
De l'opportunité et de l'efficacité des sanctions de la CEDEAO lors de la survenance des crises constitutionnelles

Une publication de Solution Think Tank¹

Octobre 2024

Cotonou, Bénin

Auteurs : Jean-Pierre DEGUE (lead) (Social Watch Bénin), Hervé AKINOCHE (CROP), Paul MELLY (Chatham House), Théodore GOLLI (KAS). Avec la contribution de Youssef OUATTARA (CRPA)

Résumé

La revue des sanctions prévues par les protocoles de la CEDEAO met en lumière un cadre régional robuste pour promouvoir la démocratie et l'Etat de droit en Afrique de l'Ouest. Les protocoles, notamment le 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, définissent clairement les situations passibles de sanctions, telles que les coups d'Etat, les modifications anticonstitutionnelles, et les violations des droits humains. Ces sanctions, graduées en fonction de la gravité des infractions, comprennent des mesures politiques, économiques et individuelles. Le processus de déclenchement et d'application des sanctions implique plusieurs acteurs clés, et inclut des étapes telles que la saisie, l'analyse, la décision, la notification, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation. La CEDEAO privilégie le dialogue et la médiation, tout en coopérant avec d'autres organisations régionales et internationales pour renforcer l'efficacité des sanctions.

Si l'on conçoit les sanctions de la CEDEAO comme une punition, leur opportunité est contestable et contestée. Par contre, si elles sont considérées comme un moyen de convergence vers l'idéal commun d'intégration, leur opportunité devrait être comprise et acceptée.

Quant à l'efficacité des sanctions imposées par la CEDEAO, elle devrait tenir compte du caractère réalisable des sanctions, de la franche coopération de tous les Etats membres dans leur

¹ Solution Think Tank est un réseau de think tanks en Afrique de l'Ouest. Pour plus d'informations, consultez les informations supplémentaires jointes à la fin de cet article.

application et surtout de la préservation des droits sociaux et économiques des populations des pays sanctionnés.

La CEDEAO est trop parfois victime d'une campagne de désinformation quant aux fondements, aux objectifs et à la portée des sanctions qu'elle impose lors des crises constitutionnelles. Le pouvoir de sanction de la CEDEAO lui a été conféré par les Etats membres eux-mêmes. La CEDEAO n'est que le reflet de ses Etats membres et de leurs peuples. Et si elle doit se réformer, elle ne peut pas être rendue responsable de tous les maux de la région. La responsabilité première revient aux Etats et aux peuples.

Mots-clés : Afrique de l'Ouest, Coups d'Etat, Sanctions, CEDEAO, Stabilité politique, Intégration régionale, Crises politiques, Protocole additionnel sur la démocratie et la bonne gouvernance.

Abstract

This review of sanctions under the ECOWAS protocols highlights what is a robust regional framework for promoting democracy and the rule of law in West Africa. The protocols, in particular the Protocol A/SP1/12/01 on Democracy and Good Governance supplementary to the Protocol relating to the Mechanism for Conflict Prevention, Management, Resolution, Peacekeeping and Security, clearly define the situations liable to sanctions, such as coups d'Etat, unconstitutional changes and human rights violations. These sanctions, which are graduated according to the seriousness of the offences, include political, economic and individual measures. The process of initiating and applying sanctions involves several key players, and includes stages such as referral, analysis, decision, notification, implementation, monitoring and evaluation. ECOWAS favours dialogue and mediation, while cooperating with other regional and international organisations to enhance the effectiveness of sanctions.

If ECOWAS sanctions are seen as a punishment, their appropriateness is questionable and contested. On the other hand, if they are considered as a means of convergence towards the common ideal of integration, their appropriateness should be understood and accepted.

As for the effectiveness of the sanctions imposed by ECOWAS, this should take into account the feasibility of the sanctions, the frank cooperation of all member states in their application and, above all, the preservation of the social and economic rights of the populations of the sanctioned countries.

ECOWAS is too often the victim of a campaign of misinformation about the foundations, objectives and scope of the sanctions it imposes during constitutional crises. ECOWAS' power to impose sanctions was conferred on it by the member states themselves. ECOWAS is merely a reflection of its member states and their peoples. And while it must reform itself, it cannot be held responsible for all the region's ills. The primary responsibility lies with the states and their peoples.

Key words: West Africa, Coups d'état, Sanctions, ECOWAS, Political stability, Regional integration, Political crises, Additional Protocol on Democracy and Good Governance.

Introduction

Les coups d'Etat, qu'ils soient perpétrés par des militaires ou des civils, sont des événements politiques majeurs caractérisés par une prise de pouvoir illégale, souvent par la force, et entraînant des changements institutionnels contraires aux processus démocratiques établis. Ces actes peuvent avoir des conséquences profondes sur la stabilité politique, la gouvernance et les droits de l'homme dans un pays objet de coup d'Etat.

Dans un contexte mondial de crise du multilatéralisme, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), jadis considérée comme l'une des communautés régionales les plus assumées du continent africain, fait face à des remises en cause de l'application des règles contenues dans ses traités et protocoles.

Tentant de naviguer entre les impératifs de la souveraineté nationale des Etats membres et les exigences de la gouvernance démocratique, ses actions ont assurément façonné les ambitions d'intégration économique et politique, la stabilité et le développement de l'Afrique de l'Ouest.

