UNIVERSITÉ MONTESQUIEU – BORDEAUX IV / INSTITUT
D'ÉTUDES POLITIQUES DE BORDEAUX
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE DE BORDEAUX
CEAN – Centre d'Étude d'Afrique Noire (UMR 5115 du CNRS)

Effondrement et reconstruction de l'Etat :
Les continuités de la formation de l'Etat sierra leonais.

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Darbon
Présentée et soutenue publiquement par

Mohamed Jalloh

(8 Avril 2011)

M. Christian BOUQUET, Professeur, Université Michel Montaigne-Bordeaux III

M. Dominique DARBON, Professeur, Sciences Po Bordeaux ; directeur de thèse

M. John R. HEILBRUNN, Professeur, Colarado School of Mines, Boulder-USA; rapporteur
M. Robert ZIAVOULA, Professeur, INALCO-Paris ; rapporteur

Sommaire

SOMMAIRE **1**

REMERCIEMENTS **5**

INTRODUCTION..... **7**

1: LA NATURE DU PROBLÈME 12

2: HYPOTHÈSES 13

3: CADRE ANALYTIQUE 14

4 : MÉTHODOLOGIE 48

5 : APERÇU DE LA LITTÉRATURE 51

PREMIERE PARTIE : EFFONDREMENT DE L'ÉTAT **57**

CHAPITRE I LA TRAJECTOIRE DE L'ETAT EN SIERRA LEONE **58**

1. LA NATURE DE LA SOCIÉTÉ 60

2 : LE CARACTÈRE DE L'ETAT COLONIAL 66

3 : LA NATURE DU MOUVEMENT D'INDÉPENDANCE 75

4 : IDENTITÉ POLITIQUE 80

5 : CONCLUSION **84**

CHAPITRE II LES FONDEMENTS DE LA CRISE POLITIQUE **88**

1 UN PARADOXE SIERRA LEONAIS 88

2 : PERSONNALISATION DU POUVOIR DANS LA SIERRA LEONE POST-INDÉPENDANCE 90

3: MAUVAISE GESTION ÉCONOMIQUE 100

4 : COUPURE ETAT-SOCIÉTÉ 111

5 : FACTEURS EXTERNES 120

6 : L'INSTABILITÉ POLITIQUE RÉGIONALE **..... 128**

CHAPITRE III LES MANIFESTATIONS DE LA CRISE 130

1 : CRISE DE LÉGITIMITÉ 130

2 L'INSTABILITÉ POLITIQUE 136

3 : La désintégration institutionnelle 139

4 : RAPPORT ETAT-SOCIÉTÉ 158

CHAPITRE IV : LE CONFLIT ET SES EFFETS 168

1 : LA NATURE DU CONFLIT 173

2 : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GUERRE 177

3 : IMPLICATIONS INTERNATIONALES ET RÔLE DES MILICES ET MERCENAIRES PRIVÉS.....180

4 : LES EFFETS DU CONFLIT..... . 185

Conclusion de la Première Partie 202

DEUXIEME PARTIE DYNAMIQUE DE LA RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT : 205

CHAPITRE V LA STABILISATION: 206

1 : La paix : unique option pour les belligérants :..... 206

2: La sécurisation du pays pendant les négociations de paix: 210

3. Les missions des nations unies. 220

4. Le processus de Démobilisation, Désarmement et Réinsertion (DDR) 226

5 . La diffusion du nouvel ordre étatique. 231

6. La réforme du Secteur de la Sécurité (SSR). 237

7. Conclusion 275

CHAPITRE VI : LA RECOMPOSITION POLITIQUE 277

1. Renouveau de la gouvernance électorale 278

2. Renforcement et développement de la Société Civile 300

3. Le redéploiement d'Institutions étatiques et non-étatiques complémentaires 317

4. Le processus de justice transitoire 325

5. Conclusion : le rétablissement d'un ordre légitime ? 338

CHAPITRE VII : FONDEMENTS ET CONTEXTE DE LA REFORME EN MATIERE DE GOUVERNANCE 341

1. Les fondements du processus de réforme 343

1.1 La dépendance envers l'extérieur 352

2. Négocier les réformes 357

2.1 Les mécanismes de Négociation 358

3. Les acteurs majeurs des réformes 370

CHAPITRE VIII LA REFORME DE LA GOUVERNANCE :

ANALYSES SECTORIELLES..... 393

1. La lutte contre la corruption 395

2. Les réformes macro-économiques 401

3. La réforme du secteur de la justice 419

4. La décentralisation 438

5. La réforme de la fonction publique 456

6. Conclusion : Les succès et les défis des réformes en matière de gouvernance 467

CONCLUSION GÉNÉRALE 475

Bibliographie.....497

Tables des annexes.....528

Tables des matières.....534

REMERCIEMENTS

Je souhaite remercier tous ceux qui ont contribué, d'une façon ou d'une autre, à la réalisation de cette thèse. J'aimerais tout particulièrement remercier Mr Darbon, qui est intervenu à une période cruciale pour superviser ce travail. Par ses commentaires avisés et perspicaces il a apporté une aide qui s'est avérée précieuse pour la construction de cette oeuvre.

Je dois aussi beaucoup aux amis et collègues qui m'ont aidé à peaufiner ce travail de diverses manières. Un merci particulier à Stephanie Truilbaurens, Ivan Crouzel, Vincent Bertout, Firmin Mbala et Françoise Moudouthe.

Cette these n'aurait pas vu le jour sans le formidable soutien et les encouragements de membres du Centre d'Etudes d'Afrique Noire de l'IEP de Bordeaux. Je souhaite remercier toute l'équipe, notamment le directeur Mr René Otayek, Céline Theriot, Vincent Foucher, Comi Toulabor et tous ceux que je ne peux citer ici.

GUINEA
LIBERIA
ATLANTIC OCEAN
NORTHERN
EASTERN
SOUTHERN
WESTERN AREA
SIERRA LEONE
Freetown
Bo
Kenema
Makeni
Kabala
Kailahun
Pendembu
Bonthe
Sulima
Kindia
Mamou
Medina Dula
Dubréka
Tabili
Coyah
Fandié
Forécariah
Konta
Kamakwie
Kamalu
Fadugu
Kukuna
Madina Jct.
Kambia
Rokupr
Mambolo
Mange
Gbinti
Mateboi
Batkanu
Karina
Pendembu
Binkolo
Magburaka
Pademba Road
Lunsar
Lungi
Pepel
Wellington
Hastings
Waterloo
York
Songo
Bradford
Rotfunk
Masiaka
Mile 91
Yonibana
Bauya
Moyamba
Shenge
Sembehun
Sierromco Mokanje
Gbangbatok
Nitti
Matru
Sumbuya
Bumbuna
Matotoka
Yele
Masingbi
Mongeri
Tonkolo
Njala
Mano
Dambara
Bumpe
Kpetewoma
Kortbundu
Potoru
Pujehun
Zimmi
Kongo
Bendaja
Falaba
Musaia
Bafodia
Gberia Fotombu
Bendugu
Kurubonla
Alikalia
Kayima
Yomadu
Koidu-Sefadu
Yengema
Njaiama
Njaiama-Sewafe
Tongo
Gandorhun
Tungie
Falla
Panguma
Bomi
Manowa
Giehun
Bendu
Lago
Segbwema
Daru
Gorahun
Blama
Tokpombu
Banian
Bambaya
Yombiro
Koundou
Koindu
Buedu
Bopolu
Bomi-Hills
Bong
Kle
Robertsport
Sherbro River
Sherbro I.
Yawri Bay
Banana Is.
Turtle Is.
Plantain Is.
Kortimaw Is.
© Nations Online Project
SIERRA LEONE
National capital
Provincial capital
City, town
Major airport
International boundary
Provincial boundary
Main road
Secondary road
Railroad

INTRODUCTION

Comment expliquer l'effondrement et la reconstruction d'un Etat dont la trajectoire est marqué par les défis majeurs liés à sa formation, depuis sa création en tant que colonie britannique en 1827 ? L'effondrement de l'Etat, particulièrement en Afrique, a posé une multitude de défis dont le principal est l'incapacité croissante de régimes néo-patrimoniaux à survivre à la transition vers une ère démocratique après la Guerre Froide. Cette incapacité se traduit par l'échec de l'Etat à redéfinir des relations sociales et politiques susceptibles de garantir la sécurité et l'efficacité de ses institutions. Le plus souvent, l'échec de l'Etat a entraîné d'immenses défis, aussi bien pour sa propre survie que pour la sécurité internationale[1].

Dans le cas de la Sierra Leone, plusieurs années de mauvaise gouvernance caractérisées par une personnalisation croissante du pouvoir, de faibles performances économiques, une crise de légitimité, et une rupture des relations entre l'Etat et la société, ont abouti à une instabilité politique croissante, une fragmentation institutionnelle et une guerre civile dévastatrice. Avec le retour du pays au multipartisme et la fin de la guerre en 1996, la Sierra Leone s'est engagée dans un processus de restructuration et s'est retrouvée face aux vastes défis de la construction d'un Etat démocratique viable. C'est largement à la lumière de ces enjeux que la reconstruction de l'Etat a été considérée comme une préoccupation internationale et scientifique. Le cas de la Sierra Leone est ici édifiant pour comprendre le paradoxe de l'effondrement et de la reconstruction des Etats africains néo-patrimoniaux dans l'ère post-Guerre Froide.

Une meilleure compréhension des causes de l'effondrement de l'Etat est essentielle pour déterminer comment envisager la reconstruction politique. Cette recherche vise à identifier les processus historiques, politiques et sociaux spécifiques qui ont mené à l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone, mais aussi les dynamiques à l'œuvre dans sa reconstruction. Elle s'appuie sur l'hypothèse selon

---

[1] YANIS, A. 2003, State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction. In: MILLIKEN, J. (ed), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, p.63-80.

laquelle, pour comprendre l'éventail des relations possibles entre effondrement et reconstruction de l'Etat, l'effondrement doit être perçu comme un processus dialectique et historique susceptible d'avoir des conséquences multiples.[2]. En conséquence, le cas de la Sierra Leone illustre comment la désintégration et la reconstruction institutionnelles sont liées de façon complexe et défie, ainsi, toute tentative de distinction entre les deux. En opposition avec la plupart des travaux académiques contemporains sur l'effondrement et sur la reconstruction de l'Etat qui se focalisent essentiellement sur chaque un des processus, cette étude s'intéresse au lien complexe entre les deux dynamiques et à son impact sur la capacité étatique et sur l'ordre politique. Plutôt que de s'étendre uniquement sur les facteurs généraux qui ont précipité l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone et sur les dynamiques sous-jacentes visant à reconstruire l'Etat sur le plan institutionnel, la recherche entend aller plus loin afin d'évaluer les implications normatives de ces processus sur la capacité des institutions de l'Etat et l'émergence de nouvelles formes politiques.

Comme beaucoup d'autres Etats africains modernes, l'Etat de Sierra Leone fut une création coloniale. Les politiques et le processus de formation de l'Etat post-colonial sont enracinés dans les efforts de construction étatique entamés sous la période coloniale. À l'indépendance en 1961, le pays était l'une des étoiles les plus brillantes dans la galaxie des Etats africains nouvellement indépendants. Avec son avance dans le domaine de l'éducation, une bureaucratie bien établie, un système parlementaire de gouvernement effectif et ses ressources naturelles abondantes, « la Sierra Leone n'était pas du tout un candidat évident à l'effondrement de l'Etat »[3]. Plusieurs années de mauvaise gouvernance ont produit des institutions étatiques faibles, une escalade de la corruption et une crise socio-économique croissante qui ont conduit à une désarticulation des relations Etat-société pour aboutir au conflit. Cette recherche analyse l'effondrement institutionnel au regard de ces dynamiques politiques et sociales conflictuelles.

---

[2] Voir MILLIKEN, J. (ed), 2003, *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing.

[3] CLAPHAM, C. 2001, *Sierra Leone: The global-local politics of state collapse and attempted reconstruction*. Failed States Conference, Florence, 10-14 avril.

Deux vecteurs clairement perceptibles de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone peuvent etre distingues. La première peut être reliée à la trajectoire problématique de la formation de l'Etat et du jeu politique dans la période post-indépendance et à la position du pays dans l'économie globale. La seconde peut être située dans le déclenchement de la guerre civile et ses conséquences concomitantes pour la survie de l'Etat.

Depuis l'indépendance, le développement de l'Etat a été marqué par des contradictions et des crises[4]. La période qui a mené à l'établissement d'un Etat à parti unique en 1978 a vu l'émergence d'un régime néo-patrimonial qui a eu des effets de longue portée sur la nature des relations Etat/société et sur la capacité étatique. La fin des années 1970 et les années 1980 ont été marquées par une érosion systématique du pouvoir de l'Etat et par un déclin de l'effectivité des institutions étatiques. Cette dynamique résultait d'une forte centralisation, de la personnalisation du pouvoir, des problèmes croissants de légitimité, d'une politique économique altérée et d'une fragmentation institutionnelle. En conséquence, l'Etat était incapable de générer des ressources afin de couvrir ses besoins budgétaires en rapide expansion et de fournir des biens publics. La faiblesse de l'Etat s'est encore davantage manifestée dans son incapacité croissante à exercer son pouvoir dans le cadre des institutions formelles, et son manque évident de relations constructives avec la société. Le mode de régulation du pouvoir, essentiellement fondé sur les réseaux patron-client, a davantage fragilisé la capacité de l'Etat à gouverner en toute efficacité. La guerre a ajouté une dimension supplémentaire à cette situation.

L'interprétation des causes et des effets de la guerre civile a produit un large éventail de points de vue dans la littérature[5]. En ce qui concerne les causes, la plupart des travaux ont eu tendance à favoriser la crise du néo-patrimonialisme

---

[4]HAYWARD, F. 1989, Sierra Leone: State consolidation, fragmentation and decay. In: O'BRIEN, D. C., DUNN, J., RATHBONE, R. (ed) *Contemporary West African States*. Cambridge: Cambridge University Press.

[5] Voir par exemple RICHARDS, P. 1999, *Fighting For the Rain Forest: War, Youth, and Resources in Sierra Leone*. Oxford: James Currey. ABDULLAH, I., BANGURA, Y., & BLAKE, C. 1997, Lumpen youth culture and political violence: Sierra Leoneans debate the RUF and the civil war. *Africa Development,* vol.22, n°3-4, : 171-216. RENO, W. 1997, Privatising War in Sierra Leone. *Current History*, vol.96, : 227-230. KEEN, D. 2005, *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. Oxford: James Currey.

et ses implications quant aux relations entre l'Etat et la société[6]. De fait, la guerre a accéléré le rythme de l'effondrement et de la quasi-désintégration de l'Etat. Elle a débouché sur un défi humanitaire croissant, la destruction de vies, de biens et d'infrastructures. Elle a mené à l'érosion de la base économique du pays, sapant de ce fait la capacité de l'Etat à gérer l'économie. Elle a également interrompu les modèles de relations économiques, sociales et politiques à l'œuvre, altérant ainsi la répartition générale du pouvoir et renforçant les conflits pour les ressources minières. Au bout du compte, la guerre a encore davantage affaibli l'Etat et a créé un vide du pouvoir qui a été comblé par des seigneurs de guerre, des milices, des ONG et d'autres organismes en compétition. Elle a ainsi engendré de nouvelles formes de relations entre l'Etat et la société. Les causes fondamentales de l'effondrement de l'Etat préexistent aussi dès l'origine, bien avant que celui-ci ne devienne effectif.

La reconstruction de l'Etat est communément perçue comme un processus par lequel un Etat est « reconstruit même sous une forme nouvelle, en incluant un système d'institutions centralisées et l'extension de l'ordre dans les sphères politiques et sociales »[7]. On peut y voir un processus endogène mené en vue d'améliorer la capacité, les institutions et la légitimité de l'Etat grâce à de meilleures relations entre l'Etat et la société. Les dynamiques de reconstruction de l'Etat à la suite d'un conflit suivent deux modèles fondamentaux. Dans le premier, les processus sont conduits par des acteurs locaux, comme ce fut observé dans les cas de l'Ouganda, de l'Ethiopie et du Congo-Brazzaville. Le second est le « modèle de reconstruction démocratique », un schéma directeur propose par des réponses externes à l'effondrement de l'Etat. Ce modèle est généralement guidé par l'hypothèse selon laquelle les Etats effondrés devraient être reconstruits en tant qu'Etats démocratiques[8]. Ce fut clairement évident dans les cas de la Sierra Leone, du Liberia et du Kosovo[9]. Ce modèle se caractérise par l'organisation d'élections,

---

[6] RICHARDS, P. *op. cit*. KEEN, D. *op. cit*.
[7] DEMETRIOU, S, 2003, Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State. In: MILIKEN, J. (ed), *op. cit* p.105-129.
[8] OTTAWAY, M. "Rebuilding State Institutions in Collapsed States." DORNBOSS, M. 2003 , "State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections." Tous in: MILLIKEN, J. (ed) *op.cit*. LYONS, T.A. SAMATAR, A. I. 1995, *Somalia State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*. Washington DC: Brookings Institution.
[9] MILLIKEN, J. (ed) *op .cit.*

le soutien à la société civile et la réforme des structures politiques et de sécurité. Il est plus ou moins perçu comme un raccourci à un « Etat weberien »[10]. La communauté internationale, représentée par une série d'organisations non-gouvernementales, intergouvernementales aussi bien qu'internationales a été largement impliquée dans le processus. Le degré d'implication internationale, sans précédent, l'apparente à un entreprenariat international, modèle dans lequel des acteurs externes pèsent lourdement sur le processus. Ainsi, l'expérience de la Sierra Leone pourrait avoir des implications plus globales en raison des évolutions du système international qui l'ont marqué.

On peut identifier trois grandes phases dans la reconstruction de l'Etat en Sierra Leone. Tout d'abord, « la création d'une structure de coercition viable » qui a suivi le processus de paix et la fin de la guerre de 1996-2002[11]. Ceci implique un processus de stabilisation visant à mettre un terme à la violence à travers un plan de paix, le déploiement de forces internationales afin de rétablir la sécurité, le désarmement et la démobilisation des groupes armés et une centralisation de l'utilisation de la force par des réformes complètes du secteur de la sécurité. Ensuite, la phase de « recomposition du champ politique » par la création d'institutions politiques légitimes a débuté après l'Accord de Lomé en 1999. C'est le temps de la transformation des groupes armés en partis politiques et de la construction d'une infrastructure électorale afin d'organiser des élections et le développement de la société civile. La dernière phase est celle de la réforme des fondements structurels de l'Etat et de la création des institutions essentielles. La fin du conflit en Sierra Leone a été suivie avec succès par le désarmement, la démobilisation et la réintégration des anciens combattants. Le pays a connu la conduite de trois élections multipartites compétitives réussies[12]. Au fil des ans, le pays s'est considérablement ouvert sur le plan démocratique, comme en témoignent la liberté d'expression, la tenue d'élections libres et équitables et la promotion des droits de l'Homme (dont les droits des femmes). Des réformes dans les secteurs de la justice criminelle, des forces militaires, aussi bien que dans les

---

[10] OTTAWAY, M. *op. cit*. LYONS, T. et SAMATAR, A.I *op. cit*.
11 CLAPHAM, C. *op. cit*.
12 JULDEH-JALLOH, M. 2005, Elections and the Dynamics of Institutionalization in Sierra Leone, in QUANTIN. P., (éd) *Gouverner les sociétés africaines: acteurs et institutions*. Paris: Karthala.

services publics ont été lancés. Un programme de décentralisation visant à améliorer la fourniture de services et la responsabilité financière des dirigeants est également en cours. Des institutions de surveillance telles que la Commission anti-corruption, le bureau du Médiateur, la Commission Nationale des Droits de l'Homme ont été établies. De plus, un secteur de la société civile viable associé à des médias indépendants émerge.

1. La nature du problème

Après la Guerre Froide, la vague d'effondrements d'Etats ainsi que leur reconstruction ont été l'objet d'une grande attention de la part des chercheurs en sciences sociales et de la communauté internationale. Cette attention se manifeste dans les tentatives visant à mieux comprendre ces phénomènes et particulièrement la multitude de défis qu'ils posent à un ordre global stable. Les analyses de cas d'effondrement de l'Etat et de tentatives de reconstruction, comme celles sur la Sierra Leone, montrent que l'effondrement de l'Etat ne peut être distingué de sa reconstruction.

Cette étude avance que, dans le cas sierra léonais, les deux phénomènes sont imbriqués et peuvent être vus comme la continuation de la construction étatique inachevée sous la période coloniale, bien que le second facteur soit fortement influencé par les changements intervenus dans le système international. Le cas de la Sierra Leone souligne également l'interrelation entre les héritages de la gouvernance néo-patrimoniale, la corruption, le conflit et l'échec institutionnel dans l'effondrement et la reconstruction de l'Etat. Le fait d'aborder ces relations pose des questions fondamentales quant à la trajectoire de l'Etat et au modèle de reconstruction démocratique, dans la perspective de la formation d'un Etat viable en Sierra Leone.

- Comment définir l'effondrement d'un Etat et quels sont les facteurs qui le déclenchent ?

- Quelles sont les manifestations et les implications de l'effondrement d'un Etat et comment s'articulent-elles en tant que sujet d'intérêt international ?

- Quelles sont les réponses possibles à l'effondrement de l'Etat, et particulièrement les réponses externes ?

- Quels sont les éléments et les impacts du modèle de reconstruction démocratique ?

- Que demeure-t-il au-delà de l'effondrement et de la reconstruction et comment discernons-nous les connections entre les deux phénomènes et leurs implications dans la formation d'un Etat viable ?

En s'intéressant à cette série de questionnements, cette recherche tente d'identifier les facteurs historiques, politiques et sociaux spécifiques menant à l'effondrement de l'Etat aussi bien que les facteurs qui comptent pour sa reconstruction partielle. Dans un premier temps, elle se propose de retracer la trajectoire problématique de l'Etat. Ceci induit une analyse de l'effondrement institutionnel au regard des dynamiques politiques, sociales et propres au conflit lui-même. Dans un deuxième temps, elle met en lumière les différentes tentatives menées afin de restaurer une stabilité politique, de promouvoir l'établissement d'une démocratie et de réformer les institutions étatiques. Elle tente d'expliquer comment un Etat peut sortir d'une situation de fragilité. Enfin, l'étude regarde au-delà de l'effondrement et de la reconstruction en expliquant que les problèmes de capacité institutionnelle, de corruption endémique et de dépendance envers les acteurs externes soulignent l'étendue des efforts qu'il reste à accomplir afin de construire un Etat viable en Sierra Leone.

2. Hypothèses

En tant qu'hypothèse, il est suggéré que l'effondrement et la reconstruction de l'Etat révèlent les continuités de la formation de l'Etat en Sierra Leone. En traitant de front les problématiques précédemment abordées, cette étude éclaire certaines variables qui expliquent, dans le cas de la Sierra Leone, le lien complexe entre effondrement et reconstruction, et qui peuvent être conceptualisées dans le contexte plus large de l'histoire d'un processus de formation de l'Etat qui a débuté sous l'ère coloniale. Dans un premier temps, l'effondrement a démontré que l'Etat était faiblement institutionnalisé et que les mécanismes néo-patrimoniaux, qui

constituaient les moyens les plus pratiques du maintien des Etats dans le court terme, minaient généralement la base d'une effectivité étatique à plus longue échéance. Ensuite, les leçons tirées de l'expérience de la Sierra Leone montrent que le processus de reconstruction a été largement influencé par les changements du système international et en particulier par des acteurs extérieurs tels que la Grande Bretagne. Par ailleurs, le modèle de reconstruction démocratique est influencé dans une large mesure par les idéaux néo-libéraux qui ont jusqu'à présent permis de restaurer une stabilité politique, assuré des réformes institutionnelles et l'évolution de certaines normes et pratiques démocratiques. Enfin, des éléments tels que la capacité institutionnelle, la corruption endémique et la dépendance internationale croissante éclairent quelques uns des défis inhérents au processus de reconstruction.

3. Cadre analytique

Dans cette étude, une analyse de la formation et de la construction de l'Etat aidera à faire la lumière sur la trajectoire de l'Etat Sierra Léonais. La construction d'un Etat exige un « effort conscient pour créer un appareil de contrôle », tandis que la formation de l'Etat implique un « processus historique en grande partie inconscient et contradictoire de conflits, de négociations et de compromis entre différents groupes, dont les actes et les échanges motives par l'intérêt constituent la 'vulgarisation' du pouvoir »[13]. Dans cette étude, le processus de state building, entamé sous la domination coloniale, est pris comme une forme de construction largement influencé par un mimétisme institutionnel[14]. L'expérience postcoloniale s'interprète comme un processus formateur par lequel les élites politiques locales ont entrepris d'importer les structures et pratiques coloniales et de les adapter à l'échelon local. De ce fait, l'ethno-clientélisme, les pratiques propres à l'Etat fantôme, le conflit et le rôle des seigneurs de guerre ont fortement contribué à la formation de l'Etat en Sierra Leone en particulier et la majorité

---

[13] Cité dans BAYART, J-F. 1994, "Hors de la 'Vallée malheureuse' de l'africanisme", *Revue française de science politique*, Vol. 44, No.1, p.137. Voir également BERMAN, B., et LONSDALE, J. 1992, *Unhappy Valley, conflict in Kenya and Africa, Book One: State and Class*. Nairobi: Heinemann Kenya, Eastern African studies. QUANTIN, P. 2005, "La redécouverte des Institutions." In: QUANTIN, P. (ed) *Gouverner les sociétés africaines*, Paris: Karthala, p.9-26.

[14] DARBON, D. 1993, " A qui profit le mime? Le mimétisme institutionnel confronté a ses représentations en Afrique." In : MENY Y. *Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet*. Paris, L'Harmattan. Voir aussi, DELPEUCH, T., et VIGOUR, C. 2006, "Création et changement institutionnels." In: BOUSAQUET, L., JACQUOT, S. RAVINET, P. (eds) *Dictionnaire des politiques publiques*. 2e éd., Paris: Presses de Sciences Po.

des Etats africains en generale[15]. Toutefois, la nature problématique de ce processus d'adaptation qui s'enracinait dans ses antécédents historiques n'a pu donner naissance à un Etat viable. Ceci explique largement la faillite initiale de l'Etat.

Le processus de reconstruction de l'Etat, partiellement mené en réaction à l'échec des précédentes tentatives de state building, peut être vu comme un « exercice en construction » non seulement parce qu'il est influencé par des éléments extérieurs, mais aussi parce qu'il implique un effort conscient des acteurs locaux et internationaux pour établir un Etat de type 'wébérien' dans la Sierra Leone de l'après-conflit[16]. Cela est d'autant plus évident lorsqu'on sait qu'au sein des outils disponibles de reconstruction de l'Etat l'approche basée sur les « leçons tirées de précédentes expériences », ainsi que les nouvelles théories de gestion publique et les nouvelles pratiques démocratiques, joient un role central.

3.1. L'Etat Africain face à l'effondrement

Toute discussion approfondie sur l'effondrement de l'Etat en Afrique, et en Sierra Leone en particulier, s'inspire de deux courants majeurs. Selon le premier courant, l'effondrement de l'Etat renvoie spécifiquement à la formation de l'Etat en Afrique. La deuxième approche, qui en découle, est liée à l'hypothèse selon laquelle la menace d'effondrement est susceptible d'apparaître dans toutes les régions du monde où les conditions de la formation et de la survie de l'Etat demeurent incertaines et problématiques. La définition et l'évolution de l'Etat moderne en Afrique sont aujourd'hui des sujets largement documentés[17]. Par conséquent, le but de cette partie n'est pas de proposer une théorie générale de

---

[15] RENO, W. 1998, *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner. Voir également, BAYART, J-F. 2004, "Le Crime Transnational et la Formation de l'Etat." *Politique Africaine*, No. 93, : 93-104. RICHARDS, P. 2005, "New War: an Ethnographic approach." In: RICHARDS, P. (ed) *No Peace, no War: An Anthropology of Contemporary Armed Conflicts*, Oxford: James Currey.

