des-attaques-arm%C3%A9e/2409045>.
- 6 « Burkina : #Kaboré écarté, le lieutenant-colonel #Damiba prend le pouvoir », *Jeune Afrique*, 24 janvier 2022, <https://www.youtube.com/watch?v=usVLlaa9vXk>.
- 7 O Moderan et F R Koné, « À quoi doit-on le coup d'État au Burkina Faso ? », *ISS Today*, 31 janvier 2022, <https://issafrica.org/fr/iss-today/a-quoi-doit-on-le-coup-detat-au-burkina-faso>.
- 8 *Id.*
- 9 M Aksar, D Lewis et D Gauthier-Villars, « Insight: Behind Niger's coup, a feud over the former president's legacy », *Reuters*, 7 août 2023, [https://www.reuters.com/world/africa/behind-nigers-coup-feud-over-former-presidents-legacy-2023-08-06/#:~:text=NIAMEY%2C%20Aug%206%20\(Reuters\),familial%20with%20the%20matter%20said](https://www.reuters.com/world/africa/behind-nigers-coup-feud-over-former-presidents-legacy-2023-08-06/#:~:text=NIAMEY%2C%20Aug%206%20(Reuters),familial%20with%20the%20matter%20said).
- 10 D Sow, « La CEDEAO doit aller au-delà du recours à la force au Niger », *ISS Today*, 9 août 2023, <https://issafrica.org/fr/iss-today/la-cedeao-doit-aller-au-dela-du-recours-a-la-force-au-niger>.
- 11 I K Souaré et P-S Handy, « Bon coup, mauvais coup ?, les errements d'une transition qui peut encore réussir en Guinée », Institut d'études de sécurité, *ISS Paper 195*, 7 août 2009, <https://issafrica.org/fr/recherches/article-iss/bon-coups-mauvais-coups-les-errements-dune-transition-qui-peut-encore-reussir-en-guinee> ; « Mamadou Tandja renversé, trois colonels prennent le pouvoir », *Jeune Afrique*, 19 février 2010, <https://www.jeuneafrique.com/186092/politique/mamadou-tandja-renvers-trois-colonels-prennent-le-pouvoir/> ; « Mali : faire la paix en préparant la guerre », Institut d'études de sécurité, Rapport sur la paix et la sécurité dans l'espace CEDEAO, Numéro 1 octobre 2012, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/ecowas1-FR.pdf> ; I Maïga, L-A Thérout-Bénoni, T Agbahey, W Assanvo, « La tentative de Compaoré de prolonger son règne se retourne contre lui au Burkina Faso », *ISS Today*, 31 octobre 2014, <https://issafrica.org/iss-today/compaore-bid-to-extend-his-reign-backfires-in-burkina-faso#FR>.
- 12 À l'exception de la première phase de la transition au Mali (août 2020 – mai 2021) où un militaire à la retraite, donc considéré comme civil, avait été désigné pour diriger la transition.
- 13 Une transition de 18 mois avait été négociée avec la CEDEAO à l'issue du coup d'État d'août 2020. Le coup d'État de mai 2021 a ouvert une seconde phase de transition. Le 30 décembre, le panel des Assises nationales de la refondation (ANR) a proposé une extension de la durée de la transition à cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2022. Cependant, sous la pression des sanctions drastiques de la CEDEAO, les autorités de transition ont dévoilé, le 28 juin 2022, un chronogramme raccourci des réformes politiques et institutionnelles et des élections devant s'achever le 26 mars 2024.
- 14 Communiqué N 060 du 25 septembre 2023 du gouvernement de la transition relatif au chronogramme des réformes politiques et électoralles pour un retour à un ordre constitutionnel apaisé et sécurité au Mali.
- 15 « Au Mali, le dialogue national recommande de "proroger la transition" militaire de plusieurs années », *Jeune Afrique*, 11 mai 2024, <https://www.jeuneafrique.com/1566991/politique/au-mali-le-dialogue-national-recommande-de-proroger-la-transition-militaire-de-plusieurs-annees/>.
- 16 « Burkina Faso : les assises nationales ont adopté une prolongation de la transition de 60 mois (5 ans) », *Burkina24*, 25 mai 2024, <https://burkina24.com/2024/05/25/burkina-faso-les-assises-nationales-ont-adopte-une-prolongation-de-la-transition-de-60-mois-5-ans/>.
- 17 « Guinée : "Nous devons travailler à une décrispation politique", annonce le Premier ministre Bah Oury », *RFI*, 12 mars 2024, <https://www.rfi.fr/fr/podcasts/le-grand-invite-C3%A9-france/20240312-guinee-nous-devons-travailler-%C3%A0-une-d%C3%A9crispation-politique-annonce-le-premier-ministre-bah-oury>.
- 18 « Message à la nation du Président du CNSP : le général Tiani annonce la convocation d'un dialogue inclusif pour décider des grandes orientations de la transition », *ActuNiger*, 20 août 2023, <https://www.actuniger.com/politique/19446-message-a-la-nation-du-president-du-cnsp-le-general-tiani-annonce-la-convocation-d-un-dialogue-inclusif-pour-decider-des-grandes-orientations-de-la-transition.html>.
- 19 Communiqué conjoint du Burkina Faso, du Mali et du Niger, 28 janvier 2024.
- 20 « Niger : une délégation togolaise à Niamey après l'annonce de la sortie de la CEDEAO », *RFI*, 30 janvier 2024, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20240130-niger-une-d%C3%A9l%C3%A9gation-togolaise-%C3%A0-niamey-apr%C3%A8s-l-annonce-de-la-sortie-de-la-ce-deao>.
- 21 Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), « Soldats et citoyens : les coups d'État militaires et le besoin d'un renouveau démocratique en Afrique », 14 juillet 2023, www.undp.org/africa/publications/soldiers-and-citizens.
- 22 Amnesty International, « La situation des droits de l'homme dans le monde », avril 2024, https://amnestyfr.cdn.prismic.io/amnestyfr/dd34945a-1514-4bd7-9088-76c86a51a122_french_2024-04-22.pdf.
- 23 Communiqué conjoint du Burkina Faso, du Mali et du Niger, *Op. cit.*
- 24 L-A Thérout-Bénoni, « Le Mali au lendemain de l'opération militaire française », Institut d'études de sécurité, *Analyse de situation*, février 2013, <https://issafrica.org/research/situation-reports/mali-in-the-aftermath-of-the-french-military-intervention-le-mali-au-lendemain-de-de-operation-militaire-francaise>.
- 25 L-A Thérout-Bénoni, « The Long Path to MINUSMA: Assessing the International Response to the Crisis in Mali », *Taylor and Francis Group*, 2014, <https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781315850764-13/long-path-minusma-lori-anne-th%C3%A9roux-b%C3%A9noni>.
- 26 Elle a été autorisée par l'UA en 2015. Cf. W Assanvo, J E Abatan, W A Sawadogo, « La Force multinationale de lutte contre Boko Haram : quel bilan ? », Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de*