Fondée en 1975, la CEDEAO a pour mission de promouvoir l'intégration économique, la coopération politique et la stabilité dans la région (*CEDEAO, Article 3 du Traité révisé de 1993*). Au-delà de ses objectifs économiques, la CEDEAO joue également un rôle déterminant dans la préservation de la démocratie et des droits humains au sein de ses Etats membres.

Dans le contexte des récents événements politiques marqués par des coups d'Etat militaires au Mali, en Guinée, au Burkina Faso et au Niger, la CEDEAO a dû recourir à des mesures de sanction pour tenter de restaurer l'ordre constitutionnel et encourager des transitions rapides vers des gouvernements civils, car au cœur de son mandat se trouvent des principes de convergence institutionnelle (*CEDEAO, 2001*) qui encadrent entre autres le mode d'accession ou de maintien au pouvoir et le rôle de l'armée.

A tort ou à raison, il s'élève des voix pour accuser l'institution sous-régionale d'avoir outrepassé les limites prévues par ses propres textes dans l'application des sanctions, de pratiquer une politique de deux poids deux mesures suivant qu'il s'agisse de coups d'Etat perpétrés par des militaires ou par des présidents civils en fonction qui manipulent les constitutions ou les textes électoraux pour exclure ou verrouiller les processus électoraux, d'incapacité à anticiper, à agir en amont des conflits, et n'appliquant pas les mêmes sanctions pour les mêmes causes. La CEDEAO serait même accusée de perpétuer des systèmes coloniaux

ou d'être instrumentalisée par des puissances étrangères ou surtout fragilisée par son financement dont l'essentiel vient de l'extérieur.

C'est donc d'une CEDEAO à la croisée des chemins avec des défis multiples de refondations que nous allons traiter dans ce policy paper qui a pour but d'apprécier l'opportunité et l'efficacité des sanctions imposées par la CEDEAO en réponse aux crises constitutionnelles. Ces sanctions, qui peuvent être économiques, financières, diplomatiques et même militaires, sont des instruments utilisés par la conférence des Chefs d'Etat pour faire pression sur les régimes non démocratiques ou violant les droits humains, pour maintenir la paix et la sécurité régionales.

Il s'agit de déterminer dans quelle mesure ces sanctions contribuent à la restauration de l'ordre constitutionnel et à la promotion de la démocratie, tout en identifiant les limites de ces interventions.

Dans un premier temps, nous tracerons un historique des sanctions appliquées par la CEDEAO depuis sa création en 1975 jusqu'à nos jours. Cela nous permettra de comprendre l'évolution des approches de l'organisation face aux crises politiques et constitutionnelles, et d'identifier les tendances et les précédents.

Ensuite, nous examinerons en détail les différentes sanctions prévues par les traités et protocoles de la CEDEAO. Nous analyserons les bases juridiques de ces sanctions ainsi que leur nature, qu'elles soient économiques, financières, diplomatiques ou militaires.

Troisièmement nous opinerons sur l'opportunité et l'efficacité des sanctions en examinant leurs résultats concrets aux plans politique, économique et social.

Enfin, nous formulerons des recommandations pour une application plus humaine et efficace de ces sanctions. Nous proposerons des approches pour renforcer le soutien aux processus démocratiques, minimiser les effets négatifs des sanctions contre les populations civiles.

Au demeurant, ce policy paper vise à fournir une analyse des sanctions de la CEDEAO, en mettant en lumière leurs forces et leurs faiblesses. L'objectif est d'offrir des recommandations pratiques pour renforcer la capacité de la CEDEAO à répondre aux crises constitutionnelles de manière efficace et humaine, contribuant ainsi à la stabilité et à la démocratie en Afrique de l'Ouest.

1. Bref historique de quelques interventions ou sanctions prises par la CEDEAO

La CEDEAO qui originellement était une organisation à but économique a vu ses statuts progresser durant les années 90 et début 2000 pour ajouter un volet politique à ses objectifs. C'est dans ce cadre que la CEDEAO a adopté un certain nombre de protocoles qui prévoient des sanctions dans divers domaines tels que la démocratie, la gouvernance, la prévention des conflits, etc. Ces protocoles reflètent l'engagement de la CEDEAO à promouvoir la paix, la stabilité et le développement dans la région Ouest-africaine.

Depuis sa création, la CEDEAO a été confrontée à divers défis politiques, économiques et sécuritaires dans son espace. Pour faire face à ces défis, elle a eu recours à un éventail de mesures, y compris des interventions militaires et des sanctions prises contre certains Etats membres. Les premières interventions majeures remontent aux années 1990 avec le déploiement de la force de maintien de la paix (ECOMOG) dans les crises libérienne et Sierra léonaise, et en soutien au gouvernement légitime en Guinée-Bissau contre le coup d'Etat militaire (Bédu, 2004).

Un autre exemple notable est l'imposition de sanctions à l'encontre de la Gambie en 2017, lorsque le président sortant Yahya Jammeh a refusé de céder le pouvoir à la suite des élections présidentielles. La CEDEAO a pris des mesures telles que la fermeture des frontières terrestres et aériennes, ainsi que des menaces d'intervention militaire pour faire pression sur Jammeh afin qu'il accepte de quitter le pouvoir, ce qu'il a finalement fait après des négociations diplomatiques intensives (Ozer, 2019).

Au fil des ans, la CEDEAO a utilisé une combinaison d'interventions militaires et de sanctions ciblées pour promouvoir la paix, la sécurité et la stabilité dans la région ouest-africaine.

