



Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/OCDE  
&  
Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest

LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 2001 DE LA CEDEAO: PLACE ET ROLE  
DANS LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE EN  
AFRIQUE DE L'OUEST

Intervention du Pr. Massaër DIALLO,  
Chef d'Unité Gouvernance, Dynamique des conflits, Paix et Sécurité,  
Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/ OCDE,  
Paris, France

**A**telier d'appropriation, de dissémination  
et de mise en œuvre des instruments régionaux et des mécanismes endogènes de gouvernance  
démocratique et de prévention des conflits en Afrique de l'Ouest

Dakar & Saly, Sénégal  
16 - 19 octobre 2007

Avec l'appui financier de :



Agence canadienne de  
développement international

Canadian International  
Development Agency

Canada





# LE PROTOCOLE ADDITIONNEL DE 2001 DE LA CEDEAO : PLACE ET ROLE DANS LA PROMOTION DE LA DEMOCRATIE ET LA GOUVERNANCE EN AFRIQUE DE L'OUEST

## Introduction

### ***Qu'est-ce que le Protocole additionnel de 2001 de la CEDEAO?***

Par *Protocole additionnel de 2001* il faut entendre le PROTOCOLE A/SP1//12/01 SUR LA DÉMOCRATIE ET LA BONNE GOUVERNANCE ADDITIONNEL AU PROTOCOLE RELATIF AU MÉCANISME DE PRÉVENTION, DE GESTION, DE RÉGLEMENT DES CONFLITS, DE MAINTIEN DE LA PAIX ET DE LA SÉCURITÉ.

Ce Protocole additionnel a été signé le 21 Décembre 2001 à Dakar par les Chefs d'Etat et de Gouvernement de 14 des 15 pays membres de la CEDEAO<sup>1</sup>. Depuis juillet 2005, les Etats signataires l'ayant ratifié ont atteint le nombre des 9 nécessaires pour que le Protocole s'applique à tous.<sup>2</sup>

Le protocole a pour principal enjeu le développement de l'Etat de droit, la consolidation de la démocratie et l'adoption de principes communs de bonne gouvernance dans l'espace CEDEAO constitué par ses 15 pays membres.

Il constitue un tournant dans la construction politique d'une communauté régionale qui se voulait au départ en 1975 essentiellement économique. Il vient compléter un volet spécifiquement consacré à la gouvernance, le Protocole de 1999 qui créait au niveau de la CEDEAO un mécanisme et des organes chargés de gérer les questions de prévention des conflits, de maintien et de construction de la paix et d'élaboration d'un système régional de sécurité. Le Protocole additionnel constitue à la fois un moment et une dimension importante dans le processus d'édification régionale d'un cadre de gouvernance politique démocratique en appui au développement économique et social de l'Afrique de l'Ouest.

### **Contexte d'émergence du Protocole**

- Une longue période de monopartisme et/ou de domination militaire du pouvoir politique

De 1960 au début des années 90 la plupart des pays de la région ont été gérés par des régimes monopartistes . Le Protocole additionnel intervient en 2001, à la fin d'une décennie de démocratisation, comme expression d'une nouvelle résolution politique collective des Etats membres de la CEDEAO à faire avancer la prévention et la résolution des crises et conflits violents et atteindre la paix et la sécurité par le développement de la démocratie et d'une bonne gouvernance.

Le Protocole de 2001 marque une étape importante dans l'évolution politique d'une sous région caractérisée aussi, pendant une longue période, par une forte implication des forces armées dans la gestion du pouvoir politique. Il vient poser de manière forte l'incompatibilité entre la démocratie et la bonne gouvernance avec une gestion militaire du pouvoir d'Etat et toute implication des militaires dans la politique.

---

<sup>1</sup> Le Cap-Vert n'avait en effet pas signé. Dans une période récente, il aurait manifesté aux autorités de la CEDEAO sa disponibilité à adhérer au Protocole additionnel.

<sup>2</sup> En mai 2005, les deux derniers pays à avoir ratifié étaient le Niger et le Togo. Il reste 5 pays n'ayant pas encore ratifié. Ce sont la Côte d'Ivoire, la Gambie, la Guinée Bissau, le Liberia et le Nigeria.