l'Ouest 19, 31 août 2016, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war19-fr.pdf>.

- 27 I Maïga, « Le G5 Sahel doit faire plus que lutter contre la terreur », *ISS Today*, 5 juillet 2017, <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-g5-sahel-doit-faire-plus-que-lutter-contre-la-terreur>
- 28 Le 15 mai 2022, le Mali annonce son retrait du G5 Sahel, suivi du Burkina Faso et du Niger dans un communiqué commun le 2 décembre 2023. Le Niger a suspendu sa participation à la FMM à la suite du coup d'État du CNSP. L'initiative d'Accra demeure pour le moment la plus inclusive des structures.
- 29 En dehors du Tchad, du Cameroun et de la Mauritanie, qui ne sont pas membres de la CEDEAO.
- 30 S Kwarkye, « Le dernier plan de lutte contre le terrorisme de la CEDEAO piétine », *ISS Today*, 17 février 2021, <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-dernier-plan-de-lutte-contre-le-terrorisme-de-la-cedeao-pietine>.
- 31 « Alliance des Etats du Sahel », *Jeune Afrique*, <https://www.jeuneafrique.com/institutions/alliance-etats-du-sahel-mali-burkina-faso-niger/>
- 32 Les actions de Macky Sall début 2024 au Sénégal, la modification constitutionnelle actée au Togo en avril 2024, les rumeurs sur une quatrième candidature de Ouattara en 2025 et l'incertitude de la situation d'Adama Barrow en Gambie quant à ses intentions ou non de briguer un troisième mandat en 2026 contribuent à cet état de fait.
- 33 Cf. 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 de la CEDEAO.
- 34 Cette modification aurait permis au président Tandja de prolonger de trois ans son mandat et de se représenter à sa guise. Cf. « Le président Tandja promulgue une nouvelle Constitution critiquée », *France 24*, 18 août 2009, <https://www.france24.com/fr/20090818-president-tandja-promulgue-une-nouvelle-constitution-critiquee-> ; « La CEDEAO prend acte de la "fin légale" du mandat du président Tandja », *RFI*, 22 décembre 2009, <https://www.rfi.fr/fr/contenu/20091222-cedeao-prend-acte-fin-legale-mandat-president-tandja>
- 35 La révision du protocole est évoquée dans la section suivante.
- 36 Voir la section "Repenser la gestion des CAG en tirant les leçons de la crise au Niger" ci-dessous.
- 37 Communiqué final du deuxième Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique du Niger, Abuja, 10 août 2023, https://ecowas.int/wp-content/uploads/2023/08/FRE_Final-Communique-1_230810_231624.pdf.
- 38 Le Processus de Nouakchott est un mécanisme de renforcement de la coopération régionale dans les domaines de la sécurité et du renseignement en appui à la lutte contre le terrorisme, l'extrémisme et la criminalité transnationale organisée, lancé par l'UA le 17 mars 2013 dans la capitale mauritanienne. La composition initiale comprenait l'Algérie, le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, la Guinée, la Libye, le Mali, la Mauritanie, le Niger, le Nigeria, le Sénégal et le Tchad. cf: UA, Conclusion de la réunion ministérielle sur le renforcement de la coopération en matière de sécurité et l'opérationnalisation de l'Architecture africain de paix et de sécurité dans la zone Sahélo-saharienne, 17 mars 2023, https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/8451/Enh%20Sec%20Ope_F.pdf?sequence=2&isAllowed=y.
- 39 Face à la multiplication des coups d'État sur le continent depuis 2020, l'Union africaine a initié en 2022 le Forum d'Accra sur les changements anticonstitutionnels de gouvernement et tenu un Sommet extraordinaire de l'Assemblée de l'UA sur le terrorisme et les changements anticonstitutionnels de gouvernement à Malabo en mai 2022. Les déclarations respectives issues de ces rencontres témoignent de la volonté de l'UA de s'attaquer aux facteurs des CAG, au premier rang desquels les manipulations constitutionnelles et électorales, et condamne toutes les formes de CAG. Elles réaffirment le principe de tolérance zéro des États membres et l'adhésion de ses derniers à la Charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance et à la déclaration de Lomé.
- 40 PSC Insights, « Des incohérences qui affectent l'influence de l'Union africaine au Tchad », *Institut d'études de sécurité*, 20 juin 2023, <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/des-incoherences-qui-affectent-linfluence-de-lunion-africaine-au-tchad> ; PSC Insights, « Les élections au Tchad : un baromètre pour le Conseil de paix et de sécurité », *Institut d'études de sécurité*, 3 mai 2024, <https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/les-elections-au-tchad-un-barometre-pour-le-conseil-de-paix-et-de-securite>.
- 41 C Thévenin, « Rupture des accords de défense avec la France : vers "un vide politique, militaire et diplomatique" », *Le Dauphiné libéré*, 5 mai 2022, <https://www.ledauphine.com/defense-guerre-conflit/2022/05/05/rupture-des-accords-de-defense-avec-la-france-vers-un-vid-politique-militaire-et-diplomatique>.
- 42 Cette phase particulièrement idyllique de la relation entre la France et Mali a commencé à prendre fin dès mi-2013 lorsque des populations maliennes se sont demandé pourquoi les Français n'ont pas permis aux FAMA de rentrer à Kidal, comme ils avaient fait à Gao et à Tombouctou. Des manifestations anti-françaises ont ainsi eu lieu en juin 2013, et cela a continué avec le temps. « Mali : des clés pour comprendre la reprise de Kidal », *Africanews*, 11 novembre 2023, <https://fr.africanews.com/2023/11/15/mali-des-cles-pour-comprendre-la-reprise-de-kidal/> ; « Des Maliens accusent la France de ne pas vouloir libérer Kidal, occupée par les Touareg », *Le Monde Afrique*, 31 mai 2013, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2013/05/31/des-maliens-accusent-la-france-de-ne-pas-vouloir-liberer-kidal-occupee-par-les-touareg_3421583_3212.html.
- 43 Communiqué du gouvernement de la République du Mali du 2 mai 2023, *ORTM*, <https://www.facebook.com/watch/?v=541267590902107>.
- 44 Communiqué n°030 du gouvernement de la transition, 15 mai 2022
- 45 « Mali : Emmanuel Macron annonce la fin de l'opération "Barkhane" », *Le Monde*, 17 février 2022, https://www.lemonde.fr/videos/video/2022/02/17/mali-emmanuel-macron-annonce-la-fin-de-l-operation-barkhane_6114094_1669088.html.
- 46 « Mali : fin officielle de la task force Takuba, annonce la France », *RFI*, 1^{er} juillet 2022, <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20220701-mali-fin-officielle-de-la-task-force-takuba-annonce-la-france>.
- 47 Service d'action extérieure de l'Union européenne, « Mali : communiqué de presse sur le non-renouvellement du mandat d'EUTM Mali », 5 mai 2024, https://www.eeas.europa.eu/eeas/mali-communique%C3%A9-de-presse-sur-le-non-renouvellement-du-mandat-d%E2%80%99eutm-mali_und_en.
- 48 Son mandat actuel prend toutefois fin le 31 janvier 2025.
- 49 Communiqué conjoint n°001 du Burkina Faso et de la République du Niger, 1 décembre 2023
- 50 « Coups de grâce bis et ter : le Niger dénonce "EUCAP Sahel Niger" et "EUMPM" », *Ouest France*, 4 décembre 2023, <https://lignesdedefense.blogs.ouest-france.fr/archive/2023/12/04/coup-de-grace-bis-et-ter-le-niger-denonce-eucap-sahel-niger-24287.html>.
- 51 « Des soldats russes déployés au Burkina Faso », *DW*, 26 janvier 2024, <https://www.dw.com/fr/burkina-faso-russie-africa-corps-instructeurs/a-68098689>.
- 52 « Coopération militaire Moscou – Niamey : arrivée d'instructeurs et de matériel russes », *VOA Afrique*, 18 avril 2024, <https://www.voaafrique>.