Entre 2000 et 2023, plusieurs pays d'Afrique de l'Ouest ont fait face à des crises politiques ayant conduit l'organisation communautaire à imposer des sanctions plus ou moins sévères, notamment en réponse à des coups d'Etat ou des violations constitutionnelles. Ces mesures, destinées à encourager le rétablissement de l'ordre démocratique et constitutionnel, ont varié en intensité et en nature selon les situations nationales.

1.1. Mali

En 2012, après un coup d'Etat militaire dirigé par le capitaine Amadou Haya Sanogo, la CEDEAO a réitéré ses sanctions, exigeant la libération du président déchu, Amadou Toumani Touré (Le monde, 2012). Les sanctions récentes de la CEDEAO, contre le Mali, ont été imposées à la suite des coups d'Etat militaires survenus en août 2020 et en mai 2021 (orchestrés par le colonel Assimi Goïta), ainsi que des retards dans le processus de transition vers un gouvernement civil. Il s'en est suivi des sanctions comme la fermeture des frontières, le gel des avoirs financiers, la suspension des transactions financières, la suspension des organes de la CEDEAO, les restrictions de voyage, l'embargo sur les échanges commerciaux excluant les produits de première nécessité tels que les denrées alimentaires, les médicaments et les équipements médicaux, contrairement au cas ultérieur du Niger (Diaw, 2022).

1.2. Guinée

En 2008, à la suite du coup d'Etat du capitaine Moussa Dadis Camara, la CEDEAO a imposé des sanctions économiques et politiques, notamment la suspension de l'aide financière et le gel des avoirs bancaires des responsables du coup d'Etat (Olivier, 2016).

La CEDEAO a aussi imposé des sanctions contre la Guinée après le coup d'Etat militaire du 5 septembre 2021 du lieutenant-colonel Mamady Doumbouya qui a renversé le président Alpha Condé. Ces sanctions (pas économiques), moins sévères que celles imposées au Mali, visaient à rétablir l'ordre constitutionnel et à encourager une transition vers un gouvernement civil. Elles ont été durcies par la suite face aux manques d'avancées de la junte (Rich, 2022).

1.3. Burkina Faso

En janvier 2022, le Burkina Faso a connu un coup d'Etat militaire mené par le lieutenant-colonel Paul-Henri Sandaogo Damiba. En réaction, la CEDEAO a suspendu le pays de toutes ses instances et a exigé un retour rapide à l'ordre constitutionnel. Cette suspension visait à exercer une pression sur les dirigeants militaires pour rétablir la démocratie et organiser des élections transparentes dans le pays (Zongo, 2022 ; Le Point Afrique, 2022). Ces sanctions de la CEDEAO contre le Burkina Faso sont demeurées les mêmes après le coup d'Etat militaire du capitaine Ibrahim Traoré survenu en septembre 2022 (Le monde, 2022).

1.4. Niger

En 2010, à la suite du renversement par le général Salou Djibo du gouvernement du président du Niger Mamadou Tandja (auteur de la dissolution en 2009 du Parlement et de la Cour constitutionnelle qui s'opposaient à ses projets de révision de la Constitution et des lois électorales), la CEDEAO ayant depuis 2009 suspendu le Niger pour violation des textes communautaires, « a préféré adopter une approche plus conciliante envers la nouvelle junte en voyant que celle-ci procédait à la dissolution de la constitution de M. Tandja ainsi qu'à la nomination de Mahamadou Danda au poste de premier ministre. L'organisation est demeurée en retrait pour observer le processus de transition et a cru à l'intention déclarée du leader des putschistes, Salou Djibo, de ramener, en échange d'une amnistie pour les insurgés, l'ordre constitutionnel qui prévalait avant la présidence de M. Tandja » (The New Humanitarian, 2012). En 2023, après le coup d'Etat mené par le général Abdourahamane Tchiani, l'institution communautaire a durci ses sanctions contre le Niger (Mbardounka, 2023 ; France 24, 2023).

Les mesures incluait :

- Des sanctions économiques et financières (la fermeture des frontières interrompant ainsi le commerce et le transit, le gel des transactions financières incluant les transferts de fonds et l'accès aux systèmes financiers régionaux, des sanctions bancaires) ;
- Des sanctions politiques et diplomatiques (suspension des organes de la CEDEAO, restrictions de voyage) ;
- Des sanctions militaires (menace d'intervention militaire).

Zoom sur quelques interventions militaires

Liberia : En août 1990, à l'initiative de la Cédéao, l'Ecomog débarque à Monrovia, huit mois après le déclenchement d'une guerre civile.

Conçue comme une force d'interposition, elle est amenée à prendre de plus en plus de responsabilités dans le maintien de l'ordre. L'Ecomog (jusqu'à 20.000 hommes) réussit à ramener finalement la paix en 1997, après avoir mené à bien le désarmement des combattants et l'organisation d'élections.

Les derniers soldats de l'Ecomog quittent le Liberia en octobre 1999. En août 2003, une Mission de la Cédéao, l'Ecomil, est déployée à Monrovia après trois mois de siège par une rébellion.

Sierra Leone : *En mai 1997, l'Ecomog se redéploie dans sa grande majorité en Sierra Leone, voisine du Liberia et également en proie à une guerre civile depuis 1991.*

Le contingent nigérian de l'Ecomog chasse de Freetown une junte militaire (1997-1998) puis rétablit le président Ahmad Tejan Kabbah au pouvoir. Début 1999, les soldats nigériens s'opposent à une offensive rebelle sur la capitale.