[16] OTTAWAY, M. *op. cit*.

[17] Pour exemple, voir BAYART, J-F. 1989. *L'État en Afrique.* Paris: Fayard, CLAPHAM, C. 1996. *Africa and the International System: The Politics of State Survival.* New York: Cambridge University Press. VILLALON, L. et HUXTABLE, P. (ed), 1998, *The African State at a Critical Juncture: Between Disintegration and Reconfiguration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers. HERBST, J. 2000, *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press, YOUNG, C. 1994, The *African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, RENO, W. 1998, *op.cit*. MEDARD, J-F. (ed), 1991, *Etats d'Afrique Noire: Formation, Mécanismes et Crise*, Paris: Karthala, JACKSON, R.A. 1995, *Quasi-states: Sovereignty, International Relations and the Third World.* Cambridge : Cambridge University Press. BADIE, B, 1992, *L'État importé : essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique.* Paris: Fayard. MICHALON, T. 1984, *Quel Etat pour l'Afrique ?* Paris: L'Harmattan.

l'Etat mais de mettre en perspective les principaux arguments concernant les processus de formation d'Etat et les éléments de sa fragilité. A cet égard, l'apparition de l'Etat moderne en Afrique peut être appréhendée d'un double point de vue, historique et conceptuel.

3.2.1 : La Nature de L'Etat africain

L'Etat a toujours été l'objet de controverses académiques. Dans ce cadre, le débat renvoie à un certain nombre de questions-clés concernant la nature première de l'Etat, ses origines historiques, ses fonctions centrales et ses mécanismes de transformation. L'expression riche de René Dumont[18] « l'Afrique noire est mal partie ! » pose les bases de toute discussion sur l'évolution problématique de l'Etat dans la majeure partie de l'Afrique post-indépendance. Ainsi que le précise Médard, « l'étatisation est directement liée en Afrique au processus de colonisation et de décolonisation, ce qui signifie exportation de l'Etat colonial et réappropriation de ce dernier »[19]. Cette démarche de réappropriation a suscité de nombreuses interrogations[20].

Dès le départ, il était évident que les processus de formation étatique en Afrique étaient assez différents de ce qu ils avaient été en Europe. Par exemple, « le lien privilégié entre guerre et étatisation n'existe pas jusqu'à présent »[21]. Selon Clapham « dans ce contexte, les liens entre la guerre et l'efficacité de l'Etat ne sont pas seulement absents, ils sont inversés; en Afrique, la guerre rend les états plus faible que forts »[22]. Ainsi, plusieurs auteurs ont convenu qu'il n'était pas pertinent de considérer l'évolution de l'Etat africain dans la perspective téléologique d'un développement selon des canaux occidentaux présumés universels[23]. Cependant, précisent Chabal et Daloz, « *nous ne prétendons pas que*

---

[18] DUMONT, R. 1962, *L'Afrique noire est mal partie.* Paris: Editions du Seuil.
[19] MEDARD, J-F.1991, "Etatisation et désétatisation en Afrique Noire." In: MEDARD, J-F. (ed), *op.cit*.
[20] DALOZ, J-P, CHABAL, P. 1999, *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*. Paris: Economica.

[21] TILLY, C. 1992, *Coercion, Capital and European States*, AD 990-1992, Oxford: Basil Blackwell. Voir aussi, MEDARD J-F. 1991, *op.cit*.

[22] CLAPHAM, C. 2003, The Challenges to the State in a Globalised World. In MILIKEN, J. (ed), *op.cit :* 25-44.
[23] DALOZ, J-P et CHABAL, P, *op.cit*.

nous sommes en face d'Etats identiques aux nôtres, mais qu'au minimum il existe quelque chose de notre Etat dans ce qu'il vaudrait mieux parfois n'appeler que des entités politiques »[24]. Clapham a qualifie cela de « l'universalité problématique de l'Etat »[25].

Le cadre analytique dans lequel s'insère la présente étude s'appuie principalement sur le travail de Max Weber, qui définit l'Etat comme un ordre administratif et légal qui revendique avec succès l'autorité sur la population d'un territoire donné[26]. Cet ordre est géré par un appareil autonome, distinct des autres organismes présents sur le même territoire. C'est seulement lorsqu'une telle organisation existe sur un territoire donné que l'Etat est en mesure de lever l'impôt et de fournir des services, de rendre justice et d'exercer le monopole de la contrainte physique et légitime. Cette définition basique de l'Etat est quelque peu relative, en ce qu'elle peut correspondre à différentes formes de régulation. Mais les Etats peuvent eux-mêmes différer dans leur degré « d'étatisme », terme qui renvoie à leur capacité à assurer les fonctions de l'Etat[27]. À cet égard, cette étude proposera une classification de l'efficacité étatique en trois niveaux. Un « Etat fort » est celui qui dispose de la capacité basique d'assurer les fonctions et de mettre en oeuvre les politiques que la société civile et les fonctionnaires publics considèrent comme relevant de la responsabilité de l'Etat. Un « Etat faible » correspond à la définition wébérienne minimale « d'institution de régulation » ; il est dans ce cas en mesure d'exercer quelques fonctions primaires, mais est bien loin de répondre aux attentes internes et externes que suscite un Etat « normal ». *Un « Etat effondré » est l'Etat qui continue à bénéficier de la reconnaissance formelle du système international, mais dont les institutions ne correspondent plus aux définitions premières de l'autorité et des tâches gouvernementales*[28]. Cette classification fournit les repères pour mesurer la force relative de l'Etat dans cette étude, en particulier pour comprendre la trajectoire de l'Etat en Sierra Leone.

---

[24] Ibid.
[25] CLAPHAM, C. 2003, *op.cit.* p.27.
[26] WEBER, M. 1970, "Politics as Vocation", in GERTH, H., MILLS, C. W. (eds) *From Max Weber : Essays in Sociology*, Londres: Routhledge, p. 77-128.
[27] CLAPHAM, C. 1998, "Degrees of Statehood", *Review of international Studies*, Vol. 24, p.143-157.
[28] Voir ZARTMAN, W.I. (ed) 1995, *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Lynne Rienner.

Une grande partie de la littérature sur l'Afrique porte sur la faiblesse des Etats postcoloniaux et cherche à comprendre les raisons de leur incapacité à développer de tels attributs « étatiques » performants. Ceci explique largement pourquoi l'étatisation, définie comme le processus par lequel les entités politiques acquièrent des attributs d'Etat, a été problématique en Afrique. D'une certaine manière, cela est lié à l'incapacité de l'Etat postcolonial à assurer des fonctions telles que la sécurité, la représentation et le bien-être. [29] Pareille incapacité a pu être définie comme un échec de l'Etat. Rétrospectivement, la conception selon laquelle les États nouvellement indépendants devaient établir des institutions légitimes, procurer la prospérité sous forme de biens et services et garantir la sécurité dans les quelques décennies qui suivaient leur accession à la souveraineté a donc été réexaminée. Ainsi que l'a affirmé Clapham, les conditions préalables propices à la formation et à la survie de l'Etat étaient rarement présentes dans la plupart des sociétés décolonisées. Pour lui, l'Etat en tant que forme d'organisation sociale a un coût élevé, inaccessible pour la plupart des pays. Par conséquent, « l'universalité de cette forme d'organisation a été considérée comme normale, tandis que la question de savoir si le monde entier pouvait se permettre de s'organiser en Etats n'etaient jamais poser »[30].

Comment donc l'Etat postcolonial s'est-il déployé depuis l'indépendance, tant en termes de territoire que d'autorité? Le processus primaire d'étatisation implique la diffusion de l'autorité. Pour cela, les détenteurs de l'autorité mettent en place des institutions, qui sont les attributs majeurs de l'Etat ; ce que Poggi désigne comme « phénomène de régulation » (*phenomenon of rule*) qui s'exprime par la présence physique d'institutions étatiques sur un territoire donné[31]. Maintenir l'infrastructure étatique, acquérir la capacité d'administrer leurs territoires sous forme de prestation de services et d'extraction de ressources, ces tâches se sont avérées être des efforts couteux pour la plupart des Etats africains. Pour reprendre Herbst:

---

[29] KRAUSE, K et JUTERSONKE, O. 2007 « Seeking out the state: Fragile States and International Governance », The Fragile States Debate-Considering ways and means to achieve stronger statehood, *Polititorbis,* Vol.42, No. 1.
[30] CLAPHAM, C. 2003, *op.cit.,* p.28.
[31] Voir ZARTMAN, W.I. 1995 (ed), *op.cit.*

« *Le problème central auquel doivent faire face ceux qui construisent l'Etat en Afrique – qu'ils soient rois de l'ère précoloniale, gouverneurs des colonies ou présidents dans l'ère de l'indépendance – est de projeter leur autorité sur des territoires inhospitaliers et relativement peu densément peuplés* »[32]

Ceci implique l'aptitude à créer des institutions publiques viables. « *Alors que les Etats africains auraient dû étendre progressivement leur contrôle sur leurs territoires, on ne trouve plus le moindre agent de base de l'Etat dans les zones rurales - ni agent de développement de l'agriculture, ni percepteur des impôts, ni agent de recensement* »[33]. La présence de l'Etat dans certaines régions était quasi-inexistante, tandis que le contrôle physique du territoire devenait de plus en plus incertain et coûteux et par conséquent s'érodait progressivement. Ce fut le cas en Sierra Leone, surtout dans les années 1980 et 1990.

En outre, les fonctions sociales de l'Etat et la fourniture de biens publics aux populations est également demeurée incertaine. Selon Clapham:

« *Dans une grande part de l'Afrique – pour revenir à la partie du monde qui présente des défis particulièrement importants sur la plan de la formation de l'Etat – on a compensé la faiblesse ou l'absence historique d'Etat par le développement d'autres mécanismes permettant d'assurer le bien-être des hommes d'une part, et le contrôle social d'autre part*»[34].

Dans la plupart des cas, ce mécanisme alternatif repose sur la parenté comme source d'identité et d'obligations, mécanisme au travers duquel les élites recherchent la sécurité pour elles-mêmes et la procurent à d'autres. Les fonctions sociales ont été englobées dans des rapports de réciprocité basés sur des loyautés personnelles. La construction de l'État requiert des niveaux élevés de capital social et notamment la confiance interpersonnelle ainsi que l'existence d'institutions viables ayant un certain degré d'autonomie vis-à-vis des individus et des dirigeants. Si ces deux conditions ne sont pas réunies, les institutions étatiques

---

[32] HERBST, J. 2000, *op.cit,* p.11.
[33] *Ibid*, p.11.
[34]CLAPHAM, C. 2003, *op.cit.,* p.28.

sont susceptibles d'être subverties par des mécanismes privatifs, conçus pour accroître la fortune et le pouvoir des élites et leur capacité à obtenir l'appui et la soumission de ceux qui n'en tirent pas partie. Ceci est à l'origine du relatif effondrement des « politiques publiques » de l'Etat.

A partir du milieu des années 1980, on pouvait suivre dans de nombreux Etats africains l'histoire du déclin de la gouvernance – dans les secteurs de la santé et de l'éducation, au niveau de l'appareil judiciaire et de la qualité de la bureaucratie – qui reflétait une incapacité plus large à maintenir les structures créées pendant l'ère coloniale. De façon tout à faite intéressante, le rôle le plus fondamental de l'Etat – maintenir un ordre légitime – ne va plus de soi. Des armées faibles, polarisées et manquant de professionnalisme ont eu un effet corrosif sur l'efficacité de l'Etat à assurer la sécurité et le contrôle légitime de la violence. Ce dont rend clairement compte Thom :

> « *La plupart des armées d'Etat en Afrique sont sur le déclin, affaiblies par la diminution des budgets, les pressions internationales pour réduire les effectifs et démobiliser, et l'absence de l'assistance militaire librement accessible qui caractérisait la période de la Guerre Froide. A quelques exceptions près, les armes lourdes restent inutilisées, le matériel tombe en ruine, la formation est quasi-inexistante… Dans de nombreux pays, les principales forces de l'ordre sont en désordre à un moment où la légitimité des gouvernements centraux (et parfois de l'Etat lui-même) est incertaine* »[35].

Herbst montre comment un pays comme le Zimbabwe, qu'on imaginait avoir l'une des armées africaines les plus compétentes, est en voie de déchéance[36]. A cela s'ajoutent des situations où la survenance de violences et de conflits sociaux a engendré l'apparition de bandes armées et de milices, qui ont gravement affecté la capacité des armées nationales à assurer la sécurité et, de manière plus importante encore, à conserver le monopole de la force. En référence à la Sierra

---

[35] THOM, W.G. 1995, p. 231, cité dans HERBST, J. 2000, *op.cit.,* p.19.
[36] Voir HERBST, J. 2000, *op.cit.*

Leone, Kaplan a souligné que l'Etat n'a plus d'existence la nuit tombée[37]. Il est devenu évident que pour la plupart des pays africains, l'Etat comme garant de la sécurité sur un territoire peuplé ne pouvait plus être fiable.

La question de la légitimité est également devenue un élément central dans la formation de l'Etat. Elle constitue ce que Khadiagala a appelé la « *base normative pour l'exercice de l'autorité* »[38]. Les processus historiques de formation de l'Etat montrent clairement comment les sources de légitimité sont déterminantes dans la manière dont l'Etat émerge vis-à-vis de la société. L'exemple de la Sierra Leone montre que les mécanismes par lesquels le pouvoir est légitimé et donc transformé en une autorité étatique ont été pour le moins problématiques. Le critère normatif par lequel les citoyens acceptent la domination de l'Etat, tout comme les facteurs empiriques tels que la capacité de l'Etat à répondre aux attentes des citoyens, ont posé de sérieux problèmes à la plupart des Etats africains. Certaines sources de légitimité, comme la tenue d'élections libres et justes, et la capacité de l'Etat à produire des résultats, sont essentielles aux processus de formation de l'Etat. De meme, le manque de capacité et de moyens prédéfinis de participation du peuple à la gouvernance donne naissance à de sérieuses crises de légitimité. De ce fait, le manque de légitimité sape la capacité de l'Etat à établir son autorité, et l'empêche donc de construire des relations plus constructives avec la société – une étape décisive dans le processus de formation de l'Etat.

La représentation a alors pris d'autres formes que celles du modèle démocratique représentatif classique. Dans une grande mesure cela n'a pas favorisé l'étatisation. Le néopatrimonialisme constitue les moyens par lesquels le régime sécurise le support dont il a besoin non par la construction d'institutions étatiques fortes, et leur institutionnalisation dans la société, mais par l'emploi des ressources étatiques pour offrir des récompenses matérielles en échange d'un soutien. Dès lors que la régulation et la survie du pouvoir dépendent de telles sources de

---

[37] "*The state does not have a writ after dark*". Voir KAPLAN, R. A. 1994, "The Coming Anarchy." *Atlantic Monthly*, p. 44-76. Voir aussi RENO, W. 1998, *op.cit.* FAIRBANKS Jr., C.H. 2002, "Weak States and Private Armies." In: BEISSENGER, M.R. et YOUNG, C. (eds), *Beyond State Crisis? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press.
[38] Voir ZARTMAN, W.I. 1995 (ed), *op.cit.*

légitimité, les gouvernements comme l'Etat se retrouvent piégés dans une situation où survie politique et construction de l'Etat deviennent incompatibles. De ce fait, la représentation fondée sur les institutions formelles devient un réel problème. Dans une large mesure, cela confirme l'idée répandue que la représentation était un luxe inaccessible à l'essentiel des Etats africains. Les valeurs et les structures sociales requises pour consolider le caractère étatique étaient souvent faibles ou absentes, posant de ce fait un problème d'étatisation à la majorité des Etats postcoloniaux.

En outre, la longue crise économique que beaucoup de pays africains ont éprouvée depuis la fin des années 1970, a accru l'immense problème d'étatisation. Elle a en grande partie miné la viabilité de l'appareil étatique en Afrique dans les années 1980 et au début des années 1990. Les descriptions d'un Etat postcolonial faible, boiteux, factice, etc. se sont développées, au point de caractériser la crise de l'Etat africain. C'est cette crise qui a incité certains analystes à remettre partiellement en cause la viabilité de l'Etat africain par rapport aux attributs de « l'Etat fort ». Il se dégage en effet dans la littérature consacrée un consensus suivant lequel la construction de l'Etat postcolonial a plutôt débouché sur la formation de ce que Robert Jackson nomme les « quasi-Etats » (*quasi-states).* [39]

En dépit du caractère problématique de l'Etat en Afrique, il reste néanmoins possible de l'analyser d'un point de vue conceptuel, en intégrant sa singularité et son histoire, de manière à établir des comparaisons avec l'Etat occidental.

3.2.2 : Contextualiser l'effondrement de l'Etat

Après avoir mis en perspective l'évolution du système étatique en Afrique, cette section examine plus précisément la dynamique d'effondrement de l'Etat. Qu'est-ce l'effondrement de l'Etat ? Pourquoi les Etats s'effondrent-ils ? Quels sont les traits significatifs de l'effondrement ? La question de savoir s'il existe des Etats viables en Afrique continue d'attirer l'attention de la part des universitaires. La récurrence du phénomène d'effondrement nourrit largement le scepticisme au sujet de la viabilité de l'Etat. L'effondrement de l'Etat est compris de façon large

[39] JACKSON, R.A. 1995, *op.cit*

comme la désintégration des institutions politiques qui sont les manifestations objectives de l'Etat sous forme d'autorité, d'ordre et de légitimité. La définition retenue par l'ouvrage pionnier de William Zartman décrit:

> « *une situation dans laquelle la structure, la loi des autorités (le pouvoir légitime), et l'ordre politique se sont effondrés. (Cela) implique l'échec non seulement de la superstructure gouvernementale mais aussi celui de l'infrastructure sociétale* »[40].

Une telle définition donne une image large de l'effondrement, englobant aussi bien l'Etat que les structures sociétales et l'ordre au sens général. Pour Joseph Tainter, l'effondrement de l'Etat suppose :

> « *La disparition de la structure globale qui fournit des services à la population. La Population ne peut désormais plus en attendre la défense extérieure ou l'ordre intérieur, l'entretien des travaux publics, ou la livraison de la nourriture ou des biens matériels* »[41]

On insiste dans ce cas sur la dimension fonctionnelle, opérationnelle et institutionnelle de l'effondrement, la situation décrite étant celle où l'Etat ne peut plus assurer la prestation des services tels que la sécurité et les biens publics. Milliken et Krause, quant à eux, mettent en garde contre les dangers de généralisation de ce que recouvre l'effondrement et ce qui y conduit. Ils ont tenté de distinguer deux dimensions du phénomène. L'une est fonctionnelle et recouvre les implications normatives et pratiques, tandis que l'autre est institutionnelle. Implicitement, il existe un large consensus pour affranchir que l'effondrement de l'Etat est lié à un faisceau complexe de crises politiques menant à la désintegration de l'ordre politique de façon générale.

Les facteurs menant à l'effondrement sont très variables et généralement liés au contexte[42]. Différentes expériences ont montré qu'il n'y avait pas d'itinéraire ou de cause unique. Les variables pouvant conduire à l'effondrement

---

[40] ZARTMAN, W.I. (ed), 1995, *op.cit.*, p.4.
[41] TAINTER, J. 1988, *The Collapse of Complex Societie.* Cambridge: Cambridge University Press, p.20.
[42] Voir HEILBRUNN, J. R. 2006 "Paying the Price of Failure: Reconstructing Failed and Collapsed States in Africa and Central Asia, a Review Essay." *Perspectives on Politics* (4), 1, : 135-150.

dans un cas précis, ne sont pas nécessairement les mêmes dans d'autres situations. C'est-à-dire que deux Etats ne s'effondrent pas pour les mêmes raisons, ni avec les mêmes conséquences. Ce qui est déterminant dans une situation ne le serait pas forcément dans un autre environnement. Ainsi, alors que la tyrannie et la dictature pourraient expliquer l'effondrement de l'Etat dans certains contextes, les conflits ethniques, les problèmes de ressource ont également pu dégénérer dans d'autres cas. Il est également évident que la combinaison de ces différents facteurs peut être décisive dans un contexte particulier. Tout cela illustre la diversité des trajectoires d'effondrement et la pluralité de leurs causes. On a donc le plus souvent affaire à des enchaînements de facteurs aussi bien internes que d'origine externe. Il existe des situations où le poids des éléments extérieurs paraît plus décisif que les causes internes, et vice-versa.

Zartman a comparé l'effondrement à un genre de maladie dégénérative durable, dans la mesure où « la caractéristique la plus frappante de l'effondrement de l'Etat est qu'il ne s'agit ni d'un phénomène à court terme, ni d'une crise annoncée par quelques signes avant-coureurs, ni même d'une simple question de coup d'Etat ou d'émeute"[43]. La situation sierra léonaise confirme parfaitement ce scénario, dans la mesure où les causes premières de l'effondrement s'étaient manifestées longtemps avant que l'effondrement lui-même ne se concrétise. Un autre exemple est celui de la Georgie où Demetriou a mis en exergue l'existence de divers aspects de l'effondrement à des moments différents et pour des raisons multiples, insistant ainsi sur le fait que l'effondrement n'est pas un point final, mais un processus de désintégration aux dimensions et aux degrés d'intensité variés et rarement statiques[44]. Il en résulte que l'effondrement est étalé dans le temps. Il fait intervenir une palette de facteurs conduisant à l'érosion, au déclin des fonctions de l'Etat, de sorte que l'effondrement réel n'est que le résultat final du processus. De façon générale, l'incapacité à assurer les fonctions basiques habituellement identifiées dans les différentes théories de l'Etat se pose alors comme variable explicative centrale.

---

[43] ZARTMAN, W.I. 1995 (ed), *op.cit.,* p.4.
[44] DEMETRIOU, S. 2003, *op.cit.*

3.3. La reconstruction de l'Etat en perspective:

3.3.1. Deux modèles en compétition

Les modèles de reconstruction de l'Etat sont aussi divers et variés qu'il existe de causes à l'effondrement de celui-ci. Deux grandes approches de la reconstruction de l'Etat semblent cependant s'être imposées au fil des années. La première est le modèle de reconstruction démocratique, qui repose sur le principe d'une refondation de l'Etat en tant qu'entité démocratique, ce processus étant largement conduit par la communauté internationale[45]. Le second modèle, le modèle interne, implique un processus de reconstruction mené par des acteurs nationaux, principalement par les élites politiques. Dans ce cas, il n'existe pas de modèle de référence, la reconstruction de l'État dépendant de plusieurs facteurs. Les exemples de reconstruction interne des Etats proviennent essentiellement d'Afrique : le Congo-Brazzaville, l'Ouganda, l'Éthiopie et l'Érythrée constituent de parfaites illustrations de situations où les processus de reconstruction ont été partiellement conduits par des chefs de guerre locaux, dont la victoire militaire semble avoir rendu possible la reconstruction de l'Etat de l'intérieur.

3.3.2 : Valeur comparative du modèle de reconstruction démocratique

Le modèle de reconstruction démocratique a été largement inspiré de l'extérieur. Au fil des années, la communauté internationale, ensemble de pays démocratiques industrialisés et d'organismes multinationaux, a acquis une véritable expérience de par ses tentatives de reconstruction des Etats en faillite, plus particulièrement ceux sortant de conflits civils. Il est évident que l'effondrement des États a donné naissance à une « industrie » de la reconstruction. Les arguments en faveur du rôle de la communauté internationale dans le processus de reconstruction des États semblent avoir rapidement évolué. Bien qu'il n'en existe pas de modèle de référence unanimement accepté, un large consensus

---

[45] OTTAWAY, M. 2003, *op.cit*. Voir aussi, RONDINELLI, D.A. et MONTGOMERY, J. D. 2005, Regime change and nation building: Can donors restore governance in post-conflict states? *Public Administration and Development,* Vol. 25, : 15-23.

semble cependant se dégager sur le fait que les Etats en faillite sont censés être reconstruits sur le modèle démocratique[46]. C'est en grande partie pour cette raison que l'accent est mis sur l'aide apportée aux Etats afin que ceux-ci développent des attributs démocratiques. Guilhot le soulignait déjà lorsqu'il observait que « *la démocratisation représente une formule pour la réforme de l'Etat* »[47]. Cette approche de la reconstruction des Etats en faillite a progressivement évolué au fil des années, les bailleurs de fonds ayant acquis une meilleure compréhension de la multiplicité de facteurs à l'origine de l'effondrement des Etats et pris la mesure de la complexité des mesures pour y remédier. Cela signifie qu'une attention particulière a été accordée à une redéfinition du processus de reconstruction mettant l'accent sur la construction des attributs d'un Etat démocratique.

Cette préoccupation a abouti à un schéma qui, après avoir été mis en pratique sous plusieurs formes, est progressivement devenu le modèle de reconstruction de l'Etat auquel recourt la communauté internationale. Ce schéma intègre trois grands volets : le volet sécuritaire, le volet politique et le volet économique. Le premier porte sur la question de savoir comment aider les Etats en faillite à maîtriser l'insécurité par la réappropriation du monopole de l'utilisation de la violence et la réforme du secteur de la sécurité. Le deuxième aspect porte sur l'établissement de structures politiques démocratiques légitimes, ce qui implique l'organisation d'élections multipartites, l'appui au développement de la société civile et de l'Etat de droit. La dernière composante implique des réformes institutionnelles et le développement économique visant à renforcer les capacités de l'Etat en matière d'extraction et de redistribution des ressources[48].

Ce schéma a été largement utilisé dans des pays comme le Cambodge, le Kosovo et, plus récemment, en Sierra Leone et au Liberia. Ce modèle, auquel il est fait recours, est devenu le modèle utilisé par la communauté internationale pour reconstruire les Etats en faillite et est devenu le modèle de reconstruction démocratique. C'est un raccourci vers l'Etat wébérien, une tentative de

---

[46]OTTAWAY, M. 2003, *op. cit*. GRIMM, S. 2008, External Democratization after War: Success and Failure. *Democratization*, Vol. 15, No. 3, : 525-549.
[47]GUILHOT, N. 2005, *The Democracy Makers: Human rights and the politics of global order.* New York: Columbia University Press, p. 25.
[48] Voir MILLIKEN, J. (ed) 2003, *op.cit*.

développement rapide d'une telle entité, sans la longue évolution, conflictuelle et souvent brutale qui a caractérisé l'histoire de la formation des Etats occidentaux[49]. Pour la communauté internationale, la reconstruction de l'Etat implique de reconstruire dans les Etats en faillite des institutions, capables d'assurer efficacement et démocratiquement certaines fonctions, à l'image de celles des Etats forts.

Il existe des différences considérables entre le modèle de reconstruction démocratique et le modèle de reconstruction interne. Si le premier modèle est plus coûteux que le second, la seconde différence majeure réside dans la place centrale qu'occupent le pouvoir et l'ordre politique. Ainsi, les processus menés de l'intérieur mettent l'accent sur l'établissement d'un ordre politique basé sur le pouvoir brut tandis que le modèle démocratique s'intéresse davantage au renforcement et à la réforme des institutions étatiques. Les cas de l'Ouganda, de l'Ethiopie et du Congo-Brazzaville, où les chefs de guerre, forts de leur victoire, ont pu baser leur autorité sur un pouvoir brutal, semblent en être de parfaites illustrations. Dans ce cadre, la préoccupation majeure est l'établissement d'un ordre politique de nature autoritaire qui, souvent, ne favorise pas le développement des institutions démocratiques. Le pouvoir est alors basé sur la force, contrairement au modèle démocratique où le pouvoir repose sur les institutions et où il existe un soutien massif en faveur de l'organisation des élections, de l'établissement de l'Etat de droit et le respect des droits de l'homme. Dans le cas de la Sierra Leone, où l'accent a été mis sur un modèle institutionnel de réforme, l'Etat n'a pas su acquérir l'autorité nécessaire pour établir un ordre politique viable mais a cependant permis une évolution des normes et pratiques démocratiques. Dans les deux cas, le principal défi a été la transition entre un ordre imposé par la force et l'établissement d'institutions qui devaient permettre d'entretenir cet ordre sur le long terme. Il s'agit d'une situation plus problématique dans les processus de reconstruction menés de l'intérieur, dans la mesure où les chefs de guerre qui

---

[49] Voir PARIS, R. 2002, "International Peace building and the Mission Civilisatrice." *Review of International Studies*, Vol. 28, No. 4, : 637-656, CHANDLER. D. 2006, *Empire in Denial: The Politics of State-building*. Londres: Pluto Press, OTTAWAY, M. 2003, *op. cit*.

avaient réussi à consolider leur pouvoir, ont été réticents face à l'établissement d'institutions démocratiques qui pouvaient limiter leur autorité[50]. D'un autre côté, les processus conduits de l'extérieur traitent en priorité de l'établissement d'institutions démocratiques mais tendent cependant à interrompre beaucoup trop tôt le soutien et le pouvoir sur lequel celles-ci se basent, nuisant ainsi à l'établissement d'un ordre politique viable sur le long terme[51].