- com/a/coop%C3%A9ration-militaire-croissante-entre-moscou-et-niamey-arriv%C3%A9-d-instructeurs-et-de-mat%C3%A9riel-russes-au-niger/7574328.html.
- 53 « La Russie envoie une délégation militaire au Niger », Jeune Afrique, 2 décembre 2023, <https://www.jeuneafrique.com/1511156/politique/la-russie-envoie-une-delegation-militaire-au-niger/>
 - 54 International Crisis Group, « Revoir l'approche de l'Europe au Sahel », *Commentary*, 30 janvier 2024, <https://www.crisisgroup.org/fr/africa/sahel/reorienting-europes-approach-in-the-sahel>.
 - 55 « Tchad : aux funérailles d'Idriss Déby, la France assure la junte de son soutien pour la "stabilité" », *Le Monde*, 23 avril 2021, https://www.lemonde.fr/afrique/article/2021/04/23/funerailles-d-idriss-deby-la-france-assure-la-junte-de-son-soutien-pour-la-stabilite-du-tchad_6077827_3212.html.
 - 56 « Mali : Emmanuel Macron annonce la fin de l'opération "Barkhane" », *Le Monde*, 17 février 2022, *Op. cit.* ; « Russie-France : Emmanuel Macron à l'offensive pour faire barrage à Wagner au Mali », *Jeune Afrique*, 16 novembre 2021, <https://www.jeuneafrique.com/1266594/politique/russie-france-emmanuel-macron-a-loffensive-pour-faire-barrage-a-wagner-au-mali/>.
 - 57 « Mali : le régime d'Assimi Goïta pose ses conditions pour renouer avec Paris », *Jeune Afrique*, 25 octobre 2022, <https://www.jeuneafrique.com/1388209/politique/mali-le-regime-dassimi-goita-pose-ses-conditions-pour-renouer-avec-paris/>.
 - 58 Le CNRD a rejeté toute intervention militaire de la CEDEAO au Niger à la suite du coup d'État du 26 juillet 2023 ayant conduit au renversement du président Mohamed Bazoum et refusé d'appliquer les sanctions économiques et financières décidées par le Sommet extraordinaire des chefs d'État du 31 juillet. Cf. Communiqué N 002/CNRD/2023, 31 juillet 2023.
 - 59 T Vircoulon et S Piers, « Où va la transition guinéenne ? Ou l'insoutenable légèreté du "colonellisme" », *Egmont Paper n° 122*, mai 2023, https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2023/05/Thierry-Vircoulon_Paper_122_vFinal.pdf?type=pdf.
 - 60 R Hoinathy, M Samuel et A Olojo, « Gérer les désengagements des groupes extrémistes violents : principaux enseignements du bassin du lac Tchad », Institut d'études de sécurité, *Note d'analyse*, 2 août 2023, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/pb-173-fr.pdf>.
 - 61 W Assanvo, B Dakono, L-A Théroux-Bénoni et I Maïga, « Extrémisme violent, criminalité organisée et conflits locaux dans le Liptako-Gourma », Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* 26, 10 décembre 2019, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-26-fr.pdf> ; I Maïga, « Répondre à l'insécurité dans le Liptako-Gourma », Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* 34, 29 mars 2021, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-34.pdf> ; J E Abatan et W Assanvo, « Liens entre extrémisme violent et activités illicites au Bénin », Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* 42, 5 septembre 2023, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-42-fr.pdf> ; W Assanvo, « Liens entre extrémisme violent et activités illicites en Côte d'Ivoire », Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* 44, 18 septembre 2023, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-44-fr.pdf>.
 - 62 F Akum, R Hoinathy et M Samuel, « Sortir des groupes extrémistes violents dans le bassin du lac Tchad », Institut d'études de sécurité, *Rapport sur l'Afrique de l'Ouest* 32, 30 mars 2021, <https://issafrica.s3.amazonaws.com/site/uploads/war-32-french.pdf> ; F Batault, M Samuel, C Delanga avec M Bukar, F Y A Badu, F A Muhammad, F Ajimi, S Boubacar et S O'Neil, « Prospects for Dialogue and Negotiation to Address the Conflict in the Lake Chad Basin », UNIDIR, Genève, 2024, <https://doi.org/10.37559/MEAC/24/03>.