L'Ecomog, qui a compté jusqu'à 11.000 hommes, cède la place en 2000 à une mission de l'ONU.

Côte d'Ivoire : *En Côte d'Ivoire, en proie depuis septembre 2002 à une rébellion, une mission de la Cédéao (Miceci, 1.300 militaires) est déployée en janvier 2003, mais en 2004, les soldats sont intégrés au sein de l'Opération de l'ONU en Côte d'Ivoire (Onuci).*

Guinée-Bissau : *La mission de la Cédéao en Guinée-Bissau, baptisée Ecomib (Mission de la communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest en Guinée-Bissau), est déployée en mai-juin 2012 pour sécuriser le processus de transition politique après le coup d'Etat du 12 avril.*

Mali : *Le 11 janvier 2013, les pays ouest-africains autorisent l'envoi immédiat de troupes d'une force d'intervention, conformément à une résolution de l'ONU, pour aider Bamako à reprendre le contrôle du Nord, tombé en mars-avril 2012 sous la coupe de groupes djihadistes liés à Al-Qaïda.*

2. Fondements juridiques et catégories de sanctions prévues par la CEDEAO

Les sanctions de la CEDEAO reposent sur des fondements juridiques bien établis, en lien avec les principes de promotion de la paix, de la sécurité et de la démocratie dans la région.

Mais la CEDEAO n'a pas toujours possédé un pouvoir de sanction à l'égard de ses Etats membres (le terme « sanction » n'apparaît pas une seule fois dans le traité initial de 1975). Cet état de fait peut s'expliquer par la dynamique dans laquelle l'organisation a vu le jour : la coopération.

Le pouvoir de sanction de la CEDEAO naît avec le traité révisé de 1993 (Chapitre XVI, article 77), conséquence de la nouvelle dimension prise par l'organisation : réaliser l'intégration, mais aussi maintenir la stabilité et la paix dans la région.

L'article 77 du traité révisé permet, en effet, à la CEDEAO de prendre des mesures coercitives contre tout Etat « qui n'honore pas ses obligations vis-à-vis de la communauté », notamment :

- (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 candidature aux postes statutaires et professionnels ;
- (iv) La suspension du droit de vote ;
- (v) La suspension de la participation aux activités de la Communauté.

Le principe est réaffirmé par le Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité de 1999, qui, en son chapitre V, fonde la CEDEAO à intervenir en cas de conflits ou autres crises constitutionnelles internes (par exemple « en cas de renversement ou de tentative de renversement d'un Gouvernement démocratiquement élu »).

Il est consolidé par le Protocole additionnel de 2001 sur la démocratie et la bonne gouvernance qui dispose en son article 45 :

1. En cas de rupture de la Démocratie par quelque procédé que ce soit et en cas de violation massive des Droits de la Personne dans un Etat membre, la CEDEAO peut prononcer à l'encontre de l'Etat concerné des sanctions.

2. Lesdites sanctions à prendre par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement peuvent aller par gradation :

- Refus de soutenir les candidatures présentées par l'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ;
- Refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné ;
- Suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'Etat sanctionné continue d'être tenu au paiement des cotisations de la période de suspension.

3. Pendant ladite période, la CEDEAO continuera de suivre, d'encourager et de soutenir tout effort mené par l'Etat membre suspendu aux fins de retour à la vie institutionnelle démocratique normale.

Il est parachevé par l'**Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions à l'encontre des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO, du 17 février 2012.**

Ce protocole additionnel a le mérite de regrouper dans un texte unique l'éventail des sanctions applicables et de définir les modalités de leur mise en œuvre, en précisant notamment les procédures relatives à leur prise, imposition et levée (CEDEAO, 2012).

Instrument de référence de la CEDEAO en ce qui concerne son pouvoir de sanction, ce protocole additionnel énumère deux grandes catégories de sanctions : judiciaires ou politiques.

Les sanctions judiciaires sont prononcées par la Cour de Justice de la CEDEAO contre un Etat membre pour les manquements à ses obligations qui découlent du Traité, des Conventions et Protocoles, des Règlements, des Décisions et des Directives de la CEDEAO.

Les sanctions politiques quant à elles sont applicables à l'encontre d'un Etat membre qui n'honore pas ses obligations vis-à-vis de la Communauté. Elles comprennent :

- (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 candidature 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'Etat membre concerné à des postes électifs dans les organisations internationales ;
- (vii) le refus de tenir toute réunion de la CEDEAO dans l'Etat membre concerné ;

- (viii) la suspension de l'Etat membre concerné dans toutes les Instances de la CEDEAO ; pendant la suspension, l'Etat sanctionne 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 Etats membres, de leurs ambassadeurs auprès de l'Etat en rupture de démocratie ;
- (xii) l'embargo sur les armes à destination de l'Etat membre concerné ;
- (xiii) l'interdiction de briguer la Magistrature Supreme ;
- (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.

De ces fondements juridiques, il est noté à plusieurs reprises que **la CEDEAO peut légitimement recourir à la force armée** (en l'occurrence sa force en attente qui peine à être mobilisée) pour rétablir l'ordre constitutionnel dans un Etat où la rupture de la démocratie est observée. En revanche, **aucune disposition du protocole additionnel sur le régime de sanctions ne fonde les sanctions tels les blocus économiques et les entraves à l'assistance humanitaire en faveur des populations comme on a pu le noter dans certains pays comme le Niger**. De plus, si le gel des avoirs financiers est prévu par le protocole, sa mise en œuvre faite pour le Mali et le Niger demeure assez problématique car ne mettant pas tous les pays sur le même pied d'égalité devant cette possibilité de sanction. En effet, il est aisé de geler les avoirs d'un Etat membre de l'UEMOA, ce qui n'est pas le cas des autres Etats de la CEDEAO non-membre de cette union monétaire.