Une autre caractéristique essentielle du modèle démocratique réside dans la conception de la souveraineté étatique. Ce modèle pose en effet de vraies limites à la conception traditionnelle de la souveraineté étatique, selon laquelle la souveraineté réside davantage dans les capacités de l'Etat que dans l'indépendance politique. Dans ce cas, l'implication de la communauté internationale dans la reconstruction de l'Etat est considérée comme un vecteur de renforcement de la souveraineté[52]. La période post-Guerre Froide a soulevé de nombreuses interrogations sur la conception traditionnelle de la souveraineté étatique, plus particulièrement en ce qui concerne le rôle de la communauté internationale dans le processus de construction de l'Etat. Le débat autour du concept de « bringing the state back in »[53] qui semble caractériser l'approche internationale récente de la reconstruction de l'Etat va aujourd'hui de pair avec l'idée de lier les capacités étatiques à la souveraineté[54]. Le rapport de la Commission internationale indépendante pour la souveraineté des États (ICISS) souligne clairement le changement d'orientation du débat sur la souveraineté étatique. Il en ressort ainsi que la souveraineté signifie « *l'obligation de rendre compte à deux entités distinctes : l'une interne, sa propre population, et l'autre internationale, la*

---

[50] OTTAWAY, M. 1999, *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction*. Washington, D.C. Carnegie Endowment for International Peace.

[51] COUSENS, E. M. 2001, "Introduction." In: COUSENS, E. M. *et al* (eds) *Peace building As Politics*. Boulder: Lynne Rienner, RONDINELLI, D.A. et MONTGOMERY, J. D. 2005, *op.cit*. OTTAWAY, M. 1999, *op.cit*.

[52] YANNIS, A. *op.cit.,* SCHACTER, O. 1997, "The decline of the nation and its implications for international law." *Colombia Journal of Transitional law,* Vol. 36, No. 7, : 7-23. CHANDLER, D. 2006, *op cit*.

[53] Voir LEONARD, M. (ed) 2002, *Reordering the World*. Londres: Foreign Policy Centre, RUESCHEMEYER, D., SKOPCOL, T et EVANS, P.B. (eds), 1985, *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press.

[54] Cette notion est clairement énoncée dans le rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats (CIISE). Voir *La Responsabilité De Protéger,* rapport de la Commission internationale de l'intervention et de la souveraineté des Etats. Ottawa : Centre international de recherche pour le développement, 2001.

communauté des Etats responsables »[55]. Cela semble mettre en évidence un tournant dans la conception internationale de la souveraineté qui prend désormais le sens d'autonomie politique et juridique. Comme l'écrivait Robert Jackson :

> « la souveraineté *est juridique en ce sens qu'un Etat souverain n'est pas subordonné à un autre Etat souverain, mais il est nécessairement égal à lui de par le droit international… Absolue (inconditionnelle) en ce sens que la souveraineté est soit acquise soit inexistante ; lorsqu'un pays est souverain, il est tout à fait indépendant, il n'existe aucune condition intermédiaire. Unitaire (indivisible) en ce sens qu'un Etat souverain constitue l'autorité suprême dans sa sphère de compétence*»[56].

Cette forme de souveraineté, telle que définie par Jackson, ne considère pas la « capacité » comme une variable clé ; mais conçoit plutôt l'indépendance comme un attribut essentiel qui est appelé « souveraineté juridique ». La définition de la souveraineté récemment employée en politique internationale ne se limite pas à une définition juridique, mais intègre également la question des capacités de l'Etat, généralement repris sous le terme de « bonne gouvernance ». Cette approche a également été développée par Jackson qui se réfère à la notion de « quasi-Etats ». Selon lui, la souveraineté accordée aux Etats après l'indépendance était factice, non parce que ceux-ci demeuraient sous l'influence des anciens pouvoirs coloniaux, mais parce que nombre de ces Etats ne disposaient pas de la capacité de réguler et de contrôler leurs sociétés au même titre que les Etats occidentaux. Jackson estime que ces Etats possédaient la souveraineté « juridique », des droits internationaux formels mais qu'il leur manquait la souveraineté « réelle », la capacité à gouverner à l'échelon national[57]. Cette conception est également reprise par Stephen Krasner qui affirme que les problèmes liés à la faiblesse des capacités étatiques ont nuit à l'autonomie qui constituait une barrière protégeant ces Etats contre une intervention internationale[58].

---

[55] *Ibid*, p.11.
[56] JACKSON, R.A. 1995, *op cit*. p.32.
[57] *Ibid*, p.32
[58] KRASNER, S. 2004, "The Case for Shared Sovereignty." *Journal of Democracy*, Vol. 16, No. 1, : 69-83.

Cette idée s'est diffusée avec le document de l'*Overseas Development Institute* du Royaume Uni (ODI) intitulé « Combler le vide de souveraineté », qui définit la souveraineté en termes fonctionnels plutôt que politiques ou juridiques. D'après ce rapport :

> « *Les institutions économiques, militaires et politiques internationales s'accordent aujourd'hui sur le fait que ce vide entre la souveraineté soit disant juridique et la souveraineté réelle constitue un obstacle majeur à la garantie de la sécurité et de la prospérité internationale. Le défi est celui d'engager le système international dans la promotion de la souveraineté des Etats – c'est-à-dire le renforcement des capacités de ces Etats à assurer les fonctions qui leur confèrent le statut d'Etat. Des partenariats à long terme doivent être établis afin de les préparer à mettre en œuvre des stratégies destinées à combler ce vide* ».[59]

La notion de souveraineté, désormais conçue en termes de capacités, est d'autant plus pertinente dans le contexte africain que les problèmes de capacité étatique demeurent une préoccupation majeure pour les acteurs internationaux[60].

Au-delà des capacités, la souveraineté est également perçue comme une forme de responsabilité[61]. Cette conception repose sur l'idée que les décisions relatives à l'Etat, en particulier en Afrique, se prennent en partenariat avec les acteurs internationaux. Plutôt que d'être considérée comme une barrière à l'intervention internationale, la souveraineté constitue un moyen par lequel les Etats et les sociétés non occidentaux s'insèrent dans un réseau de régulations externes. Selon cette approche, la souveraineté permet une nouvelle forme de consensus ou de partenariat sur la question de reconstruction de l'Etat. Ainsi que Chandler l'affirme, la communauté internationale joue un rôle déterminant pour revoir les mécanismes internationaux de régulation qui prennent la forme de l'aide, d'accords commerciaux avantageux et de l'effacement de la dette en échange de réformes de la gouvernance et du renforcement des capacités institutionnelles.

---

[59] GHANI, A., LOCKHART, C., CARRANHAN, M. 2005, *Closing the Sovereignty Gap: An approach to state building*. Londres: Overseas Development Institute, Disponible en ligne: www.odi.org.uk/publications.
[60] Voir Commission pour l'Afrique, *Notre intérêt commun: Rapport de la Commission pour l'Afrique, 2005*.
[61] CHANDLER, D., 2006, *op cit*.

Pour l'ODI, l'accent mis sur le renforcement de la souveraineté implique un rôle interventionniste accru pour les acteurs externes.

> « *La souveraineté ou stratégie de construction de l'Etat se conçoit, pour nous, comme une synergie entre les acteurs internes et externes… Afin de mettre en œuvre les stratégies de construction de l'Etat, le fonctionnement du système international actuel doit être réorienté vers un modèle qui consacre le partenariat et la coproduction de la souveraineté comme l'objectif tant des leaders nationaux que des partenaires internationaux* »[62].

Il est évident que cette coproduction de la souveraineté a influé sur la stratégie adoptée par la communauté internationale et son rôle prépondérant dans la reconstruction des Etats en situation de fragilité et sortant de situations de conflit. Ce cadre, largement inspiré par les valeurs et normes néolibérales, a évolué au fil des années pour donner naissance au modèle de reconstruction démocratique. Il constitue le schéma directeur de l'implication de la communauté internationale dans la reconstruction des Etats post-conflictuels. Ainsi qu'il a déjà été souligné, l'utilisation de ce modèle dans des pays comme la Bosnie, le Kosovo, le Timor Leste et plus récemment la Sierra Leone et le Liberia explique son caractère populaire dans l'environnement politique international[63]. Nombre d'observateurs en sont venus à considérer le modèle de reconstruction démocratique comme le vecteur de transmission des idées néolibérales dans le processus de construction de l'Etat[64]. La dynamique de la reconstruction de l'Etat en Sierra Leone sera expliquée en lien avec cette approche, qui constitue le principal référant pour la reconstruction de l'Etat. Cette analyse permettra ainsi de comprendre comment ce modèle a été mis en œuvre, en particulier en ce qui concerne la production et le transfert des idéaux néo-libéraux.

---

[62] GHANI, A. LOCKHART, C., CARRANHAN, M., 2005, *op.cit.*, p.13.
[63] CHANDLER, D. 2002, *From Kosovo to Kabul: Human rights and International Intervention*. Londres: Pluto Press.

[64] DUFFIELD, M. 2001, *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001. Voir aussi PARIS, R. 2002. *op.cit.*

Au lendemain de la Guerre Froide, le besoin de développer des mécanismes de réponse face à l'effondrement de l'Etat s'est fait fortement ressentir. Le mécanisme qui s'est érigé au rang du modèle prôné par la communauté internationale pour la reconstruction de l'Etat repose largement sur la reconstruction d'institutions démocratiques légitimes. Ceci a marqué un changement radical par rapport aux formes d'engagement traditionnelles qui mettaient principalement l'accent sur la résolution des conflits. La nouvelle tendance, souligne Duffield, marque une nouvelle approche de la reconstruction des Etats post-conflictuels par la communauté internationale. Cette approche est cependant liée à l'émergence d'un système de gouvernance internationale, au sein duquel il existe un consensus entre les gouvernements et les organismes et institutions multilatéraux capables de financer la coopération qui cherchent à promouvoir des pratiques et objectifs communs en matière de résolution de problèmes internationaux. Prônées par une multitude d'organisations, ces pratiques constituent un vecteur de transmission de la gouvernance libérale dans le processus de reconstruction de l'Etat. D'après Roland Paris, il s'agit d'une « mission civilisatrice » visant à projeter les idéaux néolibéraux sur les sociétés en conflit. S'appuyant sur des exemples de missions de consolidation de la paix, Paris affirme que :

> « *Les pratiques de consolidation de la paix ont été de loin plus charitables et consensuelles que le comportement de nombre de pouvoirs coloniaux. Il y a cependant un écho de la 'mission civilisatrice' dans les pratiques contemporaines de consolidation de la paix. Comme nous l'avons vu, l'assistance offerte dans le cadre des opérations de consolidation de la paix aux Etats déstabilisés par la guerre a tendance à être entachée d'une coloration idéologique. Les bénéficiaires sont censés se conformer aux standards internationaux actuels de gouvernance, ce qui suppose entre autres la tenue d'élections libres et justes, le respect des droits civils et politiques, la délimitation constitutionnelle des pouvoirs du gouvernement et l'engagement de réformes en faveur d'une économie de marché* »[65].

---

[65] PARIS, R. 2002. *op.cit.*, p.653.

Il existe deux grandes trajectoires à travers lesquelles ces normes internationales ont été diffusées au fil des années, plus particulièrement, en ce qui concerne l'Afrique[66]. Il s'agit d'abord du transfert Nord-Sud, d'ailleurs prédominant, et qui se caractérise par l'ambivalence du Nord par rapport à l'exclusion du Sud, exclusion généralement conçue en termes d'insertion économique au sein de l'économie mondiale. L'idée développée est que le Sud est progressivement isolé et exclu du réseau mondial et qu'il s'est effectivement intégré dans le système mondial par la multiplication et le développement d'activités transfrontalières parallèles[67]. Cette situation a permis l'apparition de nouveaux types de réseaux locaux-internationaux et de mécanismes d'intégration Nord-Sud informels. La menace représentée par des Etats en situation de fragilité, majoritairement dans le Sud, engendrant une instabilité internationale en raison des conflits, des activités criminelles et du terrorisme, est une conception qui fait partie du référentiel sécuritaire actuel. Dans ce cadre, tant le sous-développement que les États en situation de fragilité sont perçus comme des phénomènes représentant une véritable menace pour le nouveau système mondial. De telles conceptions se retrouvent ainsi dans la stratégie de sécurité nationale des États-Unis qui précise que « l'Amérique est actuellement moins menacée par les Etats émergeants que par les Etats décadents »[68]. Comme l'énonce clairement le Secrétaire d'Etat américain :

> « *Aujourd'hui… la plus grande menace pour notre sécurité est davantage définie par la dynamique à l'œuvre dans les Etats faibles et décadents que par les frontières entre les Etats forts et agressifs. Les Etats faibles et décadents servent de bases-arrière internationales aux pandémies, aux mouvements criminels et terroristes et à la prolifération des armes les plus dangereuses du monde. Notre expérience de ce nouvel ordre mondial nous porte à conclure que le caractère fondamental des régimes*

---

[66] Voir BINSBERGEN, W.V et R. VAN DIJK, R. (), 2004, *Situating Globality: African Agency in the Appropriation of Global Culture*. Boston: Brill.

[67] Voir par exemple BAYART, J-F., ELLIS, S, et HIBOU, B. 1999, *The Criminalization of the State in Africa*. Bloomington, IN: Indiana University Press/ Oxford: James Currey. BACH, D.C. 1999, "Revisiting a Paradigm." In: BACH, D.C. (ed) *Regionalisation in Africa: Integration and Disintegration*. Oxford: James Currey. RENO, W. 1995, *op.cit*.

[68] *The National Security Strategy of the United States of America 2002*. Disponible en ligne à http://www.whitehouse.go/nsc/nssall.htm.

pose davantage de problèmes de nos jours que la répartition internationale du pouvoir »[69].

Cette question a été résumée par George Sorensen[70] lorsqu'il affirme que les Etats en situations de fragilite posent un dilemme en termes de sécurité tout à fait différent de celui qui existe en Occident. Ce dilemme est imputable, selon lui, au système étatique peu institutionnalisé, à son incapacité croissante à générer une légitimité populaire et à assurer des services sociaux et sécuritaires[71]. Ces craintes expliquent l'apparition d'une sensibilité particulière au niveau international vis-à-vis de la reconstruction des Etats faibles et décadents.

La mission de reconstruction des Etats ou comment aider les Etats fragiles à sortir de leur situation de fragilité est ainsi venue occuper une place de choix parmi les priorités de politique étrangère des Etats occidentaux et des institutions internationales. Cette mission va au-delà des simples processus de transition post-conflictuels pour intégrer la question de la capacité de gouvernance des Etats faibles. Cette question a été portée au devant de la scène par le groupe d'experts travaillant sur le projet des Nations Unies pour le Millénaire. Ce panel s'est ainsi accordé sur le fait que « le défi majeur auquel doivent faire face les Etats pauvres très endettés est celui du déficit de gouvernance. Ce déficit n'est pas tant le fait de 'gouvernements corrompus', mais l'apanage d'Etats qui manquent de ressources et de capacité pour gérer efficacement l'administration publique »[72]. Selon Fukuyama, « la construction de l'Etat constitue l'une des plus importantes préoccupations de la communauté internationale, dans la mesure où les Etats faibles et décadents sont sources de nombreux problèmes parmi les plus graves au monde, de la pauvreté au sida en passant par le terrorisme, la drogue, etc. »[73]. C'est sans conteste cet environnement qui explique l'ambivalence du Nord vis-à-vis du

---

[69] RICE, C. 2005, "The Promise of Democratic Peace: Why Promoting Freedom is the Only Realistic Path to Security." *Washington Post*, 11 December.
[70] SORENSEN, G. 2001, *Changes in Statehood: The transformation of International Relations*. New York: Palgrave.
[71] *Ibid*
[72] ONU. *United Nations Millennium Project, Investing in Development Goals: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, 2005; p.113. Disponible en ligne: http://www.unmilleniumproject.org/report/index_overview.htm .
[73] FUKUYAMA, F. 2004, *State-building: Governance and the World Order in the Twenty-first Century*. Londres : Profile Books, p.9.

Sud et qui a fait de la construction des Etats un élément central du discours politique occidental. Selon Chandler, « *créer ou recréer des institutions de gouvernance capables d'assurer la sécurité physique et économique des citoyens est largement considéré comme la question politique la plus urgente à laquelle la communauté internationale fait face de nos jours* »[74].

Dans cette perspective, le gouvernement américain a créé en août 2004 un département de construction de l'Etat et le bureau de coordination pour la reconstruction et la stabilisation[75]. En février 2005, le rapport de la cellule de stratégie gouvernementale du Royaume-Uni intitulé *« Investir dans la Prévention – une stratégie internationale pour la gestion des risques d'instabilité et l'amélioration des réponses aux crises »* considérait la construction de l'Etat comme un enjeu clé de son programme de « partenariat pour la stabilité »[76]. En mars 2005, lors de la rencontre au sommet du DAC de l'Organisation pour la Coopération et le Développement Économique (OCDE), les ministres du développement des pays membres de l'OCDE se sont accordés sur un ensemble de « Principes pour un véritable engagement international dans les Etats fragiles » en mettant l'accent sur la construction de l'Etat comme principal objectif[77]. Dans ce carde ils financent des études pour mieux guider les acteurs internationaux comment faire face aux enjeux des Etats en situation de fragilité. Le sommet mondial des Nations Unies a également approuvé, en septembre 2005, la proposition de la création d'une commission de consolidation de la paix destinée à coordonner les activités internationales dans ce domaine[78].

---

[74] CHANDLER, D., 2006, *op cit*., p.1.
[75] USOCRS, Bureau du Coordonateur pour la Reconstruction et la Stabilisation, Departement d'Etat des Etats Unis d'Amérique, 2005. Disponible en ligne: http://www.state.gov/documents/organisation/43429.pdf.
[76] UKSU, Le Rapport de la cellule Stratégique du Premier Ministre de Grande Bretagne, Investing in Prevention-An International Strategy to Manage Risks of Instability and Improve Crisis Response [Renseignement pour la protection : une stratégie internationale pour gérer les risques d'instabilités et améliorer les reponses apportées en situation de crises], février 2005. Disponible en ligne à http://www.strategy.gov.uk/downloads/work_areas/countries_at_risk/report/index.htm
77. OCDE, 2005. *Principes pour l'engagement international dans les Etats fragiles et les situations précaires*, document de l'OCDE, DCD (2005)11/REV2. Disponible en ligne à http://www.oecd.org/searchResult/0,3400,fr_2649_201185_1_1_1_1_1,00.html
[78] Assemblée Générale des Nations Unies. *Retombées du sommet mondial de 2005*, A/60/L.1, 15 septembre 2005. Disponible en ligne à http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/LTD/NO5/511/30/PDF/NO51130.pdf pp. 97-105.

La mission de construction de l'Etat intègre désormais le développement d'une expertise internationale permettant une meilleure efficacité de l'intervention extérieure dans les Etats post-conflits en faillite. Ces Etats sont supposés rencontrer d'énormes problèmes de capacité qui les empêcheraient de traiter de façon adéquate les problèmes liés à la gestion économique, sociale et politique de leurs sociétés. Le problème de construction de l'Etat est fondamentalement lié à la manière dont les gouvernements et les acteurs occidentaux, dont la société civile, peuvent résoudre l'ensemble des problèmes auxquels sont confrontés les Etats faibles ; processus que Mark Duffield qualifie d'internationalisation de la politique publique[79]. Selon Duffield, ceci tient au fait que la logique de l'inclusion, à l'origine de la construction de l'Etat, est façonnée et dominée par le modèle libéral de gouvernance. Les gouvernements du Sud, dans les Etats effondrés ou faibles, sont contraints de satisfaire à des standards de comportement et à des attentes normatives bien définis. Ceci implique l'adhésion aux normes internationales de bonne gouvernance ou aux mesures de réduction de la pauvreté approuvées par les bailleurs de fonds. La promotion de tels projets dépasse généralement la compétence ou la légitimité de gouvernements occidentaux pris individuellement.

Ainsi, l'inclusion du Sud est assurée par des réseaux stratégiques du Nord qui rassemblent des gouvernements, des ONG, des institutions militaires et des sociétés privées dans le cadre de mécanismes nouveaux et complexes. Ces relations complexes font elles-mêmes partie du système émergeant de gouvernance libérale. Actuellement, « *il existe un réseau mondial qui englobe et influence une multitude d'ONG, de groupes locaux, de mouvements politiques et toutes sortes de groupes de pression* »[80]. La politique de gouvernance libérale découle de la transformation radicale des relations Nord-Sud, transformation déclenchée par l'émergence de nouveaux réseaux de gouvernance impliquant des acteurs étatiques et non étatiques, allant de l'ordre supranational au local. Le développement de tels réseaux, que Nicolas Guilhot appelle les processus internationaux collectifs, s'enracine dans les méthodes et systèmes de gouvernance au travers desquels le

---

[79] DUFFIELD, M, 2001, *op.cit*.
[80]GUILHOT, N. 2005. *op.cit.,* p.29.

Nord réaffirme son autorité sur le Sud[81]. Selon Duffield, l'évolution de ces réseaux Nord-Sud reflète largement l'internationalisation de la politique publique et la domination du Sud[82].

Selon les préceptes de la gouvernance mondiale, en tant que cadre de référence caractérisant les rapports Nord-Sud, les Etats en faillite sont considérés comme des sources d'instabilité, ce qui détermine les nouvelles formes d'engagement envers le Sud. L'objectif principal qui est poursuivi dans ce cadre est la transformation de la structure interne de l'Etat, de manière à la mettre en adéquation avec les valeurs et principes d'un ordre mondial basé sur la démocratie et les droits de l'homme. Cette situation montre en fait que le modèle de reconstruction démocratique est un produit du Nord transféré au Sud et s'appuie sur le consensus autour du fait que « *la démocratisation représente une formule de réforme de l'Etat*»[83]. Ce processus met en lumière la genèse du courant international en faveur de la démocratisation et de la production des normes internationales, et montre comment ces normes sont diffusées comme recettes pour la reconstruction des Etats en faillite. Cela reflète le parti pris idéologique des Etats les plus puissants au sein du système international et signale une nouvelle phase dans les relations entre les Etats du centre et ceux de la périphérie, le centre continuant à définir les normes de comportement acceptables[84]. Le cas de la Sierra Leone illustre la manière dont de tels processus internationaux ont influé sur le processus de reconstruction de l'Etat. Une multitude d'organismes multilatéraux, d'ONG internationales et certains gouvernements occidentaux ont joué un rôle considérable dans la restauration de l'Etat.

Hormis le transfert Nord-Sud, il est également intéressant d'observer les courants Sud-Sud dans le processus de reconstruction de l'Etat. Des modèles, normes et stratégies ont ainsi été testées dans le Sud et reproduits ailleurs selon « l'approche de bonnes pratiques ». L'idée selon laquelle les Etats en faillite

---

[81] *Ibid*. Voir aussi, GORDENKER, et WEISS (eds) 1996, *NGOs, The UN and global governance*, Boulder, Lynne Rienner.
[82] DUFFIELD, M. 2001. *op.cit*.
[83] GUILHOT, N. 2005. *op.cit*., p.25.
[84] Voir ROSENAU, J.N et CZEMPIEL, E. (ed) 1992, *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

doivent être reconstruits selon un modèle démocratique a été expérimentée aussi au Cambodge et ensuite reproduite en Bosnie, au Kosovo puis en Sierra Leone[85]. Généralement pressée de développer les institutions, la communauté internationale recourt largement à « l'approche de bonnes pratiques » qui implique la mobilisation et la reproduction des méthodes qui ont été appliquées ailleurs avec succès.

En témoignent le déplacement des ONG, des experts et consultants internationaux, mais également le recrutement de consultants basés dans les pays du Sud pour reproduire dans un autre pays du Sud des pratiques ayant connu un succès ailleurs. Ainsi, les citoyens du Sud représentent aussi une ressource d'une importance capitale dans les projets de consolidation des Etats, plus particulièrement en Afrique. Le processus de reconstruction en Sierra Leone est un exemple de combinaison de transferts Nord-Sud et Sud-Sud. Le programme de décentralisation ayant été réalisé sur le modèle ougandais, la plupart des assistants techniques à ce programme venaient d'Ouganda. De même, le processus de privatisation fut calqué sur l'expérience ghanéenne et le Secrétaire exécutif de la commission de privatisation était un citoyen ghanéen. Cette situation se retrouva aussi dans la Commission Nationale Électorale où le modèle fut emprunté au Kosovo et la majorité des consultants provenaient du département des opérations électorales de l'OSCE au sein de la Mission des Nations Unies au Kosovo[86]. Outre le fait que le modèle de reconstruction démocratique se caractérise par les transferts Nord-Sud et Sud-Sud, cela souligne que la dynamique de diffusion est largement inspirée par le Nord et inclut les organismes multilatéraux, les ONG, les bailleurs de fonds bilatéraux, les experts et les *think tanks*. Le modèle de reconstruction démocratique s'inspire de l'élaboration d'un nouveau discours sur la gouvernance mondiale. Ainsi, les processus de reconstruction de l'Etat dans les pays comme la Sierra Leone, le Liberia et le Kosovo offrent des illustrations concrètes de la manière dont ce modèle constitue la voie de construction des Etats engagée sous la houlette des Nations Unies.

---

[85] BROWN F.Z et TIMBERMAN D.G. (eds) 1998, *Cambodia and the International community: The Quest for Peace, Development and Democracy*. New York: The Asia Society.

[86] Interview accordée par Stephan Darnoff et Amir Aran, consultants à la Commission Nationale des Elections, 27 mai 2002, Freetown.

3.3.3. La nature de la reconstruction de l'Etat en Sierra Leone

L'expérience sierra léonaise montre que l'accent a été mis sur la reconstruction d'institutions politiques légitimes, avec l'appui de la communauté internationale. La reconstruction de l'Etat intervient à la faveur de trois crises majeures. D'abord il s'agit de la crise de capacités qui se rapporte à l'inefficience de l'Etat à fournir des services et à créer des ressources. Ensuite, c'est la crise de gouvernance qui découle de l'échec à développer des institutions légitimes et promouvoir la participation et la conduite des politiques à travers des moyens constitutionnels plutôt que par la violence. Enfin, c'est la crise sécuritaire caractérisée par l'utilisation de la violence aveugle ou organisée.

Le processus de reconstruction de l'Etat en Sierra Leone se définit autour de trois grandes schemas : il s'agit en premier lieu de la phase de stabilisation qui se focalise sur la garantie d'une sécurité générale, la recomposition du monopole de l'utilisation de la violence et le redressement de l'Etat. Elle s'appuie sur une approche bidimensionnelle de résolution de conflit incluant le processus de paix et le déploiement d'une force internationale de maintien de la paix. La fin du conflit fut suivie par un processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion menée avec succès. A partir de janvier 2002, un processus de redressement national fut lancé pour faciliter un début de restauration de l'autorité de l'Etat, en particulier dans les provinces où l'autorité et les services publics étaient en situation de faillite. En outre, la restructuration du secteur de la sécurité, plus particulièrement l'armée et la police, constitua un élément essentiel dans cette phase.