 - 63 F Djilo, P-S Handy, « L'UA peut-elle remédier à la crise du multilatéralisme africain ? », *ISS Today*, 16 février 2023, <https://issafrica.org/fr/iss-today/ua-peut-elle-remedier-a-la-crise-du-multilateralisme-africain>.
 - 64 « Les temps que nous traversons actuellement dans notre sous-région exigent que nous prenions des décisions difficiles mais courageuses qui placent le sort de nos populations au centre de nos délibérations. La démocratie n'est rien d'autre que le cadre politique et la voie à suivre pour répondre aux besoins fondamentaux et aux aspirations des populations. C'est pourquoi nous devons réexaminer notre approche actuelle de la recherche d'un ordre constitutionnel dans quatre de nos États membres [...] » (traduction française du texte). D Anichukwueze, « [FULL SPEECH] ECOWAS Summit: Tinubu Seeks Constructive Dialogue To End Crisis In Niger, Burkina Faso, Guinea, Mali », *ChannelTV*, 24 février 2024, <https://www.channelstv.com/2024/02/24/full-text-of-president-tinubu-address-at-ecowas-extraordinary-summit/>.
 - 65 En mars 1998, la CEDEAO est parvenue à rétablir par une intervention militaire le président sierra-léonais, Ahmad Tejan Kabbah, environ 18 mois après son renversement. La menace de la CEDEAO d'intervenir militairement a aussi été appliquée en Gambie et a permis la réussite des efforts diplomatiques dirigés par les présidents guinéen Alpha Condé et mauritanien Mohamed Ould Abdel Aziz afin de contraindre le président Yaya Jammeh à céder le pouvoir en 2016. Forte de ces expériences, la CEDEAO a agité la menace d'une intervention à la suite du coup d'État du 26 juillet 2023 au Niger, supposant que les militaires allaient céder rapidement, avant que ses décisions ne suscitent des critiques car leurs effets devaient être de courte durée. C'était compter sans le soutien dont ont bénéficié les militaires nigériens de la part d'autres régimes militaires qui, agissant sur la force du nombre, trouvaient déjà encombrantes les injonctions de la CEDEAO à respecter les durées des transitions.
 - 66 Communiqué final du 51^e Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique au Niger, Abuja, 30 juillet 2023, <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2023/07/COMMUNIQUE-FINAL-CINQUANTE-ET-UNIEME-SOMMET-EXTRAORDINAIRE-DE-LA-CONFERENCE-DES-CHEFS-DETAT-ET-DE-GOUVERNEMENT-DE-LA-CEDEAO-SUR-LA-SITUATION-POLITIQUE-AU-NIGER.pdf>.
 - 67 Communiqué final du Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique, la paix et la sécurité dans la région, Abuja, 24 février 2024, https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2024/02/Fr-Extraordinary-Summit_Final-Communique2_fin_240225_192411.pdf.
 - 68 Entretiens menés à Niamey, février 2024.
 - 69 O Moderan, F R Koné et F Maïga, « Au-delà des sanctions de la CEDEAO, quelle sortie de crise pour le Mali ? » *ISS Today*, 21 janvier 2022, <https://issafrica.org/fr/iss-today/au-dela-des-sanctions-de-la-cedeao-quelle-sortie-de-crise-pour-le-mali>.
 - 70 Communiqué conjoint du Burkina Faso, du Mali et du Niger, 28 janvier 2024.
 - 71 Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions à l'encontre des États membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO, Abuja, 17 février 2012.
 - 72 Communiqué de la 62^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, 4 décembre 2022, https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/12/Fr_Communique-Final_62em-Sommet-de-la-CEDEAO_Rev.pdf.
 - 73 Communiqué final du deuxième Sommet extraordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO sur la situation politique du Niger, Abuja, 10 août 2023, https://ecowas.int/wp-content/uploads/2023/08/FRE_Final-Communique-1_230810_231624.pdf.