3. Appréciation de l'opportunité et de l'efficacité des sanctions de la CEDEAO

Ecartée de l'objectif d'intégration, et dans une visée punitive, toute sanction court le risque de l'inopportunité. A contrario, la sanction perçue comme nécessaire à l'atteinte de l'objectif d'intégration par la convergence vers un idéal commun qu'elle impulse est alors opportune.

Les sanctions globales apparaissent comme inopportunes et contreproductives. Les sanctions ciblées (smart sanctions) semblent plus appropriées.

L'ancien Secrétaire Général des Nations-Unies, M. Kofi Annan déclarait que « les sanctions économiques sont des instruments grossiers, (...) et les souffrances infligées aux populations civiles sont parfois tout à fait disproportionnées par rapport à l'effet probable des sanctions sur le comportement des parties au conflit » (cité par Tehindrazanarivelo, 2005, p. 13).

De plus en plus les sanctions de la CEDEAO ne produisent plus les effets escomptés ou n'atteignent plus les **buts** pour lesquels elles ont été prévues, conformément à l'article 4 de l'Acte additionnel portant régime des sanctions cité plus haut, notamment :

- Eviter que le non-respect et la non-application des actes obligatoires n'aient des conséquences néfastes sur le fonctionnement de la Communauté et de ses Institutions, éviter que de tels comportements de la part des Etats membres ne compromettent l'exécution des programmes communautaires et ne conduisent au blocage progressif des activités de la Communauté ;
- Inciter les Etats membres au respect et à l'application de tous les Actes obligatoires de la Communauté, favoriser la levée de tous les obstacles à l'intégration régionale et faciliter la réalisation des objectifs de la Communauté ;
- Créer des conditions du **retour à un processus constitutionnel normal**, en cas de rupture de la démocratie ; permettre la réparation d'un tort ou la reconnaissance d'un droit qui a été nié à un citoyen, alors que ce droit lui a été conféré par un acte obligatoire ;
- Renforcer la Communauté et la rendre plus performante.

Cet article dispose que « dans la mesure du possible, **les sanctions ne doivent pas affecter l'assistance humanitaire en faveur des populations** dans les Etats membres concernés ».

Depuis l'adoption de l'Acte additionnel portant régime de sanctions de la CEDEAO en 2012, sur huit coups d'Etat "réussis" dans l'espace communautaire, l'institution a pu imposer le retour

à l'ordre constitutionnel que dans deux cas (Mali 2012 et Guinée Bissau 2012) grâce à la grande fermeté des Etats membres et l'application cohérente et collective des sanctions décidées.

Depuis 2020, la CEDEAO est impuissante face à la vague de coups d'Etat, fragilisée par une imposition de sanctions à géométrie variable et l'application sélective des sanctions par les Etats membres.

Les évènements des années 2020-2024 en Afrique de l'Ouest ont offert en effet une occasion de tester « in vivo » les impacts des sanctions et leur efficacité. A partir de 2020 quatre pays membres, le Mali, la Guinée, le Burkina Faso et le Niger, ont vécu des coups d'Etats qui ont renversé les gouvernements qui avaient été mis en place par voie constitutionnelle ou non.

La CEDEAO et l'UEMOA ont décidé d'imposer des sanctions économiques et financières sévères au Mali et au Niger, dans l'espoir de pousser les nouveaux régimes militaires à promettre un rapide rétablissement de l'ordre constitutionnelle par le moyen d'élections multipartites.

3.1. Efficacité politique

Les sanctions n'ont pas contribué à rétablir les régimes déchus. L'objectif principal de la restauration de la gouvernance civile et constitutionnelle (ou au moins l'adoption de calendriers et programmes crédibles pour sa restauration) n'a pas été atteint. Par exemple, ni au Mali, ni au Niger, il n'a été noté le rétablissement de gouvernements civils élus, ni même l'élaboration de calendriers confirmés et limités dans le temps pour l'organisation d'élections libres en vue du rétablissement de l'ordre constitutionnelle. De la conception de la CEDEAO du retour à l'ordre constitutionnel, il persiste un imbroglio. Pour la CEDEAO, le retour à l'ordre constitutionnel est réalisé dès l'instant que les militaires putschistes mettent en place une transition, organisent des élections et transfèrent le pouvoir à des autorités civiles élues. Ceci apparaît comme du blanchiment de changement anticonstitutionnel de gouvernement. Ainsi donc du point de vue du retour à un processus constitutionnel normal, l'efficacité des sanctions n'est que trompeuse car le retour authentique à l'ordre constitutionnel ne saurait être véritablement réalisé que par le rétablissement des autorités légitimes renversées.

Par ailleurs, on observe même une absence de progrès vers la restauration d'une gouvernance par des civils élus au Burkina Faso, qui n'a pas subi de sanctions économiques. Il en est de même pour la Guinée qui a quasiment échappé aux sanctions où l'on note l'émergence

d'incertitudes quant au calendrier et aux règles constitutionnelles pour le rétablissement d'un régime civil élu.