La deuxième composante concerne la régénération du paysage politique avec, pour objectif, l'établissement d'une autorité politique légitime et une société civile viable. Dans cette perspective, un organe électoral fut instauré avec pour mission l'organisation des élections et la répartition du pouvoir. L'émergence de partis politiques devint ainsi la norme largement acceptée de participation à la gouvernance. Par ailleurs, le nombre d'associations et de mouvements citoyens militant en faveur de la bonne gouvernance, des droits de l'homme et de l'établissement de l'Etat de droit se multiplia. Plusieurs organes et commissions

semi-indépendants furent en outre institués pour s'attaquer à la question de la corruption et œuvrer à la promotion et à la consolidation de la démocratie, des droits de l'homme et de l'Etat de droit. En dépit de la faible institutionnalisation de ces structures, celles-ci semblent bien s'implanter et ont considérablement influencé l'évolution de certaines normes et pratiques démocratiques. A tous points de vue, il s'agit de changements considérables comparés à ceux obtenus par le passé.

La dernière composante est relative aux réformes de la gouvernance qui ont été initiées et qui sont d'ailleurs toujours en cours. Depuis la fin du conflit, en collaboration avec la communauté internationale, le gouvernement a initié un certain nombre de réformes visant à modifier structurellement les institutions étatiques et a développé des initiatives pour faire évoluer le comportement des fonctionnaires. Les résultats obtenus dans ce domaine incluent la réforme de la gestion des dépenses publiques, la restructuration de la fonction publique, y compris dans le secteur de la justice, la régulation de l'industrie du diamant, la décentralisation et la création de la Commission de Lutte contre la Corruption. Ces réformes n'ont eu pour l'instant que des résultats modestes et il demeure de nombreux défis au rang desquels les problèmes liés au maintien des fondements institutionnels de la politique néo patrimoniale. De ce fait, les leçons qui découlent de l'expérience sierra-léonaise pourraient avoir des implications plus générales quant à la nature de la reconstruction de l'Etat, plus particulièrement en Afrique postcoloniale. Cette expérience met en évidence le fait que les processus de reconstruction de l'Etat pourraient être perçus comme la poursuite de la construction inachevée de l'Etat, entamée sous le régime colonial, bien que le processus actuel soit profondément influencée par les mutations au sein du système international.

Comment évaluer la reconstruction de l'Etat ? Au fil des années, la trajectoire de l'Etat a été caractérisée par une série de transitions. Si lors de l'indépendance en 1961 l'Etat était considéré comme une entité partiellement fonctionnelle, la période d'après-indépendance a souligné son incapacité à assurer les services de base, d'où son effondrement. La fin des années 1990 a ensuite été

marquée par un redressement partiel de l'Etat, comme le démontre la réforme des institutions engagée. Aujourd'hui, à la faveur de ce redressement partiel, la Sierra Leone peut être classée dans la catégorie des Etats faibles. Le processus de reconstruction a largement été influencé par des forces extérieures, dont la Grande Bretagne qui a joué un rôle de premier ordre. Ainsi, le cas sierra léonais constitue un exemple classique du modèle orthodoxe d'intervention des bailleurs de fonds dans la reconstruction des Etats en faillite, la communauté internationale contribuant au processus par le biais de moyens financiers et de l'expertise technique. Les éléments fondamentaux de ce modèle découlent largement des idéaux néolibéraux qui mettent l'accent sur l'établissement d'institutions étatiques légitimes. Le recours à ce modèle a eu sans aucun doute un impact positif sur l'évolution des normes et pratiques démocratiques. Dans cette perspective, on pourrait affirmer que l'influence de la communauté internationale dans le processus de reconstruction de l'Etat en Sierra Leone a été globalement positive, dans la mesure où des structures institutionnelles de base ont pu être créées dans un contexte politique relativement stable. L'interaction entre les acteurs internationaux et le processus de reconstruction de l'Etat ont assuré un équilibre qui a permis au pays de sortir de la situation d'effondrement qu'il connaissait pour devenir un Etat faible.

A cet égard, trois insuffisances majeures expliquent les raisons pour lesquelles l'Etat sierra léonais peut être classé dans la catégorie des Etats faibles, bien que d'autres spécialistes préfèrent parler de fragilité[87]. D'abord la première consiste en l'insuffisance liée à la dépendance croissante de l'Etat envers la communauté internationale, en ce qui concerne les ressources financières et l'expertise destinées à pérenniser les résultats du processus de reconstruction. Concrètement, le cas de la Sierra Leone illustre le mécanisme par lequel les Etats post-conflictuels sont amenés à se conformer aux normes internationales. En premier lieu, la communauté internationale tend, lors des négociations et de la mise en œuvre des accords de paix entre les belligérants, à promouvoir le modèle de gouvernance démocratique. En outre, les organismes internationaux offrent

[87] Voir OECD-DAC, 2007, *op.cit*

habituellement des conseils et de l'expertise technique visant à contribuer à la mise en œuvre des réformes politiques et économiques. Troisièmement, certains de ces organismes requièrent des acteurs locaux pour d'autres formes de soutien, ceux-ci pouvant servir de relais pour des exemples tirés d'autres contextes.

Enfin, dans certains cas, les organismes internationaux exercent un contrôle direct sur certains aspects de l'administration gouvernementale comme en témoigne le rôle joué par les Britanniques dans la restructuration de l'armée ou de la police à la tête de laquelle un ancien officier britannique fut nommé. L'exemple sierra léonais soulève des interrogations quant à la dépendance de l'Etat vis-à-vis de l'extérieur. Cet exemple peut être perçu comme un cas typique d'approche paternaliste de la reconstruction de l'Etat, selon laquelle le processus est non seulement géré de l'extérieur, mais également encadré et étroitement surveillé au travers de mécanismes de régulation[88]. De telles méthodes de contrôle peuvent être assimilées à une forme d'entreprenariat international par lequel les éléments internationaux dans le processus de reconstruction prennent largement le pas sur la participation politique et l'appropriation locales. Cette approche a été largement remise en question par nombre d'intellectuels qui l'ont qualifiée de nouvelle forme d'impérialisme ou d' « impérialisme négocié » selon Ottaway[89].

Une autre insuffisance est l'absence totale de capacités institutionnelles permettant de tenir le rythme des réformes imposées à l'Etat par les bailleurs. Les exigences pesant sur la Sierra Leone étaient non seulement irréalistes, mais ont encore affaibli davantage les capacités déjà fragiles du pays. C'est à dire, la demande des reformes fait par les bailleurs sur les états a faible capacités rend l'Etat plus faible. Enfin, le troisième aspect relatif à l'obligation, de préserver la politique clientéliste face aux exigences de bonne gouvernance exprimées par les bailleurs de fonds. La détermination affichée pour maintenir certaines pratiques de la politique néo-patrimoniale a considérablement affaibli la nature et les objectifs

---

[88] DUFFIELD, M. 2001. *op.cit.*

[89]OTTAWAY, M., 2003, *op.cit.* voir aussi, ELLIS, S. 2001, War in West Africa, *The Fletcher Journal of World Affairs*, 25 (2) 2001, : 33-39; THOMSON, B. 2007, *Sierra-Leone: Reform or Relapse? Conflict and Governance*. Londres: Chatham House,. LYON, P. 1993, Decolonisation and the International Community, *Journal of Commonwealth and Comparative Politics,* 31(1) : 96-110.

du processus de réforme. Il devint alors difficile de maintenir le rythme des réformes dans un contexte de politique patrimoniale. Par exemple, l'instance créée pour lutter contre la corruption fut affaiblie par l'absence de volonté politique. Ces défis et contraintes sont d'une importance primordiale pour les perspectives de la reconstruction de l'État en Sierra Leone. Aujourd'hui, malgré des progrès considérables accomplis pour améliorer la nature de la gouvernance et accroître le rôle de la société civile, l'Etat a toujours du mal à s'enraciner dans la société. La relation société-Etat, qui est l'élément central dans la construction d'un Etat fort, reste éphémère. En dépit des efforts qui ont été faits pour renforcer l'aspect normatif de la légitimité de l'Etat, la capacité de ce dernier à fournir des services de base reste largement limitée.

3.4. Aspect théorique

La perspective théorique fait référence à deux approches complémentaires pour expliquer le processus de reconstruction de l'État en Sierra Leone.

3.4.1. L'analyse sur la gouvernance mondiale

Au niveau le plus global, l'analyse sera axée sur la gouvernance mondiale, comme paradigme émergent pour la compréhension de la politique mondiale. Cette théorie, apparue à l'époque post-Guerre Froide, est largement mobilisée pour expliquer la nature des mutations internationales engendrées par le processus de mondialisation. La période post-Guerre Froide est marquée par une remise en question fréquente de l'État comme entité de référence pour l'analyse en relations internationales. La diffusion de la démocratie libérale renforce l'impression d'une civilisation mondiale émergente, définie par les normes universelles des organisations politiques et économiques. Le concept de gouvernance mondiale décrit une politique mondiale encadrée par des règles, des normes et une conception partagée qui la distinguent d'un gouvernement. La gouvernance mondiale a été définie de plusieurs manières, bien que les analyses se rejoignent sur l'importance des structures de régulation internationales qui ont été créées pour résoudre les problèmes transnationaux.

D'après Rosenau, elle implique non seulement des institutions et des organes formels à travers lesquels sont conçues les règles et normes qui régissent l'ordre mondial, mais se réfère également à la façon dont les organisations et les groupes de pression, les forums, les entreprises multinationales, les mouvements sociaux transnationaux et les ONG poursuivent des objectifs qui ont une incidence sur les règles et systèmes d'autorité transnationaux[90]. Gordenker et Weiss, par exemple, conçoivent la gouvernance mondiale comme impliquant des « *efforts pour fournir des réponses plus ordonnées et fiables aux questions sociales et politiques auxquelles les Etats, pris individuellement, sont incapables d'apporter des solutions* »[91]. De manière plus générale, la gouvernance mondiale pourrait réguler le comportement, sur la scène internationale, des acteurs tels que les États et influencer le comportement des acteurs au sein de ces États modifiant ainsi peut-être les idées qui inspirent les politiques nationales[92].

Il est aujourd'hui courant de discuter de la politique mondiale en se référant aux structures émergentes de la gouvernance mondiale qui transcendent les territoires nationaux. Ce cadre est particulièrement utile pour expliquer la manière dont de tels processus collectifs internationaux modèlent la production et la diffusion des normes internationales telles que la démocratie et les droits de l'homme[93]. Ce paradigme offre une meilleure compréhension des mécanismes de transfert et des formes de socialisation mondiale qui caractérisent les relations contemporaines Nord-Sud. De fait, il nous permet d'expliquer le processus par lequel les démocraties avancées recherchent la stabilité en déployant leurs institutions au-delà de leurs frontières. Il permet également d'expliquer l'émergence du modèle de reconstruction démocratique comme voie de reconstruction des États post-conflictuels. Par conséquent, le cadre de la gouvernance mondiale est particulièrement utile pour la compréhension de la dynamique des processus de reconstruction de l'État façonnés par des mutations au sein du système international et la construction des valeurs universellement

---

[90] Voir ROSENAU, J.N et CZEMPIEL, E. 1992, (ed) *op.cit*
[91] GORDENKER, L. et WEISS T.G 1996 (eds) *op.cit*. p.17.
[92] Voir COX, R.W. 1981, «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory», *Millennium: Journal of International Studies*, 10, : 126-55; PARIS, R. 2000, « Broadening the Study of Peace Operations », *International Studies Review* (2) 3,
[93] GUILHOT, N. 2005. op.cit.

partagées telles que la démocratie. Cependant, cette approche n'explique pas entièrement la dynamique des processus de reconstruction de l'État car, tout en mettant en lumière les étapes de production et de diffusion des normes internationales, elle n'explique pas comment celles-ci peuvent être appropriées et reproduites par les acteurs.

3.4.2. L'approche institutionnaliste

L'approche institutionnaliste permet de combler ce vide en expliquant comment ce transfert de « valeurs collectivement partagées » est internalisé au niveau local. Elle permet d'illustrer comment le modèle de reconstruction démocratique s'adapte dans un contexte local. La question est de savoir comment se construisent les structures démocratiques et comment les pratiques sociopolitiques évoluent dans un contexte d'institutionnalisation ? Cette approche est pertinente pour expliquer le processus de création et d'évolution des institutions. Douglas North définit les institutions comme des structures créées par les êtres humains pour régir la vie quotidienne de chaque organisme[94].

Il n'est pas toujours évident de savoir ce que signifie exactement le processus de « renforcement des institutions » qui vise à un Etat plus efficace. On pourrait établir une distinction entre deux grandes traditions d'analyse institutionnelle.[95] La première tente d'établir une corrélation entre l'état des règles institutionnelles et les résultats politiques et économiques. L'hypothèse qui sous-tend cette analyse est que certains ensembles de règles institutionnelles créent des conditions incitatives qui peuvent être très similaires dans des contextes différents. Cette perception permet de comprendre le rôle joué par les acteurs tant locaux qu'internationaux, le choix des réformes et l'impact de celles-ci.

La deuxième approche du renforcement des institutions se retrouve de manière emblématique dans le travail de Huntington et de nombreux historiens institutionnalistes, qui ont étudié en profondeur « le processus par lequel les

---

[94] NORTH, D.C, 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press.
[95], Voir DELPEUCH, T. et VIGOUR, C. 2006, « Création et changement institutionnels » *op.cit.*

organisations et les procédures acquièrent de la valeur et de la stabilité »[96]. La question n'est pas ici de savoir comment sont conçues les institutions, mais à quel point les règles et pratiques en vigueur structurent en fait les comportements au fil du temps. Cette perspective met en évidence le renforcement des institutions dans le contexte historique d'un pays tout en attirant l'attention sur la temporalité liée à l'édification des institutions avec, en Sierra Leone, la prise en compte de la longue histoire d'incohérence institutionnelle du pays.

Un autre aspect intéressant qui semble utile dans le cadre de la présente étude est la relation qui existe entre les institutions et leur environnement. Selon Delpeuch et Vigour, « d'une part, les institutions constituent un environnement qui contribue à structurer les préférences individuelles. D'autre part, le jeu des acteurs permet une actualisation de l'institution dans les pratiques et contribue ainsi à la faire exister et évoluer »[97]. Concrètement, l'approche néo-institutionnalisme permet d'analyser les mutations institutionnelles à la lumière des relations qui existent entre les institutions et leur environnement. March et Olson l'ont clairement expliqué « l'environnement s'adapte aux institutions tout comme les institutions s'adaptent à leur environnement. A mesure que l'environnement change, les conditions de survie institutionnelle changent également, et à mesure que les institutions changent, l'environnement change »[98]. Cette approche est capitale dans l'analyse de la manière dont les nouvelles structures sont créées et de leur impact sur l'évolution des pratiques et normes démocratiques. Dans cette perspective, on pourrait également étudier la création des institutions du pays par rapport au concept d'isomorphisme développé par Di Maggio et Powell. [99]

Les auteurs en distinguent trois types. Le premier est l'isomorphisme coercitif qui constitue une approche « descendante » de formation des institutions. Ce modèle se démarque des courants actuels de formation des institutions, dans lesquels la communauté internationale se montre exigeante sur la nécessité d'influencer la nature des structures institutionelles qui ont été développées dans

---

[96] HUNTINGTON, S. 1968, *Political Order in Changing Societies*. New Haven, Yale University Press. p.1.
[97] DELPEUCH, T., et VIGOUR, C. 2006. *op.cit.*
[98] MARCH, J., et OLSEN, J. 1995, *Democratic Governance*. New York, The Free Press, p.189.
[99] Di Maggio, P et Powell, W.W. (eds) 1991, *New Institutionalism in Organisational Analysis*. Chicago, IL, University of Chicago Press.

la Sierra Leone post-conflit. Le deuxième est l'isomorphisme mimétique, un modèle de diffusion horizontal qui pourrait être lié à la nature de la formation des institutions entamée sous l'administration coloniale. Le troisième est l'isomorphisme normatif qui met l'accent sur le rôle et l'influence des décideurs sur la formation des institutions. Il est possible de rapprocher ce modèle de la manière dont a été conduit le processus de réforme en Sierra Leone, avec l'accent mis sur la nouvelle gestion publique privilégiant la compétence et le rendement professionnel. De manière générale, cette approche souligne le processus de réappropriation au niveau local du modèle de reconstruction démocratique. Cependant, les limites de cette approche résident dans son incapacité à expliquer comment l'héritage institutionnel du pays a influencé le processus de renforcement des institutions. Afin de combler ce vide, la présente étude recourt au concept de « dépendance au chemin » pour mettre en perspective la manière dont les pratiques et normes sociales coexistent avec les réformes institutionnelle.

3.4.3. L'approche de la dépendance au chemin

L'approche par la « dépendance au chemin » (path *dependency*) renvoie à la logique de reproduction et de dépendance imposée par des institutions qui semblent permanentes[100]. Par essence, «cette notion est centrale pour les approches néo-institutionnalistes historiques qui cherchent à rendre compte de la continuité de trajectoires des politiques publiques »[101]. Selon Douglas North, la « dépendance au chemin » est importante pour la compréhension du processus de création et de transformation des institutions[102]. Cette approche est extrêmement utile pour mettre en relief la façon dont les réformes de la gouvernance en Sierra Leone dépendent largement ou sont influencées par les impératifs de la politique néo patrimoniale. Elle permet de mieux appréhender les éléments du changement dans la continuité et la très forte dépendance vis-à-vis du passé. Cette approche souligne ainsi l'importance de la compréhension du changement et de la continuité qui caractérisent le processus de renforcement des institutions en Sierra Leone.

---

[100]Voir PIERSON, P. 2000 « Path Dependency, Increasing Returns, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, 94 (2), pp.251-267; BRUNO, P. 2006 « Path dependence » in BOUSAQUET, L. JACQUOT, S et RAVINET, P (eds), *op.cit*
[101] BRUNO, P, *op.cit* p.320
[102] NORTH. D.C, 1990. *op.cit*

4. Méthodologie

La recherche est fondée sur la méthode de l'étude de cas (*case study method*). Le cas de la Sierra Leone est ici utilisé pour illustrer l'effondrement et la reconstruction d'Etats néo-patrimoniaux en Afrique dans la période post-Guerre Froide. Cette méthode donne une vision plus en profondeur de la trajectoire de l'Etat. Trois facteurs imbriqués font de la Sierra Leone un cas à part pour la recherche. Pour commencer, il s'agit d'un cas typique d'effondrement d'un Etat néo-patrimonial. Placer la Sierra Leone dans son propre contexte historique montre que l'effondrement de l'Etat ne peut être compris sans référence au néo-patrimonialisme qui a façonné son évolution. Les dynamiques propres à la situation de conflit constituent un second facteur. Le déclenchement de la guerre civile et ses inévitables conséquences incarnent le point culminant de l'effondrement de l'Etat et, plus encore, illustrent à quel point l'effondrement de l'Etat constitue une préoccupation importante pour la communauté internationale. La troisième explication se trouve dans la nature des réponses extérieures à l'effondrement. La Sierra Leone constitue un exemple intéressant de l'ampleur de l'engagement international dans la reconstruction d'Etats effondrés. Ce cas permet d'évaluer la viabilité du modèle de reconstruction démocratique conduit depuis l'extérieur à la lumière du déroulement concret du processus.

La recherche s'appuie également, de manière limitée, sur la méthode d'analyse comparative afin d'analyser le cas sierra léonais par rapport à des pays aux situations similaires ou différentes. L'idée derrière le choix de cette méthode est d'identifier comment les processus de reconstruction de l'Etat peuvent s'étudier à travers des cas dont les trajectoires de formation de l'Etat sont différentes. La logique est ici d'examiner la situation en Sierra Leone à la lumière d'autres expériences. Les cas d'étude choisis correspondent à des Etats qui ont connu des conflits violents et qui sont actuellement engagés dans un processus de reconstruction. Alors que l'engagement de la communauté internationale a été direct dans les cas de la Sierra Leone, du Kosovo et du Mozambique, il en a été autrement pour l'Ouganda et le Congo-Brazzaville. Ces deux types d'exemples nous aideront à illustrer une des hypothèses de travail de cette recherche, à savoir

établir l'impact de l'engagement international sur les normes et pratiques démocratiques. Ceci sera expliqué à la lumière de certaines variables telles que la nature des institutions en évolution et la manière dont elles influent sur l'émergence de ces pratiques et normes.

4.1. Méthode de collecte des données

Le travail de terrain s'est principalement effectué en Sierra Leone. Basée sur la méthode de l'étude de cas, cette recherche combine à la fois des outils de collecte de données tels que des entretiens en profondeur et des questionnaires ouverts, l'observation participante et des sources secondaires d'information. En ce qui concerne les entretiens, les questionnaires ouverts ont été utilisés afin d'obtenir un aperçu des perceptions des personnes sur le processus de reconstruction. Ceci implique des entretiens personnels avec des décideurs publics, des officiels étrangers, des dirigeants de diverses organisations de la société civile et des citoyens ordinaires.

4.1.1. Les entretiens

Les acteurs-clé : ils incluent les officiels de l'Etat (à la fois du gouvernement et de l'opposition), d'anciens membres du Front Révolutionnaire Unifié (RUF), des chefs de police et des officiers militaires, ainsi que des dirigeants des institutions gouvernementales qui jouent un rôle clef dans le processus de reconstruction. Ces entretiens se sont centrés sur l'évaluation des perceptions du rôle de la communauté internationale dans le processus de reconstruction en Sierra Leone. Ils mettent également en lumière l'étendue et le niveau de l'engagement des acteurs locaux dans le processus de réforme. Les entretiens ont aussi pris en considération les rôles joués par les acteurs au niveau local au sein du processus.

Les officiels étrangers : Les perceptions des officiels étrangers directement impliqués dans le processus de reconstruction constituent de riches sources d'informations pour cette étude. Ces entretiens ont été conduits à la fois en Sierra Leone et en Angleterre. Ils incluent des fonctionnaires britanniques, des civils

ainsi que des militaires en poste (soit en Angleterre soit en Sierra Leone), des dirigeants de la Mission des Nations Unies pour la Sierra Leone et d'autres agences de l'ONU, des fonctionnaires de la Banque Mondiale et de l'Union européenne, des consultants et des dirigeants de diverses organisations non gouvernementales internationales (INGOS). L'angle choisi visait à obtenir une évaluation de la nature et du niveau de leurs interventions en termes de ressources financières, de moyens matériels et humains. Cet aspect prend en compte la nature des programmes et des réformes entrepris par ces diverses organisations intergouvernementales et internationales.

Les organisations de la société civile : La société civile constitue un élément clef du processus de reconstruction. Elle comprend des organisations non gouvernementales locales, des organisations communautaires, des associations professionnelles et de travailleurs ainsi que des mouvements de jeunesse. Des dirigeants et membres de ces organisations ont été interrogés afin de récolter des informations relatives à la nature de leurs projets et au soutien qu'elles reçoivent des donateurs. Ceci donne une idée de l'ampleur de l'engagement de la société civile dans la reconstruction et de ses impacts sur le processus politique et social. Une attention particulière est accordée aux caractéristiques et à l'évolution de telles structures en tant qu'instruments du changement.

Les personnes « ordinaires » : Les vues de sierras léonaises ordinaires ont également été rassemblées et analysées. Il s'agit de fonctionnaires, d'anciens combattants, de réfugiés, de personnes déplacées et également de chefs locaux. Ceci a permis de glaner les points de vue « du bas » sur plusieurs enjeux relatifs à la nature de la réhabilitation et des projets de reconstruction, les mesures d'assistance et la fourniture de services sociaux, leurs perceptions du changement au cours des années et leurs attentes concernant les processus de réformes actuellement en cours. Cette information renforce l'éclairage sur la nature de la présence étatique dans certaines parties du pays.

4.1.2. Les sources documentaires

Cette recherche a fait une utilisation extensive des sources documentaires. La majeure partie d'entre elles provient principalement d'ouvrages de référence, de journaux périodiques, de magazines aussi bien que d'articles de journaux. Ces documents forment un corpus de premier plan pour mener une analyse scientifique sur notre sujet. Les publications gouvernementales officielles et les bulletins de presse, les programmes de partis politiques, les publications variées des ONG, les documents de projets du DFID ont également été utilisés. Le site Internet officiel de la Sierra Leone, où la plupart de l'information sur les activités gouvernementales est disponible, aussi bien que d'autres sites web ont également été utiles pour cette étude. Ces sources d'informations éclairent une série d'enjeux et de programmes qui sont entrepris en Sierra Leone.

5. Aperçu de la littérature

Plusieurs paradigmes utiles pour analyser l'effondrement et la reconstruction de l'Etat existent déjà dans la littérature.[103] Une large partie de celle-ci se focalise sur les politiques néo-patrimoniales, la démocratisation, l'ingénierie institutionnelle, la globalisation et l'ordre politique. Deux courants semblent s'être diffusés dans l'analyse scientifique sur l'effondrement et la reconstruction de l'Etat. Le premier perçoit essentiellement l'effondrement de l'Etat comme un problème institutionnel qui se traduit par l'incapacité des arrangements politiques à donner du sens à l'action sociale. Dans son travail riche et original sur l'effondrement et la reconstruction de l'Etat, Zartman capture

---

[103]HEISKANEN, V. 2001, Introduction. In: COICAUD, J. & HEISKANEN. V, *The Legitimacy of International Organisations*, Tokyo: United Nations University Press, p.1-45., CLAPHAM, C. 1996, *op.cit*, HERBST, J. 1996, "Responding to State Failure in Africa." *International Security*, Vol. 21, No.3, p.120-144. VILLALON, L., HUXTABLE, P. 1998 (ed), *op.cit,* ZARTMAN, W. 1995, (ed), *op.cit*. ZOLBERG A. 1992, The Specter of Anarchy: African State Verge on Dissolution, *Dissent*, Vol. 39, No.3, : 303-311, HELMAN, G., et RATNER, S. 1992, Saving Failed States. *Foreign Policy*, Vol. 89, : 3-20. EISENSTADT, S., Beyond Collapse. In: YOFFEE, N., COWGILL, G.L. 1998 (eds), *The Collapse of Ancient Civilizations*, Tuscon, AZ: University of Arizona Press. MAZRUI, A. 1995, The African State as a Political Refugee: Institutional Collapse and Human Displacement. *International Journal of Refugee Law*, Vol. 7, : 21-36. MEHLER, A., et RIBAUX, C. 2000 *Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Cooperation: An Overview of the National and International Debate. Wiesbaden: GTZ,*. YOUNG, C. 2004, "The End of the Post-Colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political Dynamics.", *African Affairs*, Vol. 103, : 23-49. DUFFIELD, M. 2001, *op.cit*, CROCKER, C.A., HAMPSON, F.O, Aal, P. (eds) *op.cit* 1996, LATHAM, R. 1997, *The Liberal Movement: Modernity, Security and the Making of Post-War International Order*. New York: Columbia University Press, 1997. PARIS, R, 2000, *op.cit*

parfaitement l'orientation de ce courant. Beaucoup de contributions de cet ouvrage traitent avant tout l'effondrement comme un problème domestique résultant de systèmes politiques défaillants et d'une dichotomie entre l'Etat et la société. Cette lecture conceptuelle de l'effondrement étatique semble avoir influencé la manière dont ces auteurs abordent la question de la reconstruction de l'Etat.[104] Les éléments de l'effondrement, l'érosion systématique de l'autorité de l'Etat et l'incapacité de l'Etat à s'institutionnaliser dans la société ont contribué à mettre en lumière les défis que comporte le renforcement de la capacité, de la légitimité et des institutions de l'Etat. De même, deux concepts-clé sont largement presents dans notre analyse. Le concept de la construction de l'Etat, qu'on a largement défini comme le processus par lequel les Etats fonctionnent de facon plus effcace. On le comprend généralement comme un processus largement animé par des dynamiques internes visant à renforcer la légitimité, les institutions et la capacité de l'Etat.[105] L'autre concept-clé est celui des Etats en situation de fragilité. Un Etat est dit fragile lorsqu'ils ne parviennent pas à « répondre aux attentes de sa population ni à se servir du processus politique pour gérer les modifications de ces attentes et de sa capacité ».[106] On y voit aussi "l'absence de capacité et de volonté pour mener à bien des fonctions gouvernementales essentielles pour le bien de tous ».[107] L'élément central est la capacité limitée de l'Etat à gouverner, Les deux concepts ci-dessus aideront à comprendre comment les Etats fragiles tels que la Sierra Leone peuvent sortir de leur situation de fragilité.