- 74 M Diawara, « Gambie : comment Jammeh entend rester au pouvoir », *Le Point*, 3 janvier 2017, https://www.lepoint.fr/afrique/gambie-comment-jammeh-entend-rester-au-pouvoir-03-01-2017-2094223_3826.php.
- 75 « Ahmad Tejan Kabbah de retour en Sierra Leone », *Libération*, 10 mars 1998, https://www.liberation.fr/planete/1998/03/10/ahmad-tejan-kabbah-de-retour-en-sierra-leone_232711/.
- 76 Le Togo avait affiché sa préférence pour une solution négociée, en entreprenant une médiation avec les autorités militaires du Niger. À la suite de la requête du CNSP, au mois de novembre 2023, sollicitant le Togo pour agir à titre de médiateur, la CEDEAO a officiellement désigné ce dernier, la Sierra Leone, le Bénin et le Nigéria comme médiateurs à l'issue de son sommet du 10 décembre 2023. Cf. « La junte d'Abdourahmane Tiani demande la médiation du Togo », *Jeune Afrique*, 7 novembre 2023. <https://www.jeuneafrique.com/1501279/politique/la-junte-dabdourahmane-tiani-demande-la-mediation-du-togo/>; Communiqué de la 64^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de la CEDEAO, 10 décembre 2023, Abuja, https://ecowas.int/wp-content/uploads/2023/12/FRENCH_Final-Com-64th-Summit-Final-Communique-vs-1_231211_115124.pdf.
- 77 Communiqué conjoint n° 001 du Burkina Faso et de la République du Mali, Ouagadougou, Bamako, 31 juillet 2023.
- 78 Union africaine, Conseil de paix et de sécurité, Communiqué adopté lors de sa 1168^e réunion tenue le 14 août 2023 sur l'exposé actualisé de la situation au Niger, 22 août 2023, <https://www.peaceau.org/fr/article/communique-de-la-1168e-reunion-du-cps-tenue-le-14-aout-2023-sur-l-expose-actualise-de-la-situation-au-niger>. Ce communiqué a été publié huit jours après la réunion du CPS, en raison de divergences internes sur la question de l'intervention militaire, l'Algérie, l'Afrique du Sud et l'Égypte y étant notamment opposées. Le CPS s'est inscrit en phase avec les efforts de la CEDEAO visant à trouver une solution diplomatique, mais s'est contenté de prendre note de la décision de l'organisation de recourir à la force et a requis une évaluation des implications humanitaires, économiques et sécuritaires d'une intervention.
- 79 La position de l'Algérie, pays frontalier du Niger et du Mali, a joué également contre le principe stratégique de dissuasion qui sous-tendait la menace d'intervention militaire de la CEDEAO. En s'opposant publiquement à l'idée d'une intervention militaire, au lieu de travailler avec la CEDEAO pour exprimer ses préoccupations en privé et demander un report de l'ultimatum afin de donner davantage de chances aux efforts diplomatiques, l'Algérie a remis en cause ouvertement l'approche de la CEDEAO mais s'est dépossédée, en même temps, de l'épée de Damoclès que cette menace constituait pour donner force à ses propres démarches diplomatiques. C'est pourtant une approche similaire qui avait aidé l'ancien président guinéen, Alpha Condé. Il s'était servi de la menace d'une intervention militaire de la CEDEAO, sans la critiquer publiquement, pour convaincre Yahya Jammeh de céder le pouvoir en Gambie en janvier 2017.
- 80 N Amadou, « Lutte antiterroriste, la CEDEAO veut prendre le relais », *DW*, 5 décembre 2022, <https://www.dw.com/fr/lutte-antiterroriste-c%C3%A9d%C3%A9-force-r%C3%A9gionale/a-63991652>.
- 81 Les entretiens de l'ISS avec des représentants de la CEDEAO et de ses États membres indiquent aussi que cette décision aurait été prise pendant le huis clos des chefs d'État, sans consultations préalables avec la Commission et sans l'avis d'experts militaires et juridiques. Au-delà des textes, c'est peut-être dans ce cas précis, le mode de prise de décision et les méthodes de travail de la Commission qu'il faudrait revoir.