En somme, l'expérience des années récentes montre que, dans les conditions qui prévalent en Afrique de l'Ouest dans cette troisième décennie du 21^{ème} siècle, les sanctions économiques sont un outil largement inefficace sur le plan politique.

D'ailleurs, leur manque d'efficacité amplement démontré au Mali suite au deuxième coup d'Etat du Colonel Assimi Goïta en mai 2021 a encouragé des militaires dans d'autres pays à croire que les impacts des sanctions qu'ils risqueraient de subir en cas de prise de pouvoir anticonstitutionnel, seraient à tout le moins supportables sur les plans politique et social.

3.2. Efficacité des sanctions sur le plan personnel

Les sanctions ciblées, visant des auteurs de coups d'Etat et les hautes personnalités des gouvernements qu'ils ont établis, ont certainement eu quelques impacts personnels : ces personnalités voient leurs possibilités de voyage à l'étranger limitées (mais pas entièrement bloqués, parce qu'ils arrivent à visiter des pays « nouveaux partenaires stratégiques ») et leurs activités financières à l'étranger, s'ils en ont, circonscrites.

Pourtant, ces mesures n'ont pas réussi à influencer les décisions et actions de ces personnes, probablement parce que, pour certains, leur grandes priorités et ambitions sont politiques et concernent surtout l'exercice du pouvoir pour arriver à leurs objectifs politiques, militaires et diplomatiques. A ce stade, certaines des personnalités visées par les sanctions sont moins motivées par les considérations d'argent ou de voyage notamment au Niger (les sanctions ciblées n'ont pas eu d'influence significatif sur les décisions de la junte au pouvoir depuis le coup d'Etat de juillet 2023).

3.3. Impacts socio-économiques des sanctions

Quant aux sanctions économiques et financières visant le Mali et le Niger sur le plan national, les impacts ont surtout été ressentis par les populations, urbaines en particulier, parce que plus consommatrices de produits importés et par l'Etat, à cause de la perte de revenus douaniers.

Les sanctions que la CEDEAO a imposées aux Mali en 2021 ont contribué à limiter le flux des importations et à accélérer la montée des prix payés par les consommateurs. L'inflation est montée à 3.8% en 2021 et puis 10% en 2022 (Fonds Monétaire International, 2023, p. 06). Mais

l'invasion de l'Ukraine par l'armée russe, un acte qui a provoqué une rapide montée des prix mondiaux de céréales et de carburant, a aussi contribué à l'inflation de façon significative en 2022.

L'impact politique des sanctions a été en contradiction directe avec les objectifs que visait la CEDEAO. L'économie malienne a continué à suivre une tendance positive, avec des taux de croissance réelles de 3.1% en 2021 et de 3.7% l'année suivante, avec de bonnes perspectives économiques en 2023 et 2024 (Fonds Monétaire International, 2023, pp. 05, 11, 12).

D'ailleurs les sanctions ayant causé la cherté de la vie ont aidé le gouvernement de Assimi Goïta à se présenter comme le défenseur du peuple malien persécuté par les leaders de la CEDEAO et leurs partenaires occidentaux.

Tirant elle-même cette leçon de l'épisode malien où, elle a enfin conclu qu'il valait mieux laisser tomber les sanctions économiques et ne maintenir que des sanctions ciblées sur les leaders du régime, la CEDEAO s'est abstenue d'imposer des sanctions aux Burkina Faso, même après le deuxième coup d'Etat dans ce pays le 30 septembre 2022.

Le cas du Niger

La prise de pouvoir par les militaires au Niger, le 26 juillet 2023, a provoqué une onde de choc parmi les leaders de la CEDEAO, et pas seulement parce que le président civil renversé, Mohamed Bazoum, avait été parmi les critiques les plus féroces et méprisant des auteurs des coups d'Etat maliens et burkinabè, mais le tout nouveau président du Nigeria, Bola Ahmed Tinubu, venait d'être choisi par ces pairs pour présider le bloc régional et promettait de mettre fin aux coups d'Etat dans la région.

La CEDEAO a décidé d'imposer une fermeture immédiate et totale des frontières du Nigeria et du Bénin avec le Niger, et une suspension totale des liens de transport aériens et routiers. Aussi l'UEMOA a-t-elle de façon radicale mais pas totale, réduit l'accès du Niger aux systèmes et marchés financiers du bloc monétaire dont il est membre.

L'impact des sanctions était brutal : la croissance en 2023 n'était que de 2.4% (bien en deçà des 7% que le FMI avait prévu avant le coup d'Etat ; les prix des produits de base importés sont montés et à la fin de 2023 l'inflation est arrivée à 7%, avant de retomber après. Surtout

les nigériens ont vécu une pénurie de médicaments, ce qui a permis au nouveau gouvernement militaire d'indexer la CEDEAO pour les manquements du service de santé.

Dans le cas du Niger, comme dans le cas du Mali, ce sont les citoyens de ces deux pays, et dans une certaine mesure, ceux des pays voisins, qui ont ressenti les impacts socio-économiques des sanctions, pendant que les impacts politiques ont été minimes ou même positifs pour les régimes militaires de ces deux pays.