Néanmoins, beaucoup de contributions récentes à la littérature semblent adopter une approche plus élaborée du sujet. En premier lieu, elles insistent sur le fait que la littérature existante ne traite pas suffisamment du problème de l'autorité de l'Etat (qu'elles considèrent comme un impératif), et qu'elle focalise beaucoup trop d'attention sur les institutions étatiques au détriment de l'ordre politique. Un ouvrage qui fait autorité, édité par Jennifer Milliken, aide à établir une distinction

---

[104] Voir par exemple LOWENKOPF, M. "Liberia: Putting the State Back Together"; KELLER, E. "Remaking the Ethiopean State"; NG'ETHE, N. "Strongmen, State Formation, Collapse and Reconstruction in Africa. Tous in: ZARTMAN, W. 1995 (ed), *op.cit*.
[105] OECD-DAC (2008) Concepts and Dillemmas of State Building in Fragile situations: From Fragility to Resilience. Paris: OECD.
[106] Ibid, p.16
[107] Ibid, p.14

entre l'échec de l'Etat et l'effondrement[108]. La plupart de ces contributions considèrent l'effondrement comme essentiellement lié à la décomposition de l'ordre politique. Ainsi, Marina Ottaway affirme que « les Etats ne s'effondrent pas parce que les institutions sont faibles, mais parce que les mécanismes pour générer le pouvoir et l'autorité nécessaires à tout régime pour gouverner cessent de fonctionner ». En citant le cas de la République Démocratique du Congo elle maintient que « L'Etat s'est finalement effondré sous Laurent Kabila non parce que quelque chose est arrivé aux institutions, mais parce qu'il a échoué à générer du pouvoir en manipulant ses amis et ses alliés comme Mobutu l'avait fait »[109]. Spyros Demetriou approfondit encore ce point de vue avec une étude sur l'Etat géorgien où il affirme que « l'ordre politique – et non le cadre institutionnel – constitue la dimension essentielle de l'Etat »[110]. Ces hypothèses peuvent être reliées aux affirmations de Herbst selon lesquelles l'effondrement de l'Etat est enraciné dans l'incapacité des Etats à développer les infrastructures nécessaires pour diffuser le pouvoir, particulièrement en Afrique[111]. Ce qui est remarquable, c'est l'unanimité parmi beaucoup de ces chercheurs sur le fait que l'effondrement étatique et la reconstruction ont besoin d'être liés conceptuellement aux idées sur la formation de l'Etat. Dans une large mesure, pour les différents chercheurs, la reconstruction de l'Etat implique son retour « au centre de la vie politique et sociale ». Ce diagnostique partagé est cependant nuancé selon les chercheurs, en fonction de leurs centres d'intérêt respectifs. Toutefois, ce courant souligne l'importance de l'ordre politique et social dans les processus de reconstruction.

Une autre dimension intéressante de la littérature est la manière dont l'effondrement de l'Etat a été perçu. Beaucoup de travaux de recherche de première génération ont traité de l'effondrement de l'Etat principalement à partir d'une perspective africaniste ou tiers mondialiste[112]. Ceci s'explique par le fait que de nombreux exemples d'effondrement se situaient dans les pays du Tiers Monde.

---

[108] MILLIKEN, J. *op. cit*.
[109] OTTAWAY, M.. *op. cit*. P.260.
[110] DEMETRIOU, S. *op. cit*. p.127.
[111] HERBST, J. 2000, *op.cit*
[112] CLAPHAM, C. 1996, *op.cit* , HERBST, J. 1996, *op.cit* MAZRUI, A. 1995, "The Blood of Experience: The Failed State and Political Collapse in Africa." *World Policy Journal,* Vol. 12, : 28-34. VILLALON, L., HUXTABLE, P. *op. cit*. ZARTMAN, W, *op. cit*. ZOLBERG, A., *op.cit*.

Leur analyse renforce à nouveau les thèses qui insistent sur les difficultés que les pays africains ont pu rencontrer dans le processus de consolidation de leurs Etats, ce qui explique la désintégration de la plupart de ces Etats avec de profondes implications pour leur survie. La plupart des travaux se sont principalement intéressés aux implications internes plutôt que globales. Cependant, certains observateurs soulignent désormais les implications internationales de l'effondrement de l'Etat. Par exemple, Yanis cite Gerald Helman et Steven Ratner afin de présenter l'effondrement comme un phénomène global : « D'Haïti dans l'hémisphère Ouest aux restes de la Yougoslavie en Europe, de la Somalie, du Soudan et du Libéria en Afrique au Cambodge dans le Sud-est asiatique, un nouveau phénomène inquiétant est en train d'émerger : l'Etat-nation a échoué, totalement incapable de se maintenir lui-même en tant que membre de la communauté internationale »[113]. Cette observation est également reprise plus avant par plusieurs autres chercheurs[114]. Comme Yanis le réitère : « L'effondrement de l'Etat devrait être compris comme un aspect de l'environnement international post-Guerre Froide dans lequel la globalisation et le déclin de l'autorité de l'Etat sont devenus des questions quintessentielles de notre temps (…) L'effondrement de l'Etat et ses implications constituent le côté sinistre de la globalisation et font peser de nouvelles menaces sur la sécurité internationale »[115]. Ces chercheurs mettent en évidence comment l'effondrement de l'Etat est lié à une question d'ordre sociopolitique global.

La manière dont les processus de reconstruction de l'Etat ont été abordés et étudiés est en rapport avec l'internationalisation de l'effondrement de l'Etat. Dans son ouvrage intitulé *Africa's new leaders, Democracy or State Reconstruction*, Marina Ottaway distingue deux formes de processus de reconstruction, l'une conduite par la communauté internationale et l'autre impliquant des acteurs internes[116]. L'Ouganda et le Congo-Brazzaville peuvent être cités comme des exemples de reconstructions conduites de l'intérieur ; la Sierra Leone, le Kosovo et

---

[113] Cité *in* YANIS, A, *op. cit*.
[114] Voir par exemple DUFFIELD, M, 2001, *op. cit*. CROCKER, C.A., HAMPSON, F.O., Aal, P. *op. cit*. MILLIKEN, J. *op. cit*.
[115] YANIS, A, *op. cit*.
[116] OTTAWAY, M. 1999, *op.cit*

le Mozambique comme des cas d'engagements internationaux directs. L'engagement de la communauté internationale dans les reconstructions d'Etats post-conflit a annoncé un changement radical par rapport aux formes antérieures d'engagement. Ce changement se reflète dans ce que Duffield nomme « la fusion de la sécurité et du développement dans la période post-Guerre Froide[117]. Il est lié à l'émergence d'un système de gouvernance mondiale et à la manière dont ce système permet d'expliquer la nature de l'engagement international dans les reconstructions post-conflits. En focalisant l'attention sur les dynamiques de ces interventions, l'idée est d'expliquer le nouveau rôle de la communauté internationale dans les reconstructions post-conflits à la lumière des tendances globales. Les chercheurs ont également distingué les approches « *proxy governance* » et « *light-foot print* » de l'engagement international. La première approche induit une forme d'engagement qui donne un pouvoir absolu à la communauté internationale, similaire à celui d'un système de tutelle comme ce fut évident dans les cas du Kosovo, de la Bosnie et du Timor Oriental. La seconde approche implique une forme de partenariat avec les acteurs locaux comme cela a été observé en Sierra Leone, au Mozambique et en Afghanistan[118]. Tout ceci souligne la multiplication des exemples d'engagement international dans les processus de reconstruction durant la période post-Guerre Froide.

Roland Paris porte cette vision encore plus loin en considérant le rôle de la communauté internationale comme une mission civilisatrice visant à transmettre les idéaux néolibéraux aux sociétés post-conflit[119]. Bien que son observation empêche une prise en compte significative des facteurs internes, elle soulève néanmoins de nouveaux thèmes de recherche relatifs à la viabilité de l'intervention internationale dans le long terme ou à la manière dont ces normes sont appropriées et institutionnalisées au fil du temps par les sociétés. Ici, une attention accrue est portée à la perspective internationale et aux diverses institutions qui représentent la communauté internationale. Cela souligne comment un Etat fragile tel que la Sierra

---

[117] DUFFIELD, M. 2001, *op. cit*.
[118] AMALENDU, M. 2002 "Afghanistan: The Politics of Post-War Reconstruction." *Conflict, Survival and Development,* Vol. 2, No. 3, : 29-48. RON, J., "Kosovo in Retrospects", *International Studies Review*, 2001, Vol. 3, No. 3, : 103-115. LOVEMAN, C. 2002, "Assessing the Phenomenon of Proxy Intervention." *Conflict, Survival and Development*, Vol. 2, No. 3, : 29-48.
[119] PARIS, R. 2002, *op.cit*.

Leone sort de sa situation de fragilité. Il montre aussi que la construction de l'Etat n'est pas un simple exercice de renforcement du secteur mais aussi que la société est englobée par l'Etat. L'argument général avancé dans ce travail n'est pas inconnu, particulièrement au regard de la littérature précédemment mentionnée. Sa nouveauté repose sur la compréhension du cas sierra léonais, en expliquant le lien entre les phénomènes d'effondrement et de reconstruction, comme continuités de la formation de l'Etat. Cette thèse souligne comment les éléments de gouvernance néo-patrimoniale, de corruption, d'échec institutionnel et de conflit sont au centre des ces deux phénomènes.

PREMIERE PARTIE

EFFONDREMENT DE L'ÉTAT

Dans la première partie, nous fournirons aussi un bref rappel historique et analytique sur la Sierra Leone, à travers une analyse minutieuse de la trajectoire problématique de la formation de l'Etat durant la période coloniale et post-coloniale. Nous identifierons plus avant les causes, les composantes, et les conséquences de l'effondrement de l'Etat, à la fois à la lumière de la crise sociopolitique du pays et des dynamiques propres à la situation de conflit.

CHAPITRE I

LA TRAJECTOIRE DE L'ETAT EN SIERRA LEONE

L'État moderne en Sierra Leone est apparu avec la mise en place d'une administration britannique dans la région côtière, qui s'étendit vers l'intérieur du pays à la fin du XIXème siècle. Comme la plupart des autres États africains modernes, sa trajectoire est profondément ancrée dans l'histoire coloniale. Dans une certaine mesure, la formation de l'État post-indépendant résulte de la construction étatique entamée sous le régime colonial. Compte tenu des nombreux éléments de continuité dans la formation de l'État colonial puis post-colonial, une mise en perspective historique est nécessaire afin de servir de point de départ à l'analyse de l'État sierra-léonais. Ce chapitre vise à présenter et analyser ces antécédents historiques ; il implique une analyse détaillée des principaux courants de l'histoire politique du pays qui ont façonné l'évolution de l'État post-colonial. Quels sont les évènements historiques clefs qui ont marqué la formation politique et étatique durant les périodes coloniale et post-coloniale ? Quels sont les caractéristiques de l'État colonial? Comment celui-ci a t-il modelé les identités politiques des élites et les formes de la contestation politique ? Comment rendre compte de la nature et des dynamiques de l'État et des politiques post-coloniales à la lumière de cette histoire ? L'effondrement de l'État peut-il avoir démasqué le caractère incomplet et inadapté de l'entreprise de construction étatique débutée sous le régime colonial ?

Afin de répondre à ces questions, on peut constater que la trajectoire de l'Etat dépend de la formation de celui-ci. A ce titre, ce chapitre mettra en évidence trois dynamiques fondamentales. La première tient à la nature de la société précoloniale et du processus social qui a conditionné son évolution.[120] La deuxième découle des caractéristiques de l'Etat et des politiques coloniales et de

---

[120] Voir par exemple ALRIDGE, J.T. 1910, *A Transformed Colony: Sierra Leone*, Connecticut, Negro University Press. ABRAHAM, A. 1978, *Mende Government and Politics Under Colonial Rule*, Oxford, Oxford University Press. WYSE, A.J.G. 1989, *The Krio of Sierra Leone*, Londres, Hurst. FYFE, C. 1962, *A History of Sierra Leone*, Oxford, Oxford University Press. FYLE, C.M. 1979, *Solima Yalunka Kingdom*, Freetown, Nyakon. ALIE, J.A.D. 1990, *A New History of Sierra Leone*, Oxford, Macmillan. GOERG, O. 1997, *Pouvoir Colonial, Municipalités et Espace urbains: Conakry-Freetown, des années 1880-1914*, vol. 1, Paris, L'Harmattan.

leurs implications sur la construction et la consolidation de l'État.[121] La troisième dérive de la nature du mouvement pour l'indépendance et des identités politiques des élites nées au cours de cette période. [122] Ces évènements ont, sans aucun doute, une incidence importante pour la compréhension de l'émergence d'un État et d'un système politique dans la Sierra Leone post-coloniale. Ils permettent une analyse approfondie de la trajectoire problématique de l'État et illustrent quelques unes des limites de l'entreprise de construction étatique débutée durant la période coloniale et les périodes antérieures. La dimension historique aide à comprendre comment les pratiques et institutions coloniales et précoloniales ont donné forme aux pratiques et identités politiques d'aujourd'hui. En premier lieu, compte tenu de la nature des institutions politiques et des systèmes de gouvernance qui existaient parmi les communautés indigènes, il est peu probable que ceux-ci aient constitué une base suffisante pour la construction d'un État moderne. Ensuite, il est évident que le système de gouvernement colonial n'a jamais favorisé la construction d'un système étatique fort et efficace. En effet, le système de gouvernement indirect était basé sur un système de recouvrement des coûts, mis en place pour générer des revenus et maintenir l'ordre public. Ainsi, l'émergence d'une organisation administrative compétente, comme ce fut le cas du *Freetown City Council*, a représenté une menace considérable pour les intérêts et le projet colonial britanniques. Enfin, le mouvement pour l'indépendance, qui a façonné les contours de l'État et des politiques post-coloniaux, était largement de nature « prédatrice » et organisé autour de factions ethno-régionales. De plus, la formation des élites, qui était étroitement liée aux premières étapes de construction de l'État, a largement conduit à la consolidation du pouvoir et la prédation plutôt qu'à une consolidation de l'État. Ces évènements illustrent l'importance des faits

---

[121] CLAPHAM, C. 1976, *Liberia and Sierra Leone: An Essay in Comparative Politics*, Cambridge, Cambridge University Press. FYLE, C.M., (ed), 1993, *The State and the Provision of Social Services in Sierra Leone Since Independence, 1961-1991*, Dakar, CODESRIA. KILSON, M. 1966, *Political Change in a West African State: A Study of the Modernisation Process in Sierra Leone*, Cambridge, Harvard university Press. CARTWRIGHT, J.R. 1970, *Politics in Sierra Leone*, Toronto, University of Toronto Press. COLLIER, G. 1978, *Sierra Leone: Experimenting in Democracy in an African Nation*, New York, New York University Press

[122] KANDEH, J. 1992 (1), Politicization of Ethnic Identities in Sierra Leone. *African Studies Review*, vol.35, n°1, : 81-99, CONTEH–MORGAN, E. & DIXON-FYLE, M. 1999, *Sierra Leone at the end of the Twenthiet Century: History, Politics and Society*, New York, Routledge. RICHARDS, P. 1999, *op.cit* MUKONOWESHURO, E.G. 1993, *Colonialism, Class Fromation and Underdevelopment in Sierra Leone*, Lanham MD, University Press of America.

historiques pour comprendre la logique de l'effondrement et de la reconstruction de l'Etat en Sierra Leone. L'incapacité de réguler efficacement les relations Etat-société est au cœur du cadre institutionnel précolonial et colonial. Les tendances post-coloniales ont été formées par la difficulté pour le gouvernement indirect de développer des outils efficaces de régulation du pouvoir. A terme, cela a affecté la viabilité de l'Etat sur le long terme, parce que la régulation du pouvoir avait une forte nature clientéliste. Un des plus grands défis de la reconstruction de l'Etat est la difficulté qu'ont les institutions étatiques à réguler efficacement et durablement les relations Etat-société. Ce chapitre aide à mettre en lumière le processus historique de l'émergence de l'Etat face é la société – une problématique capitale pour comprendre les continuités du processus de formation de l'Etat.

1. La nature de la société

La Sierra Leone est un petit pays situé le long de la côte ouest-africaine. Elle occupe 72 325 km² et comprend environ 5 millions d'habitants selon le dernier recensement datant de 2005[123]. Elle est bordée à l'ouest par l'Océan Atlantique, au nord par la République de Guinée et au sud par la République du Libéria. Elle est constituée de quatre régions : la province Ouest où se situent la capitale Freetown, les provinces Nord, Sud et Est. Elle possède d'abondantes ressources naturelles comme les diamants, l'or, le fer, le rutile et la bauxite ainsi que des terres arables productives bénéficiant d'un bon niveau de précipitations. La société est composée de seize groupes ethniques et pratique essentiellement le christianisme et l'islam. De nombreux documents sont disponibles qui détaillent les principaux faits marquants de l'histoire avant l'indépendance de la Sierra Leone. Cette histoire peut se découper en deux phases. La première est la période pré-mercantile qui se caractérise par la nature des différentes communautés sociopolitiques qui sont apparues avant l'arrivée des Européens. La seconde phase est la période mercantile qui débute avec les premiers contacts avec les Européens pour s'achever avec l'établissement du gouvernement colonial britannique. Durant la période précédant la mise en place d'une administration coloniale, il existait deux régions séparées : le Nord et le Sud. Néanmoins, la pénétration européenne dans le

[123] GOSL, 2006, Statics Sierra Leone. *National Census Results 2006*.

pays s'est initialement consacrée aux zones côtières, devenues par la suite la région Ouest.

Au-delà de la région côtière s'étend la plus grande partie du pays, d'abord connue comme l'hinterland, puis comme Provinces. Il y avait fondamentalement deux groupes ethniques dans les Provinces qui partageaient des institutions sociopolitiques et des pratiques culturelles similaires. Dans le sud se trouvaient les Mendes, le plus important groupe ethnique du pays, qui seraient les descendants des Manes, un groupe de guerriers originaires du Libéria. Ceux-ci établirent l'État *Kpa Mende* avec sa capitale à Taima et s'étendirent ensuite vers le sud-est, ce qui leur permit de créer une large entité politique. Durant la seconde moitié du XIXeme siècle, la plupart des communautés dans l'hinterland avaient créé des États importants avec des systèmes politiques hautement développés. Etudiant les sociétés indigènes de l'intérieur du pays, Abraham a identifié deux types d'État qui se sont constitués dans le pays mende. Le premier type était « l'*amorphos* personnel » qui se caractérisait par un système d'État fluide et gouverné par un roi. Ces États n'avaient pas d'attributions clairement définies et leurs frontières étaient largement dépendantes de la personnalité du roi. De fait, les sujets s'identifiaient au roi plutôt qu'à l'État. La gouvernance de l'État dépendait des compétences du dirigeant[124]. Le second type est l'État territorial qui possédait des frontières fixes et dont la stabilité ne dépendait pas de la personnalité du roi. Comme Joe Alie l'affirme : « l'État existait et survivait en dépit du roi »[125]. Dans ces deux types d'État, le roi était supposé manifester de grandes aptitudes de leadership.

Les rois étaient habituellement élus par un collège électoral composé de plusieurs dirigeants des États. Le conseil des États qui gouvernait incluait des chefs de rang inférieur, les anciens et des « *big men* ». Le porte-parole, connu comme le *Lavai*, servait d'« officier des relations publiques » du roi. En cas d'absence ou de mort du roi, le porte-parole jouait le rôle de régent. Les sociétés secrètes constituaient une institution sociopolitique clef dans ces États, en

---

[124] ALIE, J.A.D., *op. cit.*; ABRAHAM, A., *op. cit.*
[125] ALIE, J.A.D., *op. cit.* p.16.

particulier la « *Poro* »[126]. Elles jouaient un rôle important dans l'administration puisque le roi dépendait d'elles pour garantir l'ordre social. La société secrète constituait une forme de *check and balances* des pouvoirs du roi dans la mesure où les questions relatives à la guerre, aux successions et aux abus de pouvoir étaient discutées par cette instance. Les États dépendaient financièrement de la collecte de tributs et du travail volontaire et forcé qui constituaient des sources de revenus. Ceci fonctionnait généralement avec l'appui des chefs ou chefs de moindre rang des diverses communautés et chefferies qui constituaient les États.

Le Nord était largement occupé par les Temnes, dont les origines remontaient aux migrations du Futa Jallon, situé dans l'actuelle Guinée. Les Temnes établirent un empire commercial dans le nord-ouest avant le XVeme siècle et s'organisèrent ensuite en plusieurs clans patrilinéaires puis en royaumes[127]. Les royaumes étaient dirigés par des rois connus comme *Obai* qui étaient habituellement choisis parmi les familles dirigeantes. Le roi était assisté par des ministres appelés *kapr* et *bom-kapr* et jouissait d'une grande influence parmi les chefs de rang inférieur. Comme dans les États Kpa Mende, le roi temne était également assujetti à diverses formes de *check and balances* afin de prévenir les abus de pouvoir et le non-respect des règles et des pratiques traditionnelles. L'institution clef qui assurait cette tâche était la société secrète, le *Poro*. Si aucun mécanisme n'existait pour déposer le roi, celui-ci était néanmoins entouré de personnalités qui assuraient diverses fonctions allant de la prise de décision jusqu'au rôle de gardien de l'ordre et la coutume. Il est intéressant de constater que le régime entier était composé de diverses entités organisées à travers le pays. Chaque pays temne constituait une entité politique, entités qui étaient sous-divisées en sections sous le contrôle de chefs de sections. Chaque section comprenait un nombre de villages dirigés par des chefs qui assuraient les devoirs administratifs et rituels. Les décisions de haut niveau étaient prises par un conseil comprenant le roi et ses ministres ainsi que les membres âgés de la société secrète.

---

[126] ABRAHAM, A., *op. cit*.
[127] FYLE, C.M. 1979, *op. cit*. FORAY, C. P. 1977, *Historical Dictionary of Sierra Leone*, New Jersey, Metuchen.

En dehors de l'hinterland, s'étendait la région Ouest qui devint plus tard la Colonie de Freetown. Avant que ne survinrent les premiers contacts avec les Européens dans la région côtière de Sierra Leone, la majeure partie de la région péninsulaire autour de la côte était habitée par un grand groupe ethnique, les Saps, auxquels se joignirent ensuite les Temnes. Ce groupe possédait également des institutions sociopolitiques telles que le *Poro* et le *Wonde* pour les femmes. L'étude historique de cette région tend à se concentrer spécifiquement sur les Krios, qui sont les descendants directs d'esclaves africains revenus sur le continent après l'interdiction du commerce esclavagiste en 1772. Avant cette époque, les Portugais furent en 1462 les premiers Européens à découvrir la région côtière aujourd'hui connue comme la péninsule de Freetown. Le nom « *sera loya* », qui signifie la montagne du lion et dont le nom actuel de Sierra Leone est issu, fut attribué par un navigateur portugais, Pedro da Cinta[128]. Ce premier contact de l'Occident avec les populations locales reposait essentiellement sur le commerce. Les Européens et les autochtones échangeaient des biens tels que des fusils, de l'alcool, de l'ivoire, de l'or et plus tard étendirent ces échanges aux esclaves. Cependant, la présence britannique dans la région côtière s'accentua au cours des années 1560 lorsque la *Royal African Company* s'établit avec pour unique objectif de faire du commerce.

Ces premiers contacts conduisirent au développement d'un commerce côtier florissant et à des mariages mixtes qui donnèrent naissance à une communauté « mulâtre » distincte. L'avènement du commerce des esclaves puis son abolition eurent un impact sans précédent sur la région côtière. La décision du gouvernement de Lord Mansfield d'interdire le commerce des esclaves en 1772, conduit à l'accélération des actions du mouvement abolitionniste. Ceci permit la création de la « province de la liberté » comme colonie britannique qui accueillait les anciens esclaves et qui deviendrait plus tard Freetown, capitale actuelle du pays. Des vagues successives d'esclaves furent ainsi réinstallées à Freetown entre 1787 et 1850. Ceci marqua le début de l'aventure coloniale britannique dans le pays. A ce moment là, la population africaine libérée comptait 6 000 personnes

---

[128] FYLE, M. C. 1981, *The History of Sierra Leone: A Concise Introduction*, Londres, Evans Brothers Limited.

dans la Colonie[129]. Une communauté distincte, qui devint connue sous le nom de Krios, émergea, mélange culturel entre Occident et Afrique. À partir du XIXeme siècle, les Krios furent dans une position dominante par rapport à la population indigène africaine. Les colonisateurs répandirent le christianisme, le commerce et la civilisation occidentale donnant ainsi l'impulsion qui permit le développement rapide de la colonie. De fait, la population accéda relativement tôt à l'éducation de type occidental, ce qui plaça la Colonie dans une position avantagée, du point de vue du développement social, économique et politique, par rapport aux autres régions[130].

En 1798, la *Sierra Leone Company* fut fondée pour superviser l'administration de la Colonie, avec l'objectif de promouvoir le commerce et le christianisme. La Colonie commença à connaître un niveau de croissance de la population soutenu du fait de l'arrivée d'anciens esclaves. Cette expansion entraînait un coût accru pour l'administration de la Colonie, ce que la SLC était incapable de prendre en charge et Freetown devint une colonie de la couronne britannique en 1808[131]. La Colonie étant directement administrée par les Britanniques, ceci permit aux habitants de découvrir une forme participative d'administration. L'idée de participation dans les affaires publiques était apparue lors de l'établissement de la SLC en 1798. En outre, la création d'écoles et d'églises permit la large diffusion de l'éducation et la formation des consciences sociopolitiques. En 1866, il existait déjà plus de quatorze écoles primaires et six écoles secondaires dans la seule Colonie[132]. Le *Fourah Bay College*, affilié à l'université de Durham en Angleterre, était déjà établi en 1827. Exposés à l'éducation supérieure tant en Sierra Leone qu'à l'étranger, la majeure partie des descendants de la communauté de colons vint constituer plus tard la classe dirigeante de la Colonie. En devenant avocats, docteurs, fonctionnaires, ils furent les pionniers de l'éducation occidentale en Afrique de l'Ouest, ce qui justifia

---

[129] ASIEGBU, J.U. J. 1961, *Slavery and the Politics of Liberation 1787-1861*, Londres, Longman.
[130] PORTER, A. 1963, *Creoledom*, Oxford, Oxford University Press. WYSE, A. J. G. 1989, *The Krio of Sierra Leone*, Hurst for the International Institute.
[131] FYFE, C., *op. cit*. ALIE, J.A.D, *op. cit*.
[132] *Ibid.*

l'appellation d'« Athènes de l'Afrique de l'Ouest »[133] de la Sierra Leone. Ce tournant permit l'émergence d'une « classe de petite bourgeoisie côtière » indépendante de l'administration coloniale. Il est intéressant de noter que l'administration directe de la Colonie de Freetown par les Britanniques eut pour conséquence l'établissement de la Municipalité de Freetown en 1892[134]. La structure participative permettait aux habitants de participer aux prises de décision concernant la gestion de la Colonie de Freetown. Bien que, comme l'affirme Odile Georg, l'idée derrière la création de cette structure était largement inspirée par des considérations économiques, ceci a néanmoins permis de poser les bases d'une culture démocratique riche dans la région côtière[135]. Durant cette période, le contrôle et la sphère d'influence britanniques étaient largement limités à la Colonie. La volonté de la Grande Bretagne d'étendre son contrôle vers l'intérieur du pays entraîna la décision d'annexer l'hinterland, qui devint un protectorat en 1896. La Sierra Leone moderne fut donc constituée en 1896 à la suite de l'unification de la Colonie et de l'intérieur du pays. Cette fusion n'était pas motivée par la volonté de créer un État territorialisé mais de protéger les intérêts et sujets commerciaux britanniques dans l'intérieur du pays.