- 82 « Niger crisis: ECOWAS counting on the support of the EU », *Africanews*, 1^{er} septembre 2023, <https://www.africanews.com/2023/09/01/niger-crisis-ecowas-counting-on-the-support-of-the-eu/>.
- 83 « Niger : Paris appuie "avec fermeté" l'effort de la CEDEAO pour faire échouer la tentative de putsch », *France24*, 5 août 2023, <https://www.france24.com/fr/afrique/20230805-niger-la-france-soutient-les-efforts-de-la-c%C3%A9d%C3%A9-pour-faire-%C3%A9chouer-la-tentative-de-putsch>.
- 84 F Akum et P-S Handy, « Coups d'État : causes ou symptômes de la mauvaise gouvernance ? », *ISS Today*, 8 septembre 2020, <https://issafrica.org/fr/iss-today/coups-detat-causes-ou-symptomes-de-la-mauvaise-gouvernance>.
- 85 « Tentative de coup d'État au Niger », *DW*, 31 mars 2020, <https://www.dw.com/fr/tentative-de-coup-detat-au-niger/a-57059061>.
- 86 L-A Thérout-Bénoni et A Kanté, « Revoir les objectifs pour mieux gérer les transitions militaires en Afrique de l'Ouest », *ISS Today*, 7 mars 2023, <https://issafrica.org/fr/iss-today/revoir-les-objectifs-pour-mieux-gerer-les-transitions-militaires-en-afrique-de-louest>.
- 87 A K Saidou, « Démocratie et insécurité au Sahel : une cohabitation impossible ? » *Global Africa* (5), 2024, p. 138–152, <https://doi.org/10.57832/npyn-dh45>.
- 88 PNUD, « Soldats et citoyens : les coups d'État militaires et le besoin d'un renouveau démocratique en Afrique », *Op. cit.*
- 89 P M Toupane et S Daffé, « Sénégal : sortir de l'impasse », *ISS Today*, 15 février 2024, <https://issafrica.org/fr/iss-today/senegal-sortir-de-limpasse>.
- 90 Ce principe repose sur trois aspects : (i) définitivement tourner la page de l'autocratie qui minait dangereusement la stabilité des institutions nationales ; (ii) alléger les souffrances des populations ; et (iii) rattraper les retards injustifiés de la Guinée sur le plan du développement socioéconomique. » Ministère de l'Économie, des Finances et du Plan, Programme de référence intérimaire de la transition 2022 – 2025, décembre 2022, <https://mpci.gov.gn/file/2023/01/Programme-de-Reference-Interimair-VF.pdf>.
- 91 Burkina Faso, Plan d'action pour la stabilisation et le développement (PA-SD), janvier 2023, https://www.pndes.gov.bf/fileadmin/user_upload/storage/accueil/PA-SD.pdf.
- 92 Le CSRE s'articule autour de cinq axes stratégiques : (i) Gouvernance, réformes politiques et institutionnelles, (ii) Défense, sécurité, paix, réconciliation et cohésion sociale ; (iii) Croissance économique et développement durable, (iv) Capital humain, genre et inclusion sociale, (v) Jeunesse, sport, culture, artisanat, tourisme et construction citoyenne. Un Plan d'actions prioritaires du gouvernement de la transition (PAPGT 2022–2024) comprenant 55 actions prioritaires a été conçu pour être mis en œuvre durant la période de 24 mois que devait initialement durer la transition.
- 93 République du Mali, Cadre stratégique de la refondation de l'État CSRE (2022–2031), p. 12.
- 94 République du Mali, Rapport final, Assises nationales de la refondation, p. 7.
- 95 *Id.*
- 96 Amnesty International, « La situation des droits de l'homme dans le monde », *Op. cit.*
- 97 « Pourquoi les autorités maliennes ont suspendu les partis politiques et interdit aux médias la couverture des activités politiques », *BBC News Afrique*, 11 avril 2024, <https://www.bbc.com/afrique/articles/crgy5jvy5wvo> ; « Burkina Faso : l'ONU "gravement préoccupée" par la suspension des activités des partis politiques », 7 octobre 2022, <https://news.un.org/fr/story/2022/10/1128667>.
- 98 Service d'action extérieure de l'Union européenne, « Niger : Déclaration du Haut représentant Josep Borell sur les derniers développements », communiqué de presse, 29 juillet 2023, .
- 99 À l'initiative des Pays-Bas, le projet régional « Benkadi » de renforcement de la résilience des groupes et communautés vulnérables au Bénin, au