En même temps, la CEDEAO n'a pas seulement failli à atteindre ses objectifs politiques escomptés, mais elle a vu son image encore plus ternie, même au-delà des pays visés par les sanctions. Parmi une grande partie de la population ouest africaine en général, et surtout les jeunes en zone urbaine, la douleur que les sanctions ont infligée aux populations nigériennes et maliennes a provoqué une sympathie populaire pour les nouveaux dirigeants de ces Etats. Aussi ce sentiment s'allie-t-il à une forte critique de la CEDEAO, provoqué par la sévérité des mesures prises contre les pays sous gouvernements putschistes et par la réticence de l'institution communautaire à tenir également rigueur aux gouvernements civils ouest africains qui manipulent les lois, procédures constitutionnelles et électorales pour se maintenir au pouvoir, avec l'exclusion d'opposants politiques, annihilant les possibilités d'une véritable alternance.

4. Recommandations pour une application à visage humain des sanctions

La CEDEAO doit trouver un équilibre entre les sanctions et la protection des droits des populations civiles. L'institution communautaire devrait privilégier les alternatives ou compléments aux sanctions comme :

- **Dialogue et médiation** : privilégier le dialogue et la médiation avec les régimes putschistes pour trouver des solutions pacifiques et consensuelles ;
- **Appui aux organisations de la société civile** : soutenir les organisations de la société civile et les mouvements pro-démocratie dans les pays en crise ;
- **Coopération internationale** : collaborer avec d'autres organisations régionales et internationales pour renforcer l'efficacité des sanctions et isoler les régimes putschistes.

L'application des sanctions doit absolument préserver les droits économiques, sociaux et culturels des peuples vivant dans l'espace de la CEDEAO. Pour ce faire, l'organisation doit mettre en place des mesures d'accompagnement pour atténuer les effets négatifs des sanctions, notamment :

- **Maintien de l'assistance humanitaire et du soutien aux populations vulnérables affectées par les sanctions ;**
- **Appui aux secteurs clés de l'économie en soutenant les secteurs économiques essentiels tels que l'agriculture et le commerce, pour limiter les perturbations économiques.**

Pour renforcer le soutien aux processus démocratiques, la CEDEAO devra :

- **Appliquer des sanctions à toutes formes de coups d'Etat dans la région (civils ou militaires y compris les modifications des règles démocratiques ou les manœuvres de contournement ou les manipulations des règles constitutionnelles dans les délais non prévus par les protocoles) ;**
- **Œuvrer davantage à l'ouverture et à la transparence des élections.**

Conclusion

La question de l'opportunité et de l'efficacité des sanctions de la CEDEAO lors de crises constitutionnelles est complexe et nuancée.

En tant qu'outils de pression diplomatique, les sanctions visent à promouvoir le respect des principes démocratiques et constitutionnels au sein des Etats membres. Elles envoient un message fort aux gouvernements qui cherchent à s'accrocher au pouvoir de manière illégitime ou à violer les normes démocratiques établies.

Ces sanctions peuvent avoir un effet dissuasif sur les acteurs politiques en les incitant à respecter les règles démocratiques et constitutionnelles afin d'éviter des conséquences négatives sur les plans politique, économique et social.

Cependant, l'efficacité des sanctions dépend de plusieurs facteurs, notamment la cohésion des Etats membres de la CEDEAO, la légitimité de leur action aux yeux de la communauté, ainsi que la capacité de mise en œuvre et de suivi des sanctions.

Il est également important de reconnaître que les sanctions peuvent avoir des conséquences humanitaires sur les populations des pays ciblés, en aggravant les crises économiques et sociales déjà existantes. Il est donc essentiel d'adopter des mesures pour atténuer ces effets néfastes et veiller à ce que les sanctions ciblent les responsables politiques sans nuire aux citoyens ordinaires.

En parallèle des sanctions, il est crucial de promouvoir le dialogue politique et la médiation pour résoudre les crises constitutionnelles de manière pacifique et durable. Les sanctions ne doivent pas être considérées comme une fin en soi, mais plutôt comme un moyen de favoriser le retour à l'ordre constitutionnel et démocratique.

En substance, bien que les sanctions de la CEDEAO puissent jouer un rôle important dans la promotion de la démocratie et de la bonne gouvernance en Afrique de l'Ouest, il est essentiel qu'elles soient utilisées de manière judicieuse, en tenant compte de leurs implications potentielles et en les combinant avec d'autres outils diplomatiques et de résolution des conflits.

Bibliographie

Bédu, S. Y. S. (2004). L'intervention des forces sous-régionales dans la résolution des conflits internes en Afrique : cas de l'Afrique de l'Ouest 1990-2000 [mémoire du grade maître ès art, Université de Laval]. *Groupe interuniversitaire d'études et de recherches sur les sociétés africaines (GIERSA)*.

https://www.giersa.ulaval.ca/sites/giersa.ulaval.ca/files/memoires/document_22.pdf.

Consulté le 14 octobre 2024.

CEDEAO (1975, 28 mai). Traité de la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest. <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2022/06/Treaty-Founda-tion-Fr.pdf>. Consulté le 14 octobre 2024.

CEDEAO (1993, 24 juillet). <https://ecowas.int/wp-content/uploads/2022/06/REVISED-Treaty-Updated-fr.pdf>. Consulté le 14 octobre 2024.

CEDEAO (1999, 10 décembre). Protocole relatif au mécanisme de prévention, de gestion, de règlement des conflits, de maintien de la paix et de la sécurité.

<https://www.africansecuritynetwork.org/HSGO/assets/cedea-1999-protocole.pdf>.

Consulté le 14 octobre 2024.

CEDEAO (2001, 21 décembre). 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.