Il est intéressant de noter la récurrence de certains antécédents historiques dans la trajectoire de l'Etat. Les institutions précoloniales ont résisté à la transformation du système étatique. Les sociétés précoloniales ont des institutions de gouvernance similaires, malgré quelques différences. Par exemple, les Poro ont conservé leur rôle dominant dans toutes ces sociétés, constituant à la fois une force contrebalançant l'arbitraire et un mode de régulation du pouvoir.

Leur rôle est essential même dans les formes de gouvernance traditionnelle qui précédaient la colonisation. Les Britanniques ont avancé dans l'hinterland non par la force mais par des séries de négociations avec les autorités traditionnelles. Les Britanniques dépendaient fortement de ces institutions traditionnelles pour réguler la société: collecter les impôts, imposer le travail communal. Ces institutions ont survécu à la période coloniale et sont plus tard devenues un centre

---

[133] *Ibid.*
[134] GOERG, O., *op. cit.*
[135] *Ibid*

autour duquel les élites post-coloniales ont dû organiser leur base de pouvoir. Depuis lors, ces institutions traditionnelles ont entretenu une relation clientéliste avec l'Etat, qu'il soit colonial ou post-colonial. Elles ont également survécu au conflit, qui a été utilisé pour étendre l'autorité de l'Etat à l'intérieur du pays. Les formes précoloniales de gouvernance constituaient un mode de régulation du pouvoir pour les élites coloniales et post-coloniales. Cependant leur rôle d'intermédiaire entre l'Etat et la société a inhibé la capacité de l'Etat à pénétrer la société, et a donc constitué un aspect central de l'Etat patrimonial.

2. Le caractère de l'Etat colonial

La nature et le caractère de l'État colonial ont eu une incidence profonde sur la construction d'un État viable, malgré les transformations structurelles qui ont eu lieu depuis l'indépendance. Ceci est manifeste dans les tentatives de l'Etat colonial de mettre en œuvre une stratégie du « divide and rule » et de veiller au développement d'institutions traditionnelles aux côtés des institutions modernes, tout en décourageant l'évolution de toute forme de mouvement de masse dans la Colonie. Au lieu d'être administrées comme une seule entité politique au sein du nouvel Etat, le Protectorat et la Colonie ont continué à se développer selon des orientations divergentes, découlant du projet britannique visant à favoriser le développement de l'État selon deux chemins différents. Cette tendance fut renforcée par la mise en œuvre de politiques distinctes. Durant la majeure partie de la période précédant l'annexion du Protectorat, les résidents du Protectorat étaient considérés tant par les Britanniques que les Krios comme des aborigènes ou *natives,* la distinction entre Krios et *natives* survivant d'ailleurs encore aujourd'hui. Historiquement, cette distinction a servi de base à la distinction administrative, politique et légale entre la Colonie et le Protectorat de Sierra Leone. En termes administratifs, les Krios étaient des sujets britanniques alors que les *natives* étaient considérées comme des personnes protégées. L'administration coloniale étant basée sur cette dichotomie entre Colonie (Krios) et Protectorat (*natives*), les *natives* étaient gouvernées par le biais d'institutions traditionnelles alors que les Krios de la Colonie étaient assujettis à un gouvernement direct. Comme le note Eliphas « *les Britanniques pensaient que la seule méthode*

réalisable afin de gouverner le Protectorat était de s'appuyer sur la structure des chefferies existantes avec une supervision très desserrée sur les activités des dirigeants traditionnels »[136]. Dans le domaine de la jurisprudence judiciaire, la Colonie était soumise aux principes généraux de la « *Common Law* » tandis qu'un système de cours – *District Commissioner courts*, *mixed courts* et *traditional courts of paramount chiefs* – était maintenu dans le Protectorat. Le dualisme politique, administratif et légal dans la théorie et la pratique du gouvernement colonial en Sierra Leone ont ainsi contribué de manière significative à modeler les contours des conflits politiques ethno-régionaux durant la phase de consolidation et la phase terminale de la colonisation.

Au niveau social, certaines politiques et pratiques ont encore accentuées davantage la division Colonie/Protectorat. Les Krios, par exemple, qui étaient alors des hommes d'affaires prospères, n'ont jamais été encouragés à faire du commerce ou à s'établir dans le Protectorat. Ils ne pouvaient y posséder ni propriété ni terre, le Protectorat étant un domaine réservé aux administrateurs. La propriété foncière était interdite dans le Protectorat alors qu'elle était autorisée dans la Colonie. De même, il y avait une forte disparité dans l'éducation, secteur dans lequel le fossé entre la Colonie et le Protectorat était important. Il existait ainsi de nombreuses écoles, une université et une haute école religieuse dans la colonie, dont la création avait été facilitée par la présence des Européens. A l'inverse, en 1864, le Protectorat ne possédait que deux établissements importants, la *Bo School* pour les garçons et la *Haford School* pour les filles, qui avaient été établis afin de pourvoir éduquer les enfants des chefs traditionnels. Les Krios ne pouvaient s'inscrire dans ces écoles ; le gouvernement colonial voulait en effet s'assurer que les enfants des chefs, qui constituaient la majeure partie de la population étudiante, soient préservés de l'influence des Krios afin que ces indigènes conservent leur « pureté d'origine libre des tendances modernisantes »[137]. Ce fossé dans l'éducation eut de lourdes implications sur la compétition politique, l'émancipation sociale et l'accès à l'emploi et aux services. Il conduisit les résidents de la Colonie, particulièrement les Krios, à jouer un rôle majeur dans l'administration coloniale.

---

[136] MUKONOWESHURO, E.G, *op. cit.* p. 26.
[137] ALLRIDGE, J.T., *op.cit.* p.18.

Le fossé existait également au niveau du développement politique. Les mouvements politiques se constituèrent très tôt, dès le début du XIXeme siècle, dans la Colonie alors que leur apparition fut beaucoup plus tardive dans les Provinces. Ainsi, l'établissement du *Freetown City Council* en 1893 permit le début d'un apprentissage politique et administratif pour les Krios. Les élections municipales étaient régulièrement organisées, donnant ainsi naissance à une culture participative riche à l'inverse de ce qui était observé dans les Provinces. Les syndicats et les mouvements politiques fleurirent très tôt dans la Colonie, ce qui favorisa le développement de la presse écrite sous l'impulsion de résidents de la Colonie. Les journaux tels que le *Freetown Express*, le *Watchman*, le *Methodist Herald*, le *Sierra Leone Weekly News* devinrent des exutoires permettant à la population d'exprimer des points de vues alternatifs sur le gouvernement de la colonie[138]. Il était donc évident qu'avant l'unification des deux régions, il y avait déjà une culture politique émergeante et dynamique dans la Colonie. Comme l'affirme Wyse, les Krios avaient bénéficié d'une période d'apprentissage sous le pouvoir britannique, en particulier dans les secteurs de l'administration, du commerce et de la vie associative[139].

En revanche, dans les Provinces, le modèle d'administration laissait peu de place à l'émergence de structures administratives efficaces et solides. Les Provinces étaient divisées en cinq districts sous la direction d'un *District Commissionner* assisté de chefs traditionnels. Une assemblée du Protectorat fut établie, qui incluait les chefs traditionnels et quelques élites éduquées, permettant une certaine forme de gouvernance locale. Les seules structures administratives viables, les *Districts Councils*, furent établies en 1946 pour servir principalement d'autorités locales[140]. Bien qu'ils permettent d'élargir la participation politique des résidents du Protectorat, ils restaient largement contrôlés par l'administration coloniale. Les *councils* n'eurent jamais la marge de manœuvre que leurs homologues avaient obtenue dans la Colonie. Un autre point intéressant à noter est que le gouvernement colonial a entravé de plusieurs manières le développement de

---

[138] GEORG, O., *op.cit.*
[139] WYSE, A. J. G. 1990, *HC Bankole Bright and Politics in Colonial Sierra Leone: 1919-1958*, Cambridge, Cambridge University Press.
[140] KANDEH, J. 1992, (1), *op. cit*

structures administratives viables, surtout dans les Provinces, essentiellement à cause de son expérience de gouvernement direct avec le *Freetown City Council*. En effet, le *Freetown City Council* s'était singularisé par sa contestation du gouvernement colonial, s'opposant au dirigisme qui prévalait en matière fiscale et dans le domaine de l'ordre public[141]. Comme le note Wyse, le *Freetown City Council* était devenu intolérable pour le gouvernement colonial qui, de ce fait, n'était pas favorable à étendre cette forme d'administration dans les Provinces[142]. Le principal souci des britanniques, particulièrement dans les Provinces, fut au contraire de maintenir l'ordre public en construisant des relations hégémoniques en s'appuyant sur les chefs locaux. Comme le note Berman dans son étude sur le gouvernement indirect, « l'État colonial autorisait les chefs, les dirigeants et les anciens à définir une loi coutumière qui défendait et légitimait leur pouvoir et leur contrôle sur l'attribution des ressources contre les intérêts des jeunes, des femmes et des migrants »[143].

Un autre problème était lié au coût de l'exercice de l'autorité coloniale dans les Provinces, dans la mesure où celle-ci s'appuyait sur la construction de structures administratives. Depuis le début, l'idée sous-jacente à l'extension du gouvernement britannique dans les Provinces était principalement liée aux intérêts commerciaux et à la sécurité. L'*African select committee* britannique qui fut chargé de superviser les colonies britanniques soutenait clairement l'idée que les colonies devaient payer pour leur administration[144]. La construction d'un État en tant que structure impliquait en effet des coûts énormes que le gouvernement colonial n'était pas prêt à assumer. Même les ressources minérales, qui fournissaient l'essentiel des revenus du pays, n'étaient pas destinées à financer l'établissement d'infrastructures administratives dans les Provinces. En fin de compte, les actions coloniales des britanniques consistaient à maintenir la paix et des relations hégémoniques au détriment de la construction d'institutions étatiques. Cette attitude explique pourquoi les Provinces demeuraient en retard par rapport à

---

[141] GEORG, O., *op.cit.*
[142] WYSE, A. J. G, *op. cit.*
[143] BERMAN, B. 1998, « Ethnicity, Patronage and the African State: The politics of Uncivil Nationalism », *African Affairs* (97) : 321.
[144] CROOKS, J. J. 1972, *A History of the Colony of Sierra Leone: Western Africa*, Londres, CASS. Voir également GEORG, O., *op.cit.*

la Colonie en termes d'institutions administratives. Conscientes de leur retard, les élites provinciales créèrent des structures afin de défendre l'intérêt des Provinces pour concurrencer les Krios de la colonie. C'est en ce sens que le *Committee of Educated Aborigines* (CEA) fut fondé en 1922. Alors que les élites krios avaient acquis une expérience considérable en tant que membres du *Legislative Council*, leurs homologues des Provinces ne siégeaient pas à ce conseil jusqu'en 1924, date à laquelle trois chefs furent nommés pour les représenter. Ce fut la première fois que les représentants provinciaux et ceux de la Colonie se rencontraient. Néanmoins, les résidents de la Colonie étaient bien plus aptes que leurs homologues provinciaux à participer aux débats au sein du *Legislative Council*. Ce fossé devint préoccupant aussi bien pour les britanniques que pour les élites provinciales, qui considéraient que l'avance des Krios dans l'éducation et la politique pourrait se transformer en domination politique après l'indépendance. Par conséquent, avec l'accord tacite du gouvernement colonial, les élites provinciales fondèrent en 1929 le *Protectorate Education Progressive Union* dans le but de combler le fossé éducationnel et politique.

La politique de *divide and rule* qui opposait la Colonie au Protectorat eut de profondes implications sur la compétition politique durant la période coloniale et au cours des premières années qui suivirent l'indépendance. Cette politique posa la question du régionalisme, qui modifia profondément l'évolution des identités politiques sur lesquelles la contestation et la mobilité sociale se basaient. Les années 1940 et 1950 furent mises à profit pour préparer la Colonie à un éventuel gouvernement autonome[145]. Les partis et les associations politiques qui émergèrent reflétaient une division Colonie/Provinces marquée. La création de la *Sierra Leone Organisation Society* par exemple, qui devint en 1946 le *Sierra Leone People's Party*, visait principalement à promouvoir les intérêts des Provinces. De même, le *National Council of Sierra Leone,* fondé en 1950, ainsi que le *Settlers Descendants Union* (SDU) lancé par J. C. Lucan, un important dirigeant krio, se fixaient pour objectif de défendre les intérêts krios[146]. Ainsi que Wyse

---

[145] Voir par exemple JONES, M.W.S. 1988, *Legal Developments and Constitutional Change in Sierra Leone, 1787-1971*, Ilfracombe, England: Stockwell.
[146] KANDEH, J., *op.cit*. WYSE, A. J. G, *op. cit*.

l'analyse, « la politique britannique et l'approche du *divide and rule* furent un tel succès que cela créa et perpétua une dichotomie en Sierra Leone. Les individus de chaque côté tendaient à se considérer comme différents, la politique était perçue en termes de « eux contre nous » et ces différences furent institutionnalisées et perpétuées dans le statut légal, la propriété foncière et l'administration aussi bien que dans beaucoup de domaines cachés »[147].

Un autre problème, plus structurel, a conditionné le développement du Protectorat. Au niveau provincial, la politique coloniale de *divide and rule* avait également eu un impact sur la manière dont le Nord et le Sud avaient évolué. La diffusion de l'éducation était liée au projet hégémonique de l'État colonial. En raison, essentiellement, de l'influence islamique dans le Nord du pays, les activités des missionnaires chrétiens furent autorisées dans le Sud. Cela conférait à cette région une avance dans le secteur de l'éducation, dans la mesure où la plupart des écoles étaient créées et gérées par des missionnaires. La première école secondaire pour filles et garçons fut ainsi créée dans le Sud, où quatre-vingt pour cent des écoles du Protectorat se trouvaient. Ceci s'étendait également à l'enseignement technique comme cela a pu être observé avec l'établissement du *Bunumbu Teachers college* et de la *Njala University College*. Le fait que le chemin de fer desservait les zones intérieures dans le Sud était également un facteur important puisque cela conférait au Sud un avantage dans le secteur du commerce par rapport au Nord. Cet avantage éducationnel et économique du Sud favorisa les Mendes et expliqua dans une large mesure pour quelle raison les premiers mouvements politiques étaient apparus dans le Sud. Le fait que les infrastructures coloniales dans les Provinces, telles que les chemins de fer et les principales institutions d'éducation se concentraient dans le Sud, particulièrement dans le pays mende, suscita une certaine frustration parmi les groupes ethniques du Nord[148] et ce ressentiment, ainsi que nous le verrons plus loin, contribua à façonner la compétition politique entre les élites après l'indépendance.

---

[147] WYSE, A. J. G, *op. cit.* : 189.
[148] KILSON, M., *op. cit.*

Un autre aspect intéressant de l'histoire du pays avant l'indépendance est la nature de l'économie et les implications de celle-ci sur la politique postcoloniale. L'intérêt colonial, qui présida à la création de la colonie et à son extension vers l'hinterland, fut essentiellement de nature économique. Avant l'avènement du gouvernement colonial, la Sierra Leone rurale dépendait de l'agriculture de subsistance organisée autour de fermes de petite taille. Les activités commerciales étaient principalement limitées à la région côtière, phénomène largement renforcé par l'arrivée des Européens sur la côte. Ceux-ci échangeaient en effet des biens (de l'alcool ou des armes) contre des biens locaux (des métaux et des produits agricoles). Il en résulta que la Colonie devint un avant-poste commercial prospère, tant pour les populations locales que pour les Européens, prospérité qui culmina avec le commerce transatlantique des esclaves. Les liens commerciaux entre la Colonie et l'hinterland se développèrent assez tardivement, l'introduction du chemin de fer en 1895 constituant l'impulsion décisive qui permit cette évolution. Bien que la construction du chemin de fer, des routes et des infrastructures était principalement destinée à faciliter l'exploitation des ressources, elle a néanmoins ouvert les Provinces aux activités économiques et facilité les migrations entre le Nord et le Sud. En 1926, du minerai de fer fut découvert à Marampa, dans le district de Port Loko et en 1932 des diamants dans le district de Kono. Le gouvernement de l'État colonial accorda alors des concessions minières aux compagnies européennes comme la *Sierra Leone Development Company* (DELCO) et le *Sierra Leone Selection Trust* (SLST).

Il est cependant à noter que la structure et la logique économiques coloniales eurent très peu d'impact sur le développement de l'État. En effet, la motivation initiale était d'exploiter les ressources du pays afin de lier celui-ci à la Grande-Bretagne et également de prendre en charge les salaires de l'administration coloniale. En tant que tel, l'État colonial était un État extractif comme le soulignent les activités des organismes de commercialisation des matières premières et les concessions minières attribuées aux compagnies étrangères. Le gouvernement colonial mettait l'accent sur l'ordre public afin de faciliter l'exploitation régulière des ressources et l'appropriation des capitaux, mais portait un intérêt moindre aux politiques sociales de l'État. Le développement du secteur

social était entièrement laissé aux mains des missionnaires et des agences caritatives. Finalement, l'impression dégagée par cette organisation, mise en place en vue de l'extraction et de l'utilisation des ressources, est qu'elle ne visait pas le renforcement des aspects sociaux qui aurait pu assurer la croissance d'un État viable[149]. En outre, l'économie était gérée selon une logique d'importation/exportation et très peu d'efforts étaient consentis pour construire un véritable secteur industriel. Dans une large mesure, ceci a contribué à miner toute tentative d'édification de bases solides pour une économie nationale. Enfin, le troisième problème émanait du fait que le secteur privé de l'économie coloniale était dominé par les compagnies européennes, telles que la « *United African Company* » (UAC), la CFAO, et la SCOA qui détenaient l'essentiel du commerce d'import-export. De même, l'extraction des ressources minérales était également assurée par de grandes compagnies multinationales appartenant à des groupes européens et dirigées par eux. Ceci montre que l'économie coloniale était fondamentalement une économie d'extraction et non une économie nationale dans le sens réel du terme.

Un autre problème se rapporte à l'impact que la découverte de ressources minérales eut sur les secteurs agricole, industriel et fiscal. La découverte de ressources minérales porta un coup supplémentaire au développement du capitalisme local ou indigène. En premier lieu, l'agriculture fut supplantée en tant que principale source de revenus à l'exportation du pays. Ainsi, pour la seule année 1960, les diamants représentèrent 60% de la valeur des exportations du pays. Ceci eut un impact sur le secteur agricole en décourageant les investissements. Le développement agricole céda la place aux industries minières. En outre, aucune tentative n'était faite par l'État colonial pour développer un système viable de collecte des impôts. La question des impôts, en particulier dans les zones rurales, était laissée aux mains des chefs traditionnels, qui mirent en place un système largement informel, avec pour conséquence le fait que le gouvernement colonial échoua dans une large mesure à gagner la paysannerie. L'économie coloniale en vint ainsi à dépendre davantage des ressources minérales que des impôts. Par

[149] Voir par exemple YOUNG, C.1994, *op.cit*

ailleurs, en interdisant l'apport de capitaux étrangers dans le secteur agricole, l'État colonial maintint les paysans sur leurs terres, les laissant sous la domination des chefs locaux, qui conduisait à la création de ce que Mamdani appelle le « decentralized despotism »[150] et à l'immobilisme politique de la classe paysanne.

L'évolution d'une classe bourgeoise indépendante capable de peser sur l'économie politique coloniale eut également un impact sur le paysage sociopolitique. Peu de commerçants ou d'entrepreneurs sierra-léonais travaillaient pour les compagnies multinationales, la plupart d'entre eux étaient simplement employés par ces compagnies. Cette « classe marchande » occupait les fonctions de médiation entre l'économie coloniale dominée par la bourgeoisie des commerçants et l'hinterland « pré-capitaliste ». Même lors de la décolonisation, on ne pouvait parler d'une classe bourgeoise indépendante en Sierra Leone. La petite bourgeoisie qui a émergé au fil des années restait liée à l'Etat colonial avec une faible mainmise sur le secteur commercial. Comme l'affirme Mukonoweshuro, «Avant l'établissement du protectorat en 1896 et l'achèvement du chemin de fer aux alentours de 1900, les activités de la petite bourgeoisie côtière transcendaient rarement les limites administratives de la Colonie »[151]. Ce qui émergea, en l'absence d'une telle classe, fut les « *big men* » locaux, dont l'apparition découlait de la relation que l'État colonial avait établie avec les chefs locaux[152], basée sur la distribution des ressources de l'État, en particulier après la découverte des ressources minérales. Le gouvernement colonial, en laissant aux chefs et dirigeants locaux une certaine autonomie, leur permit de contrôler ces ressources et les impôts locaux en échange du maintien de l'ordre public. Ces « alliances hégémoniques » comme les nomme de façon pertinente Bayart, sont devenues une source de légitimité pour le gouvernement colonial et pour les leaders locaux dans les zones rurales où la politique d'*indirect rule* était appliquée[153]. En fin de

---

[150] Voir, MAMDANI, M. 2004, *Citoyen et Sujet: L'Afrique Contemporaine et L'héritage du colonialisme tardif*, Paris, Karthala. Voir aussi HYDEN, G, 1983, *No Short cut to Progress: African Development Management in Perspective*. Berkley, University of California Press,1983.

[151] MUKONOWESHURO, E.G., *op. cit.* : 157.

[152] Cette concept de « Proto Big man » peuvent etre comparée a la description du « big man » apres l'independance. Voir infra.

[153] Voir BAYART, J-F. 1989, *op.cit.* Également du même auteur 1985, *L'État au Cameroun*, Paris, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

compte, ce qui se développa sous le régime colonial n'était pas une classe bourgeoise indépendante capable d'apporter un changement sociopolitique, mais une classe prétorienne créée par la tentative de l'Etat colonial d'acquérir et de conserver sa légitimité.

3. La nature du mouvement d'indépendance

3.1. Un mouvement séquestré

La nature du mouvement pour l'indépendance contribue énormément à façonner la forme et le caractère de l'État indépendant. Sa nature squelettique et poreuse reflète dans un sens la forme et le contenu de l'État post-colonial. Depuis sa création, le mouvement pour l'indépendance était miné par des luttes entre factions d'élites et était affaibli par la politique coloniale de *divide and rule* et le rythme du processus de décolonisation. Il est clair que le pouvoir colonial britannique n'a jamais favorisé l'émergence d'une force politique solide, pour des raisons évidentes. Les britanniques voulaient décider et dicter l'évolution du régime colonial et, de ce fait, ont œuvré contre toute tentative contraire. L'apparition d'un quelconque mouvement de masse jouant un rôle significatif aurait affaibli les alliances hégémoniques qui avaient garanti la légitimité et la stabilité politiques. La contestation politique locale et les revendications avaient été institutionnalisées selon des lignes ethno-régionales. Comme nous l'avons souligné, la politique coloniale était basée sur la division Colonie/Provinces, entre les Krios et les *natives*. C'est cette division qui façonna les contours de la lutte politique qui conduisit à l'indépendance. De ce fait, la mobilisation politique s'effectuait selon les mêmes lignes. La formation et le développement des partis politiques étaient marqués par cette réalité. Les partis politiques se constituaient suivant des clivages ethno-régionaux. Le *National Council for the colony of Sierra Leone* (NCSL) fondé en 1950, et le *Sierra Leone People's Party* en 1951 étaient destinés à défendre respectivement les intérêts des Krios et des Provinces. Cette tendance à la division, déclenchée par le régime colonial, allait être plus tard institutionnalisée par les élites elles-mêmes. Cartwright note que la relation

difficile qui s'est développée entre les Krios et les intelligentsias du Protectorat a faussé tout projet de coopération entre les Krios et les élites des provinces[154].

Le mouvement d'indépendance en Sierra Leone, contrairement à la plupart des cas de l'Afrique sub-saharienne, ne fut pas conduit par un mouvement nationaliste contre les colonialistes occidentaux. L'indépendance a résulté d'une négociation et peut se rattacher au concept de Fanon de « *décolonisation dictée* »[155]. Cette décolonisation à l'amiable peut également s'expliquer par l'appartenance du pays au *National Congress of British West Africa* (NCBWA), une alliance régionale établie pour défendre l'idée d'une participation accrue des Africains dans la gestion des colonies. Ce contexte régional eut une influence. Les autres pays membres du NCBWA ayant commencé à revendiquer leur indépendance, il était clair que la Sierra Leone suivrait. C'est la raison pour laquelle beaucoup d'observateurs politiques ont affirmé que l'indépendance avait été imposée au SLPP[156]. Ceci montre également que la formation des partis politiques était largement destinée à réagir aux changements institutionnels plutôt qu'à lutter pour l'indépendance. Ils n'ont jamais été capables de mobiliser la population, ce qui explique pourquoi, même avant 1951, aucun de ces partis n'avait acquis un soutien au-delà des limites étroites de ses militants. Ces partis se sont fondamentalement développés comme des formations politiques destinées à lutter pour les avantages politiques liés aux formes d'identités ethniques, culturelles et régionales. En ce sens, les clivages ethno-régionaux étaient plus significatifs que les autres marqueurs d'identité. Il est apparu que les élites nationalistes n'avaient jamais constitué une classe homogène, à la différence d'autres colonies où les élites émergeantes partageaient un lien ethnique et culturel avec leurs homologues provinciaux. Comme le note Wyse, en Sierra Leone, de tels contacts n'existaient pas entre la Colonie et le Protectorat[157]. En tant que tel, le caractère de l'État post-colonial était déjà modelé selon des lignes ethno-régionales : entre les Krios, descendants des pionniers de la Colonie et les peuples indigènes des Provinces, entre les Mendes dominant le Sud et les Temnes

---

[154] CARTWRIGHT, J. R. 1978, *op.cit*
[155] Cité dans MUKONOWESHURO, E.G, *op. cit* p. 41.
[156] WYSE, A. J. G, *op.cit*. MUKONOWESHURO. E.G, *op. cit*.
[157] WYSE, A. J. G., *op. cit*.

dominant le Nord. E. Conteh-Morgan et M. Dixon Fyle mettent en évidence cette tendance quand ils affirment que l'État qui s'est développé à partir du régime colonial, l'État post-indépendant, était plus symbolique que substantiel[158]. Les auteurs attribuent ceci à l'absence d'un mouvement nationaliste indépendant qui aurait permis d'unifier les diverses classes sociales et ethniques pour former un front homogène. Ceci dit, le mouvement n'a jamais été ancré dans la société. Sa popularité est basée sur sa capacité à mobiliser des chefs traditionnels.