Le Protocole de 2001 vient relever à l'échelle régionale le défi de la nécessaire consolidation du processus de démocratisation dans les pays d'Afrique de l'Ouest dont on mesure toute l'importance à la lumière de quelques repères :

- entre 1960 et 2001, sur les 15 pays devenus et restés membres de la CEDEAO à partir de 1975, seuls 2 n'ont jamais connu de coup d'état et de régime militaire : le Cap-Vert et le Sénégal ;
- entre 1983 et 1989, 13 pays de l'Afrique de l'Ouest étaient dominés par des régimes militaires ;
- dans le tournant des années 90, marquées par une forte poussée de démocratisation concomitante avec le développement de conférences nationales dans de multiples pays, le nombre de régimes politiques contrôlés par les militaires connaît une forte décroissance ;
- en 1999, il ne restera plus qu'un seul pays de l'espace CEDEAO ayant un gouvernement issu d'un coup d'Etat militaire.

### **Signification stratégique : Un nouveau souffle régional pour la démocratie**

Le protocole traduit la volonté des acteurs étatiques de construire à un niveau supranational un levier pour impulser une dynamique de démocratisation restée fragile et soumise au risque de réversibilité des coups d'états et autres crises ; il constitue un moment et une forme de codification des principes partagés pouvant servir de référents dans la protection régionale de cadres démocratiques nationaux.

La forte affirmation des convergences constitutionnelles des Etats signataires comme socle du Protocole lui fournit à la fois légalité et légitimité en plus de son évidente opportunité dans un contexte régional où les processus de démocratisation cotoient des dynamiques de conflits armés (au Liberia, en Sierra Leone, et en Guinée Bissau deux ans auparavant).

Son élaboration a été portée par l'ambiance de nouvelles alternances politiques venues crédibiliser l'option démocratique au niveau des acteurs au pouvoir.

- En quoi et comment le Protocole additionnel de 2001 est-il et/ou peut-il être promu comme un instrument régional pour la démocratie, la gouvernance démocratique et la prévention des conflits en Afrique de l'Ouest?
- Quels sont les rôles et responsabilités des divers acteurs dans l'action pour sa mise en œuvre ?

## **I. Le Protocole de 2001 articule la prévention des conflits avec la gouvernance et la démocratie**

### **1-1 Le Protocole sur la Démocratie et la Bonne gouvernance constitue un dispositif complémentaire de réponse à des causes profondes de conflit repérables dans le contexte sociopolitique et institutionnel de l'Afrique de l'Ouest en 2000:**

- Le fréquent contrôle militaire du pouvoir politique dans divers pays ;
- Les modifications constitutionnelles pré-électorales intempestives non consensuelles et partisans ;
- Les fortes déficiences en matière de transparence, de fiabilité des systèmes électoraux et de sincérité des scrutins ;
- Les déficits en matière d'Etat de droit, de liberté de la presse et de respect des droits humains ;
- La pauvreté, l'intolérance, l'exclusion, les fortes inégalités sociales ;
- La corruption, l'impunité et le développement du crime organisé.

## **1-2 La démocratie et la gouvernance démocratique nécessitent l'effectivité et le respect de l'Etat de droit.**

En principe, les Etats de la région pour autant qu'ils sont dotés de constitutions se réclamant de la démocratie, se réfèrent déjà aussi à l'Etat de droit. Mais la problématique de l'Etat de droit renvoie, par-delà de simples références à la réalité de l'Etat à travers ses pratiques, ses rapports effectifs aux valeurs, principes et droits humains, civils et politiques. L'Etat de droit renvoie à la reconnaissance et l'observance réelle et l'application non discriminatoire des lois démocratiques et universelles de manière égale et identique aux gouvernants et aux gouvernés. C'est sous ce rapport qu'on peut saisir la portée du Protocole qui remet à l'ordre du jour l'Etat de droit sous l'angle de l'effectivité. Le Protocole a donné mission au Secrétariat Exécutif (aujourd'hui présidence de la CEDEAO) d'accompagner les Etats membres dans le processus de réalisation et d'effectivité de l'Etat de droit. Il s'agit notamment de «*La mise en place aux plans national et régional, des modalités pratiques permettant l'effectivité de l'Etat de droit, des droits de la personne, de la bonne justice et de la bonne gouvernance* » (art 34)