<https://www.eisa.org/pdf/ecowas2001protocol1.pdf>. Consulté le 14 octobre 2024.

CEDEAO (2012, 17 février). Acte additionnel A/SA.13/02/12 portant régime des sanctions à l'encontre des Etats membres qui n'honorent pas leurs obligations vis-à-vis de la CEDEAO. <https://csmguinee.org/storage/document/5db66161-a874-418d-9258-44f4f1ae6d97.pdf>. Consulté le 14 octobre 2024.

Diaw, P. A. (2022, 9 juin). Transition au Mali : comment la CEDEAO a-t-elle réagi à l'annonce par les autorités maliennes d'une transition de deux ans ? *BBC*.

<https://www.bbc.com/afrique/59931866>. Consulté le 14 octobre 2024.

France24, (2023, 30 juillet). Niger : la Cédéao fixe un ultimatum d'une semaine et n'exclut pas un "recours à la force". *France24*. <https://www.france24.com/fr/afrique/20230730-r%C3%A9union-de-la-c%C3%A9d%C3%A9ao-et-sanctions-attendues-apr%C3%A8s-le-coup-d-%C3%A9tat-au-niger>. Consulté le 14 octobre 2024.

Fonds Monétaire International (2023, 09 mai). Mali : Rapport des services du FMI pour les consultations de 2023 au titre de l'article IV, 09 mai 2023. *IMF*.

<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/06/14/Mali-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Supplement-and-Statement-534760>.

Consulté le 14 octobre 2024.

- Le Monde, (2012, 30 mars). La Cédéao menace le Mali d'un embargo dans les 72 heures. *Le monde*. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2012/03/29/la-cedeao-annule-sa-mission-au-mali_1677750_3212.html. Consulté le 14 octobre 2024.
- Le Monde, (2022, 5 octobre). Burkina Faso : la délégation de la Cedeao repart « confiante » après sa visite post-coup d'Etat. *Le monde*. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2023/06/14/Mali-2023-Article-IV-Consultation-Press-Release-Staff-Report-Staff-Supplement-and-Statement-534760>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Le Point Afrique, (2022, 28 janvier). Le Burkina Faso suspendu de la CEDEAO, envoi d'une mission sur place. *Le Point*. <https://www.ecowas.int/wp-content/uploads/2022/06/Treaty-Foundation-Fr.pdf>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Mbardounka, C. O. (2023, 15 août). Coup d'Etat au Niger : les conséquences des sanctions de la CEDEAO. *BBC*. <https://www.bbc.com/afrique/region-66502800>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Olivier, M. (2016, 16 décembre). Guinée : la CEDEAO, de Dadis à Alpha. *Jeune Afrique*. <https://www.jeuneafrique.com/384409/politique/guinee-cedeao-de-dadis-a-alpha>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Ozer, A. (2019). "Operation Restore Democracy" In The Gambia: The Legitimacy of Military Intervention. *E-Journal of Law*. <https://www.jeuneafrique.com/384409/politique/guinee-cedeao-de-dadis-a-alpha/>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Rich, D. (2022, 23 septembre). Les nouvelles sanctions contre la Guinée accentuent les tensions entre la junte et la CEDEAO. *France 24*. <https://www.france24.com/fr/afrique/20220923-les-nouvelles-sanctions-contre-la-guin%C3%A9e-accentuent-les-tensions-entre-la-junte-et-la-c%C3%A9d%C3%A9ao>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Tehindrazanarivelo, D. L. (2005). Les sanctions des Nations unies et leurs effets secondaires (1-). Graduate Institute Publications. <https://doi.org/10.4000/books.iheid.1508>. Consulté le 14 octobre 2024.
- The New Humanitarian, (2012, 31 mai). Le rôle de la CEDEAO dans le maintien de la paix régionale. <https://www.thenewhumanitarian.org/fr/analyses/2012/05/31/le-role-de-la-cedeao-dans-le-maintien-de-la-paix-regionale>. Consulté le 14 octobre 2024.
- Zongo, D. (2022, 26 mars). La CEDEAO prévoit des sanctions économiques et financières contre le Burkina Faso. *Wakat Séra*. <https://www.wakatsera.com/la-cedeao-prevoit-des-sanctions-economiques-et-financieres-contre-le-burkina-faso/>. Consulté le 14 octobre 2024.



Sur l'éditeur :**Solution think tank**

Le réseau de think tanks francophones en Afrique de l'Ouest - @solutiontt - #solutionthinktank

L'idée qui sous-tend solution think tank est de donner aux excellents think tanks francophones une voix plus forte au-delà des frontières nationales et des barrières linguistiques. L'Afrique de l'Ouest, en particulier, manque de plates-formes de coopération dans le domaine de la recherche orientée vers des solutions. Nous sommes fermement convaincus que l'expertise des think tanks ouest-africains doit et peut contribuer à un discours plus global et orienté vers des solutions sur les défis nationaux, régionaux et mondiaux dans les domaines politiques, sociaux, économiques et du développement.

Membres de Solution Think Tank en 2023 :

- CADERT (Togo)
- CIRES (Côte d'Ivoire)
- CROP (Togo)
- CRSA (Côte d'Ivoire)
- Konrad-Adenauer-Stiftung (Afrique de l'Ouest)
- Stat View International (Guinée)
- CAPES (Burkina Faso)
- CRPA (Côte d'Ivoire)
- Chatham House (Royaume-Uni)
- IPED (Guinée)
- Social Watch Bénin
- WATHI (Sénégal)