Un autre aspect du mouvement pour l'indépendance qui eut également des implications sur le projet de construction d'un État indépendant est le fait qui manquait à ce mouvement un caractère de masse. Ainsi que nous l'avons déjà affirmé, la politique de l'État colonial n'avait jamais favorisé l'émergence d'un mouvement politique radical. D'un côté, il encourageait la consolidation des éléments les plus conservateurs de la *comprador bourgeoisie class* en augmentant systématiquement leur représentation dans les diverses structures participatives, telles que les assemblées législative et exécutive. Par exemple, le *Freetown City Council* qui constituait l'enceinte adéquate pour l'articulation des intérêts des résidents de la Colonie fut dissout par le gouvernement colonial, en raison de son attitude d'opposition. « *L'indépendance du Freetown City Council était intolérable à l'administration coloniale et fut remplacé en 1926* » regrette Wyse[159]. Cette action mis un terme, dans une large mesure, au développement d'une institution participative qui constituait un terrain autonome d'apprentissage politique. Comme le souligne Wyse, « *L'expérience krio de cent ans d'apprentissage n'a pas servi à grand chose, puisqu'il ne fut jamais accordé l'opportunité pour qu'un tel apprentissage puisse être appliqué* »[160]. Un autre cas à souligner est celui du *West African Youth League* fondé par I.T.A. Wallace Johnson en 1954. Il s'agissait d'un mouvement syndical qui attirait les masses car il militait pour des changements sociaux[161]. Il était le premier mouvement de masse qui tentait de mettre un terme au fossé social et ethno-régional qui caractérisait le mouvement pour

---

[158] CONTEH-MORGAN, E, DIXON-FYLE, M., *op. cit.*
[159] WYSE, A. J. G., *op. cit*. p.187.
[160] *Ibid,* p.189.
[161] FASHOLE-LUKE, D., 1984, *Labour and Parastatal Politics in Sierra Leone: A Study of African Working Class Ambivalence*, Lanham MD, University Press of America,

l'indépendance. La *league* était devenu le champion de la cause de l'unité entre la Colonie et le Protectorat, en adoptant une approche plus militante. Elle appelait au suffrage universel pour les adultes et à l'émergence d'une conscience nationale radicale. Ceci amena le gouvernement colonial à nuire à la légitimité de la *league* de plusieurs manières. Il interdit ses mouvements de masse et la neutralisa en cooptant et en poussant à la compromission ses personnalités les plus revendicatives, qui finirent par critiquer la *league*. L'interdiction de cette organisation mit un terme à toute tentative de construction d'une structure de masse et peut être liée à l'analyse de Conteh-Morgan et Dixon-Fyle selon laquelle l'attitude du gouvernement colonial visait à vider le mouvement pour l'indépendance de ses composantes de masse. Cette attitude est une indication du mépris que le gouvernement colonial éprouvait envers un mouvement politique réellement national. Même la légitimité du SLPP était davantage basée sur son caractère nationaliste que sur son rôle d'intégration. Puisque le mouvement pour l'indépendance ne bénéficiait pas d'une base large ou d'une légitimité de masse, les régimes d'après l'indépendance eurent à chercher une légitimité, ce qui devint une difficulté importante dans un processus de construction et de consolidation de l'État.

Une autre critique qui a été adressée au régime colonial et qui a eu une incidence significative sur la politique post-indépendance est la précipitation avec laquelle le pouvoir fut transféré aux Africains. Beaucoup d'observateurs politiques ont affirmé que le caractère hâtif du processus de décolonisation eut des conséquences à long terme sur la formation de l'État post-colonial et les politiques menées par celui-ci[162]. L'idée sous-jacente était que les Africains n'étaient pas suffisamment préparés pour pouvoir assumer le pouvoir. Ce manque de préparation explique ainsi l'incapacité des élites des pays nouvellement indépendants à répondre aux attentes des populations, en termes de légitimité et de développement. Chabal et Daloz expliquent que « *la manière précipitée selon laquelle la décolonisation s'est déroulée n'était pas de bonne augure pour*

---

[162] ROBERTS, G.O.1982 *The Anguish of Third world Independence: The Sierra Leone Experience*, Washington D.C, University Press of America,

l'enracinement du modèle occidental dans le contexte local »[163]. À cet égard, le cas de la Sierra Leone illustre un paradoxe. D'un coté, la Colonie avait établi des institutions participatives et des infrastructures, elle générait des revenus stables et avait développé des pratiques démocratiques ainsi que l'atteste l'existence de nombreux journaux. D'un autre coté, cette tendance fut prématurément mise à mal, dans la mesure où aucune tentative ne fut faite par le gouvernement colonial pour permettre la diffusion de ce modèle dans les Provinces. Ceci a été un problème fondamental auquel les projets de construction étatique se sont confrontés en Afrique[164]. Dans son étude sur les défis de la construction étatique en Afrique, Herbst note que « Les Européens, après avoir officiellement colonisé l'Afrique à la fin du XIXeme siècle, ont créé beaucoup de zones urbaines. Cependant, ces villes ne servaient pas de base pour la création d'un État de la même manière que cela s'était déroulé en Europe car les colonisateurs ne voulaient pas reproduire la structure de pouvoir qui lie la ville à l'hinterland dans leurs propres pays. Les villes étaient principalement destinées à assouvir les besoins des colonisateurs »[165]. De même, « le développement réussi de l'État en Europe était caractérisé par de profonds liens entre les villes – les zones politiques essentielles – et les territoires environnants. En effet, la croissance des États était étroitement liée au développement de zones urbaines significatives »[166]. Tilly insiste aussi sur cet aspect en affirmant que « *l'impact des villes a constitué une élément significatif sur la formation de l'État…* »[167].

Dans le cas de la Sierra Leone, comme dans le cas de plupart des pays d'Afrique de l'Ouest britannique, les Provinces étaient dirigées par le système d'*indirect rule* et, de fait, n'ont pas bénéficié d'un apprentissage politique et administratif. Au moment de l'indépendance, les élites de la Colonie avaient déjà acquis une longue expérience des institutions bureaucratiques et participatives alors que les élites provinciales, qui constituaient l'essentiel de la classe dirigeante, n'avaient jamais développé une telle expérience. Les élites rurales qui

---

[163] DALOZ, J-P et CHABAL, P. 1999, *op.cit.*
[164] HERBST, J. 2000, *op.cit.*
[165] *Ibid.,* p.16.
[166] *Ibid.,* p.14.
[167] TILLY, C. 1990, *op.cit* p.49.

prirent le pouvoir avaient donc très peu d'expérience dans la création d'institutions au regard de leurs homologues de la Colonie. Ceci renforce la thèse selon laquelle la décolonisation fut imposée aux élites dirigeantes et montre l'étendue du retard des élites en ce qui concerne les tâches de construction d'un État. En ce sens, le gouvernement indirect a profondément ralenti l'émergence d'une capacité institutionnelle et administrative, en particulier dans les provinces, ce qui a créé des limites à la construction et la consolidation de l'État après l'indépendance.

4. Identité politique

A l'instar de la situation dans la plupart des États post-coloniaux en Afrique, les élites en Sierra Leone ont dominé la lutte pour le pouvoir. La nature de cette lutte, qui puise ses racines dans le régime colonial, est importante pour appréhender la forme et le caractère de l'Etat et de la compétition politique. Ceci s'explique par deux facteurs qui sont liés. Le premier se rapporte à la politisation des identités ethniques, tandis que le second concerne la nature prédatrice des élites politiques. La nature du politique après l'indépendance est utile pour comprendre le lien étroit qui existe entre la formation des élites (éducation, conflit et compétition) et la formation de l'État (consolidation du pouvoir et hégémonie). La formation des élites et des politiques trouve son origine dans la formation politique coloniale. En effet, les processus de contestation politique ayant débuté sous le régime colonial, les élites de Sierra Leone se sont regroupées en factions principalement organisées selon des critères ethno-régionaux, apparaissant ainsi comme le simple produit de développements sociopolitiques désorganisés et d'une rivalité entre les différents segments de la société, encouragée par l'administration coloniale. L'ethno-politisation de l'administration locale, visant l'hégémonie, était ainsi un élément essentiel de la politique de « divide and rule » des États coloniaux.

Dès le départ, la politique coloniale était basée sur la division Colonie/Protectorat, entre les Krios de la Colonie et les élites dans les Provinces. Cette division a façonné les contours de la lutte politique qui a mené à l'indépendance. La mobilisation politique suivait ces mêmes clivages et les élites ont constitué leur base de soutien à partir de groupes ethniques et régionaux communs partageant le même niveau de contestation et ont souvent recouru à l'instrumentalisation de ces clivages afin de défendre leurs intérêts. Dès la fin du

XIXeme siècle jusqu'à l'indépendance, le principal conflit ethno-régional opposait les Krios de la Colonie aux élites provinciales. Les Krios, ayant des aspirations politiques et des élans séparatistes, se récriaient contre toute forme d'égalité et de coopération politique avec les élites provinciales. L'activation politique de l'identité de l'élite krio a d'abord pris la forme d'une réponse au racisme européen. Après plus de cent ans d'apprentissage de la colonisation britannique, ils étaient l'objet de discriminations de la part de l'oligarchie coloniale locale, notamment sur les questions relatives aux emplois et aux privilèges. Le désaccord entre les élites krios et l'administration coloniale découlait de la revendication krio en faveur d'un gouvernement autonome et d'un mode de gouvernance plus équitable. Cependant, cette attitude poussa le colonisateur à adopter une position plus favorable en faveur des élites provinciales. Comme l'observe Wyse, le conflit des Krios avec l'administration coloniale « a prédéterminé le niveau de développement politique des élites du Protectorat »[168]. Si la discrimination officielle conduisit à l'émergence de l'identité politique krio, c'est davantage la menace de leur imminente marginalisation politique et de leur remplacement par les élites provinciales qui favorisa la politisation de leur identité. Conteh-Morgan et Dixon-Fyle notent que « la faiblesse des leaders krios au passage du siècle doit être comprise comme le résultat de l'irritation officielle croissante envers ceux-ci dans les années 1920 et 1930 et comme la préférence accrue pour les élites provinciales dans les cercles gouvernementaux»[169].

La Constitution de 1951 a encore accru la division entre la Colonie et les élites provinciales. Le texte prévoyait en effet l'élection de vingt et un Africains, quatorze d'entre eux issus des élites provinciales et sept Krios. Cette distinction s'est également reflétée dans la formation de partis politiques explicitement ethno-régionaux. Le NCSL et le SLPP étaient fondamentalement des formations politiques destinées à promouvoir les intérêts des élites krios et provinciales. Ces éléments ont ainsi contribué simultanément à « ethniciser » la représentation politique et, par conséquent, à légitimer l'instrumentalisation de l'ethnicité tout en plaçant les divisions culturelle et sociale entre élites krios et provinciales au centre

---

[168] WYSE, A.J.G., *op. cit*. p.185.
[169] CONTEH-MORGAN, E. et DIXON-FYLE, M., *op. cit*. p.55.

du débat et du conflit politiques[170]. En instrumentalisant les différences culturelles séparant les élites de la Colonie et des Provinces, l'oligarchie coloniale a activement encouragé la scission en factions des élites de la classe politique selon des lignes ethno-régionales. L'intensité de la division Krios/Provinces fut éclipsée après l'indépendance par la rivalité entre les Mendes du Sud et les Temnes du Nord, le SLPP devenant de plus en plus associé, après l'indépendance, aux élites mende. Dans son étude sur le processus de modernisation de la Sierra Leone, Martin Kilson notait que l'*United Front* qui avait été créé par les élites provinciales était perçu comme la solution permettant de perpétuer la domination politique des Mendes sur la Sierra Leone[171]. Dans la période immédiate après l'indépendance, les élites politiques du Nord, dominées par les Temnes, quittèrent l'*United Front* et établirent le *All People's Congress* (APC) qu'elles considéraient comme leur propre parti. Ce mouvement encouragea la politisation d'autres groupes ethniques qui se sentirent exclus de la lutte politique post-indépendance. Aussi, les élites Konos du nord-est créèrent également un parti kono afin de défendre leurs intérêts ethniques et culturels.

Une autre caractéristique essentielle des élites était leur dépendance envers l'État, qui les conduisit à des politiques prédatrices comme moyens de maintenir leur contrôle sur l'État. Dans un contexte où l'Etat exerçait une écrasante domination sur la société, il permettait l'accès aux biens et à l'ascension sociale. En raison du monopole de la coercition et de l'édiction de règles, propre à l'État, très peu d'élites étaient capables de tirer leurs privilèges et leurs richesses d'une source autre que l'État ou en opposition à lui[172]. La dépendance des élites vis-à-vis de l'État trouvait ses origines dans le modèle étatique colonial. Comme nous l'avons déjà souligné, le rôle de l'oligarchie coloniale avait été décisif dans le façonnement de la structure en classes de l'État colonial. Son organisation politico-administrative garantissait l'influence et l'accès à l'emploi, un statut social et l'éducation. Ainsi que le souligne Fyfe, bien que l'État colonial soit parfois resté au-dessus de la société, il avait néanmoins mis à profit sa domination

---

[170] KANDEH, J. 1992 (1), *op.cit*.
[171] KILSON, M., *op. cit*.
[172] WEBER, M., *op.cit*

hégémonique pour accorder des faveurs aux élites locales par le biais d'un système de cooptation[173]. Ce système permit le développement de l'accumulation de ressources comme outil politique. Les alliances hégémoniques forgées avec les chefs locaux, constituaient une opportunité immense pour la mobilité et l'ascension sociopolitiques. Il n'est dès lors pas surprenant que les élites provinciales émergentes aient été principalement des fils de chefs locaux. Le SLPP, qui était principalement un parti de base provinciale, s'appuyait sur les chefs locaux.

La découverte de ressources minérales dans les provinces favorisa encore davantage la tendance à l'ascension sociale, en permettant l'accès à des ressources aux nouvelles élites. Ceci signifiait qu'un accès au pouvoir permettait également un accès immédiat aux ressources. La signification pour la construction de l'État était que sa formation est devenue liée à celle des élites. La construction d'infrastructures d'État, la fourniture des services sociaux nécessaires, l'urbanisation accélérée, la sécurité et l'hégémonie constituaient de véritables opportunités pour élargir les bases socio-économiques et politiques des élites. Les modes de recrutement et de mobilité, tant dans l'administration que dans l'appareil coercitif de l'État post-colonial étaient déterminés par les élites politiques. L'ethno-politisation de l'armée et de la bureaucratie dans les années 1970 et 1980 se mit en place dans un contexte où la classe bourgeoise d'État visait continuellement la consolidation du pouvoir. La survie politique des élites dépendait de leur capacité à accéder aux ressources de l'État afin de pallier la faillite de leurs bases de soutien. Les partis politiques, le SLPP et plus tard l'APC, constituaient les canaux centraux de la distribution. La relation clientéliste était l'élément central du processus de formation des élites et l'exemple de la Sierra Leone a montré que le clientélisme a favorisé de manière disproportionnée les élites déjà établies et la classe aspirante. Le clientélisme est devenu une stratégie pour la cooptation et la cohésion des élites plutôt que le vecteur d'une intégration de masse. Il a donné une réelle signification et une importance à la politique de domination. La nature de la formation et des politiques des élites, qui révèle leur

---

[173] FYFE, C, *op. cit*.

caractère factieux et prédateur, eut de sérieuses implications sur les formes institutionnelles post-coloniales. Les politiques mises en œuvre par les élites étaient orientées vers le renforcement du pouvoir (domination, clientélisme et cooptation) plutôt que vers la consolidation de l'État (hégémonie, légitimité et capacité). En outre, elles ont rendu l'État post-colonial plus faible et perméable que l'Etat dont avaient hérité les élites de l'oligarchie coloniale.

5. Conclusion

Le développement de l'État moderne en Sierra Leone se comprend mieux en prenant en considération sa trajectoire historique. Comme la plupart des États modernes en Afrique, celle-ci est largement enracinée dans l'histoire coloniale et en particulier dans les aspects historiques de la nature des institutions coloniales, le caractère de l'État colonial et la formation des élites. Avant l'avènement du régime colonial, il était notable que des éléments d'organisation politique existaient sous la forme de systèmes centralisés, tant chez les Mendes que chez les Temnes. Ils consistaient en des formes d'organisation qui couvraient de larges zones géographiques, recoupaient des pouvoirs administratifs et économiques et constituaient des sources d'identité. Néanmoins, très peu d'échanges existaient aux XVII ^{eme} et XVIII ^{eme} siècles entre les différentes communautés indigènes, les contacts se limitant au commerce et la langue représentant une barrière non négligeable. De fait, ces contacts avaient trop peu de teneur politique et économique pour pouvoir encourager l'émergence d'un système politique unifié et centralisé. Si l'on peut imaginer que ces institutions sociopolitiques précoloniales auraient pu constituer les bases d'un État moderne, la trajectoire de celui-ci serait restée imprévisible.

Néanmoins, on peut souligner que, toutes les sociétés, aussi différentes soient-elles, ont la même institution du « Poro » comme instrument clé de régulation du pouvoir traditionnel. Ceci leur a donné une sorte de stabilité et un caractère institutionnel qui a survécu aux périodes coloniale et post-coloniale. Cela revient à souligner que l'État moderne en Sierra Leone a une origine externe, et découle du régime colonial. Il est intéressant de constater que l'État colonial a accordé de l'importance aux institutions locales et, par le biais du système de

l'*indirect rule,* a fait de celles-ci une partie intégrante du projet britannique d'État hégémonique. Cela montre bien, malgré les mutations des formes institutionnelle de l'Etat, que les structures traditionnelles issues de période précoloniale restent cruciales pour comprendre le lien entre l'aspect formel et informel de l'Etat sierra léonais.

En fin de compte, le caractère de l'État colonial, particulièrement lorsqu'on se réfère à sa politique de *divide and rule* visant à renforcer le projet hégémonique britannique, a eu de profondes implications sur la formation de l'État post-indépendant et sur les politiques menées. Cette politique britannique a permis le développement séparé de la Colonie et des Provinces, qui se sont développées comme deux entités distinctes au sein de l'État. Elle a également encouragé l'ethno-politisation des organisations sociopolitiques en perpétuant leur fragmentation selon des clivages régionaux et ethniques. Bien que le gouvernement britannique ait assuré le développement de structures administratives et d'institutions participatives viables dans la Colonie, il a été réticent à permettre une évolution équivalente à l'intérieur du pays. Cette position peut s'expliquer par diverses raisons, dont l'une des principales est le ressentiment britannique vis-à-vis de la contestation des indigènes quant à leur statut dans la Colonie. Le gouvernement colonial a donc préféré assurer le maintien de la paix au détriment de la construction d'institutions étatiques dans les Provinces. Cette attitude coloniale de ne pas étendre le pouvoir et l'autorité à l'intérieur du pays renforce l'hypothèse que les États coloniaux africains furent créés pour le bénéfice des régimes métropolitains. Le pouvoir colonial a eu également de sérieux impacts socio-économiques en minant toute tentative de construction d'une bourgeoisie indépendante. En ne bâtissant pas une économie nationale indépendante par des investissements dans le secteur industriel et un système fiscal effectif, il s'est aliéné les paysans et a retardé le développement d'un secteur social viable.

Par ailleurs, la nature de la formation et des politiques des élites, couplée à l'absence d'un mouvement politique véritablement national, a posé d'énormes défis aux tentatives de construction de l'État. Dès le début, les élites locales se sont organisées en factions selon des lignes ethniques et régionales. Bien que ceci

ait été instrumentalisé dans le cadre de la politique coloniale de division, ce phénomène s'est encore institutionnalisé davantage durant la période menant à l'indépendance. L'émergence des partis politiques a été façonnée par la compétition ethno-régionale, la politique s'est résumée à des luttes entre diverses formations ethno-régionales afin de prendre le contrôle sur l'État et les ressources. Au lieu de réunir davantage les différentes sociétés précoloniales en utilisant les institutions communes comme vecteur, ils renforcent leurs différences encore plus. Le projet de consolidation de l'État s'est donc retrouvé lié à la formation et aux politiques des élites, ce qui - à long terme - a nui à l'effectivité et à la légitimité de l'État. En outre, il faut prendre en considération la faiblesse du mouvement pour l'indépendance, affaibli par des luttes entre factions et par la politique coloniale de cooptation. Dès les premiers élans de décolonisation, les Britanniques ont découragé toute tentative de création de mouvements de masse. Dès lors, les partis qui sont apparus pour défendre la cause de l'indépendance manquaient réellement de caractère national et posaient de sérieux défis à la légitimité de l'État post-colonial.

L'exercice de construction étatique en Sierra Leone a ainsi montré des éléments de continuité et de rupture par rapport à l'ère coloniale et précoloniale. Dans un premier temps, les institutions précoloniales comme les chefferies locales ont continué de jouer les rôles prépondérants dans les continuités de la formation de l'Etat. L'État post-colonial, à l'image de son « géniteur » colonial, était typiquement un État de droit et d'ordre plutôt qu'un État providence. Hormis le fait qu'il était basé sur un modèle importé, l'Etat s'est développé en dehors de la société. Il n'a jamais ainsi été perçu comme reflétant l'intérêt de la majeure partie de la société, conception qui prévaut encore aujourd'hui. La nature centralisée de l'Etat découle également dans une large mesure de ses antécédents coloniaux. Le caractère centrifuge et étranger de l'État a posé d'énormes problèmes de légitimité et de conception de la citoyenneté. Au moment de l'indépendance, l'État sierra-léonais constituait un vrai paradoxe. D'un côté, le pouvoir, qui siégeait à Freetown l'ancienne colonie, disposait d'une bureaucratie développée et compétente qui jouissait de plus de cinq décennies d'expérience. La position d'avant-garde du pays en matière d'éducation, de compétences administratives ainsi que les riches

ressources minérales constituaient une base solide pour l'édification d'un État viable. D'un autre côté, la classe politique qui avait hérité du pouvoir après la décolonisation avait une très faible expérience en matière de gouvernance. Elle s'est plutôt appuyée sur les institutions informelles, ce qui a posé un problème de légitimité. L'État n'était pas seulement confronté à des problèmes de légitimité mais faisait également face à la tâche colossale de combler le fossé entre une bureaucratie établie et moderne et un système politique largement informel et élitiste, chacun d'entre eux puisant ses origines dans le régime colonial. La fin de l'ordre politique colonial a engendré un immense défi d'adaptation qui ne peut être réduit à une simple transition d'un système autoritaire et colonial à un système démocratique. Cette transition posa de vrais problèmes de réorientation des formes institutionnelles et d'apprentissage des options de l'Etat post-colonial. Ceci a façonné les éléments de continuité de formation de l'Etat. Depuis le début, l'Etat colonial n'a jamais favorisé l'évolution d'institutions viables permettant la régulation efficace des relations Etat- société. Cette incapacité était aussi flagrante sous l'Etat post-coloniale et reste un défi pour la restructuration de l'Etat.

CHAPITRE II

LES FONDEMENTS DE LA CRISE POLITIQUE

L'effondrement de l'Etat en Sierra Leone s'explique par certaines variables fondamentales. Celles-ci concernent la personnalisation du pouvoir, la mauvaise gestion économique, la nature de l'Etat et ses rapports avec la société et la position du pays dans l'économie globale. Ces variables constituent plusieurs contingences, dégageant deux grandes tendances. Cela correspond à comprendre les variables à long terme liées aux difficultés de consolidation de l'Etat, à l'incapacité à gérer la personnalisation du pouvoir, au délabrement économique et la désarticulation Etat-société et à la position du pays dans l'économie politique globale. L'ensemble de ces variables permet un regard en profondeur des conséquences politiques, sociales et économiques qui caractérisent « l'effondrement de l'Etat, » tel qu'il est défini dans cette étude.

1. Un paradoxe Sierra Léonais

Certains analystes affirment qu'à l'indépendance il y eut un Etat assez efficace[174], au point d'être cité en exemple par Clapham :

> «*Si vous cherchez un Etat africain doté d'une infrastructure physique, sociale et économique à même de lui permettre de réussir en tant qu'Etat indépendant, vous auriez du mal à trouver un meilleur candidat que la Sierra Leone* » [175]

De même, Herbst classe le pays parmi les Etats africains disposant d'une géographie politique favorable, en termes de répartition de sa population, de ses ressources et de l'état de ses voies de communication[176]. Les principales institutions sierra-léonaises ont donc dans un premier temps fonctionné.

---

[174] Voir CLAPHAM, C. 1976, *op.cit,* CARTWRIGHT, J.R. 1970, *op.cit,* FYLE, M.C. 1993, (eds), *op.cit,* ROBERTS, G.O. 1982, *The Anguish of Third world Independence: The Sierra Leone Experience*, Washington D.C, University Press of America.
[175] CLAPHAM, C. 2001, *op.cit*. p.1.
[176] HERBST, J. 2000, *op.cit*

Politiquement, la longue succession de régimes constitutionnels remontant à 1808 avait jeté les bases solides d'une culture démocratique florissante jusqu'à l'indépendance et aux débuts des années 1960 et 1970. Les institutions administratives partaient du centre pour s'étendre jusqu'aux niveaux du district et de la chefferie. L'ordre public était assuré et l'Etat capable de mettre en œuvre les politiques déterminées. Il pratiqua avec un succès relatif un système parlementaire qui connut même l'alternance. Ce fut, en Afrique postcoloniale, l'une des rares expériences de pluripartisme véritable avec l'arrivée au pouvoir d'un parti l'opposition – le *All People's Congress* – en 1967.[177]

En matière d'administration, l'existence d'une éducation de type occidental, incarnée par la présence de la première université d'Afrique noire, a joué un rôle majeur. Les cadres « indigènes » issus de ce moule ont permis la constitution d'une classe bureaucratique moderne. La création, dès 1893, des services municipaux de Freetown peut être considérée comme le point de départ de l'établissement de cette bureaucratie moderne et fonctionnelle. C'est dans ce cadre que se sont progressivement mises en place des fonctions comme la fiscalité et la fourniture de services sociaux. Il est intéressant de noter que, dès 1808 à pratiquement la fin des années 1970, le pays a pu lever grâce à l'impôt les ressources nécessaires pour rémunérer ses agents, procurer des services basiques à la population et garantir la sécurité. D'un point de vue socio-économique, l'État indépendant a maintenu le rythme colonial de croissance économique et d'augmentation de ses revenus. La découverte de ressources minérales telles que le diamant, le fer et la bauxite est apparue comme une opportunité de renforcer ces acquis et d'initier le développement des infrastructures. La création de la municipalité de Freetown a aussi incité au développement d'une vie associative dynamique dans la capitale. Une multitude d'organisations de la société civile et de mouvements syndicaux sont nés, à l'image de l'association de commerçants de la route de Kissy et la ligue des jeunes d'Afrique occidentale. Il en va de même pour la presse indépendante, qui est restée dynamique jusqu'à la fin des années 1970. Durant cette période,

[177] HAYWARD, F. 1989, *op.cit*

parmi les élites et les citoyens ordinaires, l'optimisme quant aux évolutions de la situation socio-économique et politique était perceptible.

Toutefois, la transition du pays vers le régime de parti unique en 1978 devait générer un ensemble de défis de gouvernance qui ont enclenché un processus d'affaiblissement de l'Etat, débouchant sur son effondrement dans les années 1990. A ce titre, la décrépitude des institutions étatiques ressort comme un élément clé. Celle-ci s'est opérée via la personnalisation systématique du pouvoir, la mauvaise gestion des ressources économiques et minières, l'absence de cohésion sociale et l'avènement de la guerre civile. Ces défis ont entraîné des conséquences socio-économiques et politiques graves pour l'Etat. Au tournant des années 1990, il était clair que l'effondrement de l'Etat avait commencé à se concrétiser. Parmi les indicateurs les plus nets, il faut noter les problèmes croissants de légitimité rencontrés par le régime, l'aggravation de la crise socio-économique, la fragmentation institutionnelle et les conséquences liées à la guerre civile.

2. Personnalisation du pouvoir dans la Sierra Leone post-indépendance

Le leadership politique est un facteur important dans l'effondrement et la reconstruction de l'Etat[178]. Comment la faible institutionnalisation de la politique a-t-elle changé l'exercice du pouvoir en une lutte entre groupes sociaux ? Depuis l'indépendance, le leadership a eu de multiples conséquences dont la plus évidente est sans doute son impact sur des institutions étatiques déjà affaiblies. Un élément déterminant dans cet affaiblissement est la personnalisation systématique du pouvoir par les dirigeants postcoloniaux. Parmi les analyses les plus fines commises sur ce phénomène, figure celle de Jackson et Rosberg. Les deux auteurs s'efforcent de comprendre et d'expliquer les modèles de comportement politiques et institutionnels en Afrique par rapport à des critères wébériens. Ils affirment que :

---

[178] BEISSENGER. M.R et YOUNG. C. 2002 « The Effective State in Postcolonial Africa and Post-Soviet Eurasia : Hopeless chimera or Possible Dream ? » in BEISSENGER.M.R. et CRAWFORD YOUNG, (eds), *op.cit*

"*La politique africaine est le plus souvent une lutte entre personnes ou entre factions pour controller ou influencer le gouvernement national; une lutte qui est réfrénée par des accords privés et tacites, des intérêts prudents, des liens et des dépendances personnels, plutôt que par l'autorité et les institutions publiques*"[179].