La tonalité normative manifestement assumée par le Protocole renvoie au présupposé qu'il y a nécessité d'aller au-delà des pétitions de principe et simples options législatives vers des (bonnes) pratiques destinées à concrétiser l'existence de l'Etat de droit. Le souci d'une effectivité est un indicateur à la fois sur le déficit en la matière et la volonté d'amélioration. Dans cette perspective, l'Etat de droit fait l'objet d'une vision institutionnelle d'ensemble : «*Les Etats membres reconnaissent que l'Etat de droit implique non seulement une bonne législation conforme aux prescriptions des Droits de la personne, mais également une bonne justice, une bonne administration publique et une bonne et saine gestion de l'appareil d'Etat.* »

## **II-Place et rôle du protocole dans la la prévention et la résolution des crises**

Deux questions névralgiques peuvent être abordées à titre d'exemple : le rapport aux pouvoirs militaires et la question des élections.

### **2-1 La démilitarisation de la politique et la subordination du militaire au pouvoir civil légal**

Le Protocole additionnel a pour point visiblement le plus fort de se prononcer et de codifier le rapport des militaires au pouvoir politique pour consolider les acquis de démilitarisation de la politique et prévenir un retour légitime ou non à des régimes militaires<sup>3</sup>. Dès l'entame, il inscrit parmi ses «*Principes de convergence constitutionnelle*», l'apolitisme de l'armée et sa nécessaire soumission aux autorités politiquement constituées. Dans ce même cadre, il est précisé que «*Tout militaire en activité ne peut prétendre à un mandat politique électif* ». La dépolitisation de l'armée est aussi visée auprès des forces politiques civiles à qui il est demandé «*De respecter l'apolitisme de l'armée* ». Il préconise aussi l'interdiction de toute tentative de politisation des forces armées : «*Toutes activités et propagande politiques ou syndicales sont interdites dans les casernes et au sein des forces armées.*»

Ces options politiques sont nécessairement corollaires d'une stratégie de désengagement des forces armées de la gestion du pouvoir politique. Et l'on comprendra mieux l'acuité de certains de ces principes si l'on saisit certains faits accompagnant le contexte d'absence de pouvoir militaire dans l'espace CEDEAO : En effet dans cette nouvelle période où le Protocole de 2001 voit le jour, sur les 15 Chefs d'Etat en fonction 7 sont des militaires passés à la vie civile après ou avant une accession ou une participation au pouvoir politique.

---

<sup>3</sup> Voir Massaër Diallo : *Le pouvoir politique et les forces de défense et de sécurité selon le Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance*. Paris ; CSAO/OCDE 2005 ; p4 et sq.

## **2-2 Le défi des crises politiques post-électorales**

La régulation juste et transparente et la fiabilisation des élections font partie des facteurs de démocratisation et de détente nécessaire du jeu politique. C'est pourquoi cela fait partie des objectifs visés par le Protocole additionnel. *«Toute accesssion au pouvoir doit se faire à travers des élections libres, honnêtes et transparentes»*. Impliquer de manière légale et organisée la CEDEAO dans la résolution politique des crises constitue l'un des enjeux du Protocole; dans cette perspective la CEDEAO reçoit le mandat de contribuer de manière significative à la supervision et/ou à l'observation électorale.

C'est de ce mandat que procède l'implication de la CEDEAO dans l'observation<sup>4</sup> et la supervision entre autres des élections présidentielles du Togo en 2005. Le protocole proscrit les réformes «calculées» et partisans de la loi électorale : *«Aucune réforme substantielle de la loi électorale ne doit intervenir dans les six mois précédant les élections sans le consentement d'une majorité des acteurs politique»* Art 2 section II.

La problématique des Commissions nationales électorales indépendantes ou autonomes est aussi développée par le Protocole qui jette ainsi les bases d'une harmonisation et d'une éventuelle coordination régionale de ces structures de régulation . L'implication de la société civile est requise pour la formation et la sensibilisation même s'il va de soi que ses responsabilités vont au-delà de ces seuls aspects.