Burkina Faso, en Côte d'Ivoire et au Mali face aux effets du changement climatique est le premier du genre dont les fonds sont intégralement gérés au Sud.

- 100** Avec une réduction du nombre de personnes vivant dans la pauvreté à 8,1 millions (21,3 % de la population projetée), par rapport aux prévisions selon la trajectoire actuelle du pays qui tablent sur 10,7 millions de personnes (26,1 %) d'ici 2043. E R Aikins, « Mali – Geographic Futures », *ISS African Futures*, mise à jour le 6 novembre 2023, <https://futures.issafrica.org/geographic/countries/mali/>.
- 101** Les importations nettes de produits alimentaires représentant 10,4 % de la demande agricole en 2043, contre 45,9 % selon la trajectoire actuelle. K Yeboua, « Niger – Geographic Futures », *ISS African Futures*, mise à jour le 8 juin 2023, <https://futures.issafrica.org/geographic/countries/niger/>.
- 102** E R Aikins (2023) « Guinea – Geographic Futures », *ISS African Futures*, mise à jour le 7 juin 2023, <https://futures.issafrica.org/geographic/countries/guinea/>.
- 103** Selon cette même étude prospective cependant, les interventions visant à assurer la paix, la sécurité et la stabilité politique sont celles qui ont le meilleur potentiel de replacer le Burkina Faso sur la trajectoire de la prospérité et du développement. A Le Roux, « Burkina Faso – Geographic Futures », *ISS African Futures*, mise à jour le 13 décembre 2023, <https://futures.issafrica.org/geographic/countries/burkina-faso/>.
- 104** Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et Conseil danois pour les réfugiés, « Projet 21 – Monitoring régional de protection : Burkina Faso, Mali, Niger et Province du Lac au Tchad, tendances 2021–2023 », 30 avril 2024, <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/project-21-monitoring-regional-de-protection-burkina-faso-mali-niger-et-province-du-lac-au-tchad>.
- 105** Les autres dispositions étudiées visaient notamment à mettre en place des mesures pour prévenir l'extrémisme violent dans un cadre de protection des droits et libertés fondamentaux des citoyens ; envisager de meilleures protections des droits des partis politiques et la protection des partis d'opposition ; protéger la liberté de manifester ; protéger les anciens chefs d'État pour les encourager à quitter le pouvoir sans toutefois encourager l'impunité ; garantir la tenue des élections à date, sauf cas de force majeure ; promouvoir l'inclusion dans la prise de décision ; envisager la promotion de la démocratie interne au sein des partis politiques ; prévoir des lois sur le financement public des partis politiques et envisager des mesures pour garantir les candidatures indépendantes. Entretien avec un interlocuteur impliqué dans le processus, 3 mai 2024.
- 106** Traité révisé de la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), Abuja, Nigéria, 1993, <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/06/REVISED-Treaty-Updated-fr.pdf>.
- 107** S Balima, « Le retrait des pays de l'AES de la CEDEAO et la construction de la sécurité régionale », Friedrich Ebert Stiftung, *Note d'analyse n° 02*, avril 2024, https://pscc.fes.de/fileadmin/user_upload/images/publications/2024/FES-PSCC-NoteAnalyse02-A4-FR-LowRes.pdf.
- 108** « Le Sénégal peut-il rapprocher la CEDEAO et les États de l'AES ? », *ISS Today*, 12 juin 2024, <https://issafrica.org/fr/iss-today/le-senegal-peut-il-rapprocher-la-cedeao-et-les-etats-de-l-aes>.