Une des caractéristiques principales du pouvoir personnel est qu'il repose sur l'existence d'un mélange de volonté politique et d'action, moins commandé par les institutions que par l'autorité et le pouvoir personnels. Ils démontrent que, dans un tel système, le pouvoir personnel prend le dessus sur les règles formelles du jeu politique. Cela correspond précisément à des situations de :

"*gouvernement non institutionnalisé, dans lequel les personnes prennent le pas sur les lois, dans lequel l'occupant d'une fonction n'est pas dans les faits rattaché à sa fonction, et est en mesure de modifier son autorité et ses pouvoirs au gré de ses besoins personnels ou politiques*"[180].

L'idée maîtresse de Jackson et de Rosberg est que la nature faiblement institutionnalisée de la politique dans une majorité de pays africains empêche toute tentative de limiter l'usage du pouvoir, ce qui affecte négativement l'exercice du pouvoir et le fonctionnement des institutions d'Etat. Dans le cas de la Sierra Leone, on a pu observer comment le pouvoir étatique et les hiérarchies bureaucratiques étaient absorbées dans un réseau personnel contrôlé par le président lui-même. Ce fut encore plus manifeste dans la tendance des dirigeants postcoloniaux à monopoliser le contrôle du pouvoir d'Etat.

Une autre analyse souvent mise en exergue est la perspective néo patrimoniale de Médard qui s'inspire également de Weber pour expliquer l'exercice du pouvoir en Afrique en termes de relations patron-client[181]. Selon Médard, la logique néo patrimoniale implique un système de liens de clientèle unissant les dirigeants à leurs *followers* non seulement en termes de soutien et d'assistance mutuels, mais également en termes d'inégalité assumée entre les *Big*

---

[179]JACKSON, R.H et ROSBERG, C.G. 1982. *Personal rule in Black Africa: prince, autocrat, prophet, tyrant*. Berkeley, University of California press. P.1
[180] Ibid p.10
[181] MEDARD, J-F, (ed) 1991, *op.cit*

Men et les gens ordinaires. Dans cette logique, la redistribution des ressources et la construction des liens sociaux légitiment l'exercice du pouvoir. En Sierra Leone par exemple, cela a pris la forme d'un ethno-clientélisme, où les liens en question ont été construits autour de blocs ethno-régionaux spécifiques constituant les canaux préférentiels de la redistribution des ressources.

Enfin, il convient de mentionner la perspective de « l'Etat fantôme » (*shadow state*) établie par Reno[182]. Celle-ci fait référence à un système de règles existant en marge des institutions étatiques formelles et qui se base sur l'utilisation et l'accumulation des ressources de l'Etat. Le point central de cette thèse est la manière dont les dirigeants construisent une autorité politique parallèle, dans un contexte où les institutions formelles sont presqu'entièrement effondrées. Sur la base d'observations empiriques en Sierra Leone, son analyse met en lumière les liens existant entre des espaces informels d'échanges économiques et le pouvoir politique, des liens permettant de maintenir la prépondérance des styles politiques de redistribution autoritaire associée aux tendances prédatrices, qui ont caractérisé les dirigeants postcoloniaux de Sierra Leone. Rosberg et Jackson, Médard et Reno partagent l'idée que les effets du néopatrimonialisme permettent de comprendre les relations entre l'exercice du pouvoir en Afrique et l'affaiblissement des institutions politiques et économiques formelles[183]. Pour eux, l'exercice de l'autorité et la production de services publics ne sont pas liés à des institutions efficaces mais aux appareils bureaucratiques créés par les dirigeants. Par conséquent, ces approches centrées sur la manière dont l'Etat néo patrimonial pallie l'absence d'institutions politiques performantes sont celles qui expliquent le mieux le leadership politique en Sierra Leone depuis l'indépendance.

Il n'est pas démontré que les dirigeants sierra-léonais postcoloniaux aient été plus vénaux, brutaux ou incompétents que leurs homologues africains. Il semble, en revanche que leur style de leadership, toutes ces années durant, n'a pas favorisé l'institutionnalisation d'une réelle autorité de l'État. Le Premier ministre

---

[182] RENO, W. 1995, *Corruption and State Politics in Sierra Leone*, Cambridge, Cambridge University Press.

[183] Voir, MEDARD, J-F, 1991, *op.cit*, JACKSON, R.H et ROSBERG, C.G. 1982, *op.cit*, RENO, W, 1995, *op.cit*.

du pays, Sir Milton Margai originaire du sud, rarement considéré comme conservateur a bâti sa légitimité sur le soutien rural. Il est décédé trois ans seulement après l'indépendance en 1961, et fut remplacé par son frère Albert Margai. Pour la plupart des observateurs politiques, l'apparition du modèle de pouvoir personnel date de cette succession, bien que ledit pouvoir se soit d'abord timidement manifesté. Cela montre dans quelle mesure les élites politiques sont prêtes à sacrifier les règles formelles d'engagement au profit d'une succession ethno-clientéliste. Cela est devenu manifeste durant les quatre ans qu'Albert Margai a passés au pouvoir jusqu'à la défaite électorale de 1967. La manière dont a géré le pays entre 1964et1967 montre sa volonté manifeste de jouer des règles du jeu au profit du son pouvoir personnel. Par exemple, sa tentative de s'accrocher au pouvoir même après sa défaite électorale en 1967 souligne bien cette tendance.

Conteh-Morgan et Dixon Fyle avancent que :

> " *l'émergence d'Albert Margai au sommet de l'Etat en 1964 a vu des efforts délibérés visant à perpétuer la domination des Mende dans l'armée Sierra Léonaise*"[184].

Horowitz a également noté que la proportion d'officiers issus de l'ethnie Mende dans le corps africain est passée de 26% en 1964 à 52% en 1967. En outre, la constitutionnalisation d'un parti unique est une idée qui a émergé au cours de ce règne. Cependant, le pays ne commença à éprouver la stagnation politique et économique qu'après l'accession au pouvoir du Président Siaka Stevens. Si l'ancien syndicaliste remporta les élections générales de 1967 sous les couleurs du *All People's Congress* (APC), c'est grâce aux militaires qu'il put formellement prendre le pouvoir en 1968. On lui doit l'instauration du parti unique et la mise en place d'un réseau néo patrimonial permettant de manipuler à son profit les interactions entre le pouvoir étatique, les factions politiques et les opportunités économiques.

Le 22 mai 1978, l'APC introduit au Parlement la loi devant abroger la constitution républicaine de 1971 ainsi que toutes ses clauses inamovibles. La loi

---

[184] CONTEH-MORGAN, E et DIXON-FYLE, M. 1999, *op.cit*, p.78

prévoyait également l'instauration d'un parti unique soit par un vote favorable des deux tiers de l'assemblée, soit par voie référendaire[185]. En fait de référendum, il y eut un scrutin « à la soviétique », similaire à ceux organisés par l'APC en 1973/1977 avec des résultats sans surprise. Un processus qualifié de « violence légale » par Foray qui affirme :

> " *Les Sierra Leonais savent aujourd'hui que les soi-disant programmes constitutionnels – de l'empire à la république, à la présidence de l'exécutif, au système du parti unique – ont été caractérisés par une tendance de baisse des richesses du pays, culminant dans l'état d'extraordinaire détérioration dans lequel la nation se trouve aujourd'hui* "[186].

Les années 1970 et 1980 voient la concentration du pouvoir dans les mains de Siaka Stevens et l'extension du contrôle étatique à la plupart des secteurs de la société. Il renforce sa mainmise sur le pouvoir en mettant sur pied un mode de régulation du pouvoir basé sur un vaste réseau de clientèle. Le parti-Etat constitue la base institutionnelle au service du pouvoir personnel. Hayward observe que la nécessité pour Steven de centraliser et de personnaliser le pouvoir découlait des défis politiques et sécuritaires imminents auxquels son administration devait faire face, à la suite des évènements de 1967[187]. Il assura par conséquent le contrôle direct des affaires de l'Etat avec une administration dirigée par la présidence. Ainsi, les nominations importantes dans la fonction publique ou l'attribution des marchés publics, étaient personnellement effectuées par Stevens ; de même que le contrôle du pouvoir et des autorités traditionnelles. Il devint le premier chef du gouvernement à intervenir directement dans les affaires des chefferies. C'est sous son règne que les autorités traditionnelles ont commencé à tirer leur légitimité et leur survie du gouvernement. A plusieurs occasions, Stevens a destitué des chefs traditionnels qui semblaient s'opposer à son régime.

---

[185] FORAY.C.P. 1988, "The Road to One-Party State: the Sierra Leone Experience" Africanus Horton Memorial Lecture 1988, Edinburgh. p.42
[186] Ibid, p.3
[187] HAYWARD, F. 1989, *op.cit*

Selon Conteh-Morgan et Dixon Fyle, Stevens eut parallèlement recours à la coercition et au néo-patrimonialisme pour consolider son pouvoir[188]. Cooptation et répression devinrent des outils politiques prédominants. Ce fut le cas avec l'exclusion des opposants de la compétition politique formelle. Son désir d'accroitre la répression et de poursuivre les inclinations prédatrices de son règne patrimonial ont conduit à la création d'une coûteuse division paramilitaire – *State Security Division* (SSD) – chargée de maintenir la discipline et de tenir à bonne distance les éléments politiques imprévisibles. Les menaces directes au pouvoir étaient impitoyablement éliminées, comme en témoigne l'arrestation d'opposants soupçonnés de comploter contre le régime. Dès son accession au pouvoir, Stevens s'est efforcé de coopter les membres de l'opposition, les négociants en diamants et les cadres de l'APC. Noyau du système de patronage, le parti est devenu le moteur de redistribution des ressources de l'État. Le patronage a pris la forme d'un ethno-clientélisme à partir duquel les élites politiques de divers groupes ethniques étaient cooptées dans le parti et dans la bureaucratie étatique.

De plus, les chefs de l'armée, la police et les leaders de divers syndicats étaient nommés au sein d'un parlement où les promotions internes relevaient de la présidence. Ces pratiques peuvent être comparées à l'assimilation réciproque des élites de Bayart et expliquent dans une large mesure l'importance cruciale du mode d'exercice du pouvoir sous le parti-Etat[189]. L'accès de Stevens aux diamants à travers un contrôle illicite et informel procurait des ressources supplémentaires à son modèle politique patrimonial. Ce faisant, il dépendait encore plus des négociants en diamants libanais, non seulement pour financer son projet patrimonial mais également pour fournir des services[190]. Le contrôle informel de Stevens sur les ressources et les politiques lui permettait d'étendre son pouvoir au-delà des institutions étatiques ; un système que William Reno nomme la politique de l'Etat fantôme. L'auteur constate la façon dont :

---

[188] CONTEH-MORGAN, E et DIXON-FYLE, M. 1999, *op.cit.* p. 83
[189] BAYART, J-F. 1989, *op.cit.*
[190] KPUNDEH. S. J. 1995, *op.cit.*Voir aussi, RENO. W. 1995, *op.cit.*

"les investisseurs étrangers offraient à Stevens de contrôler la distribution du développement économique et d'en tirer des bénéfices, loin des vulnérabilités dont souffrent les institutions dans les Etats faibles"[191]

Par conséquent, l'Etat fantôme de Stevens a sapé l'efficacité des institutions et de l'autorité de l'État sur lesquels celui-ci comptait pour réguler l'intégration des élites. Le succès de Stevens dans la consolidation de son propre pouvoir fut remarquable, bien qu'il ait affaibli pratiquement toutes les institutions étatiques et de la société civile[192]. Avant que Stevens ne quitte la présidence, il était clair qu'une autorité effective de l'Etat ne pouvait émerger grâce aux seules performances des institutions, mais relevait de la combinaison de réseaux informels résultant d'un pouvoir personnel.

Le Président Joseph Momoh commence son règne en 1985, après avoir été choisi par Stevens pour lui succéder, puis s'être fait adoubé par un référendum national. Arrivé au pouvoir dans une conjoncture de régression économique, il entreprend de bâtir un nouvel ordre destiné à « restaurer l'économie et établir la discipline au sein de la société » [193]. Il est cependant confronté à deux défis principaux. Le premier est la résilience du réseau patrimonial qui l'a porté à la présidence. Et le second, les pressions accrues des bailleurs visant à démanteler la politique de l'Etat fantôme qui bloquait les réformes. Dès ses débuts, le manque de ressources financières pouvant permettre de financer son réseau, et l'attention accordée aux réformes économiques préconisées par les bailleurs érodent l'emprise de Momoh sur les élites et les entrepreneurs. Ses capacités de redistribution des ressources et de sanction s'en trouvent affaiblies. Par conséquent, il recourt à ce que Reno nomme « la balkanisation de la politique » faisant de l'ethno-clientélisme un pilier de sa gouvernance, à un degré encore plus élevé que son prédécesseur. Le président forme ainsi un clan *pro-Limba* connu sous le nom de « Ekutay », qui jouit d'une influence considérable dans les domaines politique et économique[194].

---

[191] RENO.W. 1995, *op.cit*. p. 87.
[192]HIRSCH, J.L. 2001, *Sierra Leone: Diamonds and the Struggle for Democracy*. International Peace Academy Occasional Paper Series, Boulder, CO: Lynne Rienner.
[193]HAGREAVES. J. D. 1989 « Sierra Leone-De Stevens à Momoh » *Travaux et documents*. CEAN No 22, p.10.
[194] Les Limba sont les troisième grande groupe d'ethnie en Sierra Leone baser dans le nord du pays.

Zack Williams a pu décrire « Ekutay » comme une sorte de supra-parlement où étaient prises certaines des décisions les plus importantes de l'Etat. Les chefs des entreprises parapubliques stratégiques et les ministres clés étaient réputés appartenir à ce groupe. Même les non-Limbas aspiraient à en faire partie, en raison des avantages politiques et économiques qui étaient liés à cette appartenance, c'est-à-dire un accès privilégié aux postes et aux ressources publiques. Sous Momoh, plus de 30% des postes éminents étaient occupés par Limbas, ce que Kandeh a présenté comme une sorte d'ethnicisation des nominations politiques, bureaucratiques et sécuritaires. Ainsi que Kpundeh le constate, les postes ministériels devenaient des rétributions aux clients et aux alliés ethniques, une pratique ayant pour effet d'accroître les enjeux de la compétition des élites pour l'accès aux ressources d'État et aux opportunités de promotion. En somme:

> "*l'ethno-politicisation est une source importante de corruption généralisée, particulièrement de ceux qui occupent des postes les plus importants au sein du gouvernement*"[195].

Face à la raréfaction des ressources intérieures et externes, l'ardent besoin de survie de Momoh s'opère aux dépens de la bureaucratie étatique squelettique léguée par Stevens. Il perpétue un contrôle encore plus brutal des institutions et des organismes générateurs de revenus, sous la forme de ce que Reno a qualifié de *warlord politics*[196]. Autrement dit, les efforts de gestion de la crise ont conduit à ce que le comportement des dirigeants sierra-léonais s'éloigne encore davantage des normes habituelles de l'Etat souverain conventionnel[197]. En quête désespérée de ressources pour contrer l'insurrection en 1991, pour entretenir sa clientèle et maintenir son réseau patrimonial, Momoh assiste à l'extinction d'une certaine bureaucratie institutionnelle. Par exemple, les compagnies étrangères ont été introduites pour assister à la collection des impôts et à la fourniture de services de base. Un fonctionnaire m'a appris qu'il avait un véhicule spécial pour se déplacer d'une entreprise d'Etat à une autre afin de collecter di liquide pour la présidence et aider à payer les salaires. Bien qu'ayant à gérer des pressions ethno-clientélistes, le

---

[195] KPUNDEH. S. J. 1995. *op.cit*. p.33
[196] RENO. W. 1998. *op.cit*.
[197] Ibid, p.114

déclin économique, et des demandes croissantes en faveur de la démocratie multipartiste, Momoh parvient à s'accrocher au pouvoir jusqu'en 1992, date de son renversement par un coup d'Etat militaire. Le régime APC est alors remplacé par le National Provisional Ruling Council (NPRC) dirigé par de jeunes officiers. Confrontés à leur tour à la guerre civile et à la crise économique, ces derniers réussissent néanmoins à ramener le pays au multipartisme.

Kpundeh relève que :

> "*du temps de Stevens et de Momoh, les Sierra Léonais on assisté à une personnalisation croissante du pouvoir politique, principalement parce que les deux hommes se sont servis de l'appareil politique et des rouages de l'Etat dans le but de promouvoir leurs intérêts privés et d'asseoir la domination du parti APC*"[198]

Le style politique prédateur des deux présidents précédemment évoqués eut un impact considérable sur les institutions étatiques aussi bien sociales que politiques. Stevens et Momoh ont paralysé des institutions qui étaient déjà faibles lorsqu'ils en avaient hérité, renforçant ainsi la crise de légitimité de l'Etat. Un des traits principaux est que le pouvoir personnel est un système de relations liant les dirigeants, non à la population, mais à des patrons, des associés, des clients, des soutiens et des rivaux qui constituent le système. Par conséquent, ceci les exonère de promouvoir l'intérêt public, ainsi que Kandeh l'a souligné dans le contexte de la Sierra Leone ; le patronage est une stratégie de cooptation et de cohésion des élites plutôt que d'intégration des masses. De plus, le système politique est structuré par les liens ethno-politiques plutôt que des institutions formelles, ce qui le rend plus vulnérable aux chocs et à la décomposition. Cette vulnérabilité s'est manifestée de plusieurs manières.

En premier lieu, l'exercice de l'autorité de l'État au-delà des institutions étatiques a montré la dépendance croissante des dirigeants à l'égard des réseaux informels. Les institutions informelles opèrent côte à côte avec les institutions formelles. Deuxièmement, sous le parti unique, il n'y avait pas d'élection

---

[198] KPUNDEH.S.J. 1995. *op.cit*, p.67

concurrentielle ; la compétition politique était restreinte aux individus ou aux élites des groupes ethniques, un scénario qui n'a fait qu'intensifier le problème de légitimité du régime. De même, l'ethno-politisation des principales institutions étatiques comme l'armée, la police, et le service public dans un contexte d'efforts de consolidation du pouvoir, a nuit à la viabilité de ces institutions. En outre, l'incapacité croissante de l'Etat à fournir des services de base a élargi le fossé Etat-société déjà existant. Si, à court terme, le néopatrimonialisme a assuré au régime un minimum de légitimité et stabilité politiques, il a cependant miné l'efficacité de l'Etat à plus long terme. Les aspects les plus perceptibles de la formation de l'Etat en Sierra Leone post-indépendance auront donc été l'instrumentalisation de pouvoirs discrétionnaires des dirigeants à travers la bureaucratisation des instruments du pouvoir de l'État ; une tendance conduisant à la reconfiguration de l'Etat plutôt qu'à son institutionnalisation. Aussitôt que l'exercice du pouvoir devient dépendant du patronage, plutôt que d'institutions étatiques enracinées dans la société, le processus de construction de l'Etat devient problématique. De ce fait, la nature de la gouvernance dans la Sierra Leone d'après le conflit est tout à fait incompatible avec les efforts de construction d'un Etat efficace.

3. Mauvaise gestion économique

Le cas de la Sierra Leone prouve qu'il est simpliste d'attribuer spontanément l'effondrement de l'Etat à la seule faillite des gouvernants. Plusieurs analystes politiques ont identifié comme cause première de la crise politique en Afrique contemporaine l'échec économique, en particulier la vaste crise de production, d'accumulation et de distribution[199]. La mauvaise gouvernance économique est également un facteur clé dans l'explication de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone. Les premières années d'indépendance ont généré une croissance économique relativement impressionnante du pays. Le PIB croît jusqu'à près de 5% par an[200]. Les ressources extérieures et les revenus internes sont équilibrés, alors que les prix à la consommation sont stables et que la dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure demeure relativement faible.

---

[199] LEWIS. P. M. 2002 "Economic Reform and the Discourse of Democracy in Africa: Resolving the Contradictions" in BEISSENGER.M.R. et YOUNG, C, (eds) *op.cit.*
[200] FYLE. C. M. 1993. *op.cit*

Vers le milieu des années 1980, le pays tombe dans la tranche des vingt-huit nations les moins développées d'Afrique et, en 1990, il devient l'Etat le moins développé dans le monde en raison d'un bas niveau de revenu par habitant, d'un faible taux d'alphabétisation et de la contribution dérisoire de ses industries au PNB. Un déclin aussi drastique est lié à des faiblesses structurelles relatives à la capacité de gestion, aux déficiences des mécanismes institutionnels qui impulsent la gouvernance économique et le développement. Ces faiblesses ont érodé la viabilité des institutions étatiques et leur aptitude à assurer des services. La mauvaise gouvernance économique peut s'expliquer à la lumière de trois facteurs corrélés. Le premier est la nature des rapports entre ressources internes et élites politiques. Le second facteur est le type d'économie, qui a conduit le pays vers une économie de rente permettant au pouvoir de se passer de toute forme de fiscalité sur le revenu et donc de fonctionner sans recours au prélèvement de l'impôt. Le troisième facteur concerne la capacité de gestion interne et les politiques des institutions financières internationales.

Les crises des économies africaines s'avèrent le plus souvent liées aux problèmes de gouvernance sur le continent. Les régimes patrimoniaux en Afrique ont manifestement échoué à promouvoir la bonne gestion économique. Ce problème est directement lié à la stratégie de gouvernance poursuivie par la plupart des chefs d'Etat africains, la Sierra Leone ne faisant pas exception. À cet égard, le concept de régime néo patrimonial livre des enseignements sur l'économie politique sierra léonaise, en montrant qu'il y a un lien clair entre la nature de la gouvernance politique et les sphères économiques du pays. Les effets du régime néo patrimonial peuvent être observés dans le domaine de l'économie politique, de la gestion fiscale et des réponses institutionnelles.

Au niveau politique, les dirigeants étendent leur mainmise à travers la régulation politique des ressources et des marchés. Le contrôle administratif accru sur l'économie favorise des attitudes de recherche de rentes, puisque les acteurs privés cherchent à accroître leurs profits sur des marchés potentiellement régulés, comme l'exemple des hommes d'affaires libanais l'a montré. De telles économies sont largement orientées en fonction des exigences du clientélisme. Hayward le

signale à propos de la Sierra Leone : le pouvoir politique est adossé à l'économie du pays. Par exemple, le contrôle par l'État des permis d'importation, de l'accès aux devises étrangères, des garanties de prêt, et des exonérations fiscales sont devenus des outils politiques. Même les prétendus processus de privatisation inclus dans le programme de relance économique ont bénéficié à des hommes d'affaires, en particulier aux libanais, ayant de solides connexions politiques. Les politiciens ont également tiré profit de la régulation étatique de l'économie, au gré de leurs propres relations patrimoniales.

Dans le domaine fiscal, le caractère patrimonial du régime se révèle dans la distinction floue entre fonds publics et privés et l'utilisation arbitraire des ressources d'État pour des profits personnels ou politiques. Corruption individuelle et budgétisation opaque ont souvent conduit à une crise fiscale chronique. Des ressources publiques sont généralement détournées vers la consommation privée et s'évaporent via la fuite de capitaux, au lieu d'être canalisées vers l'accumulation productive. Par exemple, Stevens a accueilli un sommet de l'OUA qui a englouti l'équivalent des dépenses annuelles du gouvernement ; il a également accumulé une fortune personnelle estimée à environ 500 millions de dollars US selon *Africa Confidential.*[201] Dans le même sens, l'essentiel des revenus collectés par l'Etat augmentait les avoirs des politiciens et de leurs associés. Un tel volume de ressources a alimenté les réseaux de patronage que chaque président s'est efforcé à accentuer.

Les effets institutionnels du régime néo patrimonial ont été particulièrement préjudiciables pour l'activité économique. La corruption et le pouvoir personnel perturbent le développement d'institutions étatiques chargées de la régulation de l'économie du pays. En Afrique, les ordres judiciaires, les bureaucraties, les banques centrales et les parlements sont fréquemment politisés et manipulés par certains dirigeants. Par conséquent, les Etats africains se sont trouvés incapables de fournir les biens essentiels collectifs nécessaires à la croissance économique. Ainsi que Zach Williams le remarque, aussi bien dans le cas de la Sierra Leone que de la plupart des pays du continent, la corruption est un trait prédominant de la vie

[201] AFRICA CONFIDENTIAL «Sierra Leone currency conflict » 25 April 1979.

publique et elle a des implications profondes sur la nature de la gouvernance[202]. L'auteur relève comment l'absence de discipline économique et financière régit la vie de la bourgeoisie et tend à pénétrer l'ensemble de la société. Reno a lui mentionné la façon dont les revenus des diamants et les bénéfices des entreprises publiques ont été détournés vers un usage informel. Ce faisant,

> "*ils ont détruit l'efficacité de la plupart des institutions étatiques, en les privant de leurs sources formelles de revenus et en en faisant des extensions de leur réseaux privés d'influence*"[203].

De plus, l'absence de mécanisme de surveillance interne explique également l'échec retentissant des efforts institutionnels de lutte contre la corruption. Kpundeh a bien souligné comment, après l'avènement du parti unique, toutes les institutions qui auraient pu constituer des instances de contrôle sur les actions de l'Etat ont été systématiquement éliminées[204].

3.1. Capacité limitée de gestion économique et d'extraction des ressources

Depuis l'indépendance, le pays a été confronté à l'important défi de produire des ressources pour le développement économique à long terme. Cela illustre notamment son incapacité à générer de la richesse imposable et à gérer les problèmes combinés de la dette et de la diminution de l'aide. Les données empiriques relatives aux performances économiques montrent comment ces défis sont devenus un trait permanent de l'économie politique du pays. Il existe une corrélation directe entre la croissance économique du pays et les performances des secteurs miniers et agricoles ; puisque ceux-ci représentent une large proportion du produit intérieur brut (PIB) et plus de 90% des recettes d'exportation. L'économie de la Sierra Leone est principalement agricole. C'est le plus grand secteur économique en termes de contribution au PIB et l'agriculture occupe 65% de la population active[205]. Bien qu'il y ait plusieurs productions agricoles, seules

---

[202] ZACH-WILLAIMS, A. 1993, "Crisis, Structural Adjustment and Creative Survival in Sierra Leone", *Africa Development*, 18, 1 : 51-65.
[203] RENO, W. 1998, *op.cit*, p.116
[204] KPUNDEH,S.J. 1995. *op.cit*..
[205] Voir FYLE, C. M. 1993, *op.cit*.

quelques unes dont le cacao, le café et le riz sont exportées. Mais les performances dans ce secteur ont été dictées par le niveau des cours internationaux ainsi que par des facteurs internes. En 1949, l'office de commercialisation des produits de Sierra Leone (*Sierra Leone Produce Marketing Board*, SLPMB) a été institué comme seule autorité de régulation des exportations des matières primaires agricoles. Si le SLPMB a été créé avec comme objectif de renforcer la gestion et la exportation des produits de l'agriculture, cette structure devint un handicap pour le secteur. Corrompue, elle est vite devenue une extension du réseau patrimonial de l'Etat, ce qui a rendu impossible toute tentative de faire du secteur agricole d'exportation une entreprise économique viable.

En dehors des produits agricoles, les ressources minérales ont constitué le second produit d'exportation. Elles comprennent le diamant, le fer, le titane, et la bauxite. La Sierra Leone a été parmi les plus importants producteurs mondiaux de diamants et ses pierres étaient très estimées sur le marché. Les diamants ont été découverts dans les années 1930, la compagnie SLST (*Sierra Leone Selection Trust*) en avait la concession et jusqu'en 1953 monopolisait l'industrie diamantifère. En 1970, le gouvernement acquérait 50% de la compagnie avant de la renommer *National Diamond Mining Company*.[206] La *Sierra Rutile*, une filiale d'exploitation