## **III-Quelle stratégie pour une appropriation et une mise en œuvre ?**

### **3-1 : Instrument régional, appropriation et mise en œuvre nationale et locale**

Toutes les catégories d'acteurs ont un rôle fondamental à jouer dans la dissémination, l'appropriation et l'appui à la mise en œuvre des Protocoles de 1999 et de 2001 qui sont solidaires et complémentaires. Les Protocoles de 1999 et 2001 ont un statut régional en tant qu'instruments communautaires. Ils visent des cadres étatiques et acteurs nationaux.

L'intervention pour leur dissémination, leur appropriation et leur mise en œuvre doit donc avoir aussi une approche pays coordonnée et harmonisée. Il existe des espaces, institutions, médias et autres cadres régionaux. L'action régionale et l'intervention nationale ont besoin donc d'être coordonnées.

Les médias dans leur diversité ont un rôle névralgique. Mais pour diffuser, il faut déjà savoir.

- Quel est le niveau de connaissance et d'appropriation de ces instruments au niveau des médias ? Comment le renforcer ?
- Quel est le partenariat et les actions à envisager entre les médias, la société civile et les partis politiques aux niveaux local, national et régional ?
- Comment développer la dissémination dans les langues nationales ?
- Comment impliquer les Etats dans les actions de dissémination et d'appropriation ?

### **3-2 La dissémination des Protocoles de 1999 et 2001 au niveau des institutions de l'Etat**

Une stratégie concertée avec les acteurs étatiques peut faciliter la réalisation d'un tel objectif qui doit entre autres viser :

- Les parlementaires
- L'armée

---

<sup>4</sup> Le Protocole traite de la question des missions d'observation à sa section III.

- Le pouvoir judiciaire
- Les instances du pouvoir exécutif

### **3-3 Les partis politiques, les médias et la société civile : quelles synergies en appui à une mise en œuvre du Protocole additionnel sur la Démocratie et la Bonne gouvernance ?**

Si le *Forum des Partis politiques, des médias et de la société civile d'Afrique de l'Ouest* organisé en juin 2005 à Cotonou par le CSAO et le Club de Veille a été un point de départ important<sup>5</sup>, il n'en demeure pas moins important de franchir une nouvelle étape. Comment en effet impliquer durablement et massivement la jeunesse de la région, dans chaque pays dans l'appropriation des instruments de démocratie et la gouvernance démocratique ? Dans une région où plus de 75% de la population a moins de 30 ans, le travail de sensibilisation, d'information et d'implication des jeunes est indispensable pour la construction système politique démocratique durable.

Le travail sur les Protocoles de 1999 et 2001 est double :

- Les faire connaître et adopter par les jeunes, les femmes et tous les citoyens
- Contribuer à leur application comme instruments de promotion et de protection de la démocratie et de l'Etat de droit

La problématique de l'appropriation des Protocoles de la CEDEAO visant la démocratie, la gouvernance démocratique et la prévention des conflits implique non seulement leur connaissance par les acteurs, mais encore leur utilisation pour passer toujours plus d'une démocratie formelle à une démocratie vécue par les citoyens, promue par tous les acteurs dans la diversité de leurs positions et de leurs intérêts .

La paix, la démocratie comme la gouvernance sont des problèmes de tout le monde. Il faut prendre au sérieux, valoriser et mettre en œuvre les instruments qui ont pour finalité de les défendre, les promouvoir et/ou de les consolider.

Tous les instruments peuvent être actualisés et améliorés mais il convient déjà de les ratifier et de les mettre en œuvre. Dans cette perspective, quel plaidoyer et quelles stratégies développer pour :

- La ratification du Protocole additionnel de 2001 par le Nigeria, pays siège de la CEDEAO, la Côte d'Ivoire , la Gambie, la Guinée Bissau et le Liberia ?
- La mise en œuvre du Protocole en s'appuyant sur l'idée fondamentale des «*Convergences constitutionnelles*» qu'il a énoncées comme base de sa légitimité.

---

<sup>5</sup> Voir l'ouvrage la *Construction de la paix et la démocratie en Afrique de l'Ouest* édité en 2005 par le CSAO/OCDE pour présenter les actes de cette rencontre qui a constitué une importante tribune pour la dissémination du Protocole de 2001 et un débat avec feu le Général Diarra sur le sujet.