À propos des auteurs

Le travail de recherche qui sous-tend ce rapport a été mené par Aïssatou Kanté, Fahiraman Rodrigue Koné, Hassane Koné, Issaka K. Souaré, Djiby Sow, Lori-Anne Thérout-Bénoni et Paulin Maurice Toupiane. Seydou Boubacar Daffé et Ndeye Fatou Faye, chercheurs boursiers, ont apporté leur appui.

À propos de l'ISS

L'Institut d'études de sécurité (ISS) s'associe à des partenaires dans le but de développer les connaissances et les compétences nécessaires à l'avenir de l'Afrique. L'ISS est une entité africaine à but non lucratif qui possède des bureaux en Afrique du Sud, au Kenya, en Éthiopie et au Sénégal. Grâce à ses réseaux et à son influence, l'ISS propose des recherches politiques actuelles et fiables, des formations et une assistance technique aux gouvernements et à la société civile.

Partenaires de développement

Ce rapport a été réalisé avec le soutien du gouvernement de l'Irlande. La responsabilité de l'ensemble du contenu, y compris les erreurs ou omissions, incombe aux auteurs et les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles du gouvernement de l'Irlande. L'ISS tient à remercier la Fondation Robert Bosch et les membres du Forum des partenaires de l'Institut, notamment la Fondation Hanns Seidel, l'Open Society Foundations, l'Union européenne, ainsi que les gouvernements du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège, des Pays-Bas et de la Suède.

© 2024, Institut d'études de sécurité

Les droits d'auteur de l'ensemble de ce document sont conférés à l'Institut d'études de sécurité et aux auteurs, et aucune partie ne peut être reproduite en tout ou en partie sans l'autorisation expresse, par écrit, des auteurs et des éditeurs.

Les opinions exprimées ne reflètent pas nécessairement celles de l'ISS, de ses administrateurs, des membres du Conseil consultatif ou des bailleurs de fonds. Les auteurs contribuent aux publications de l'ISS à titre personnel.

Image de couverture : Getty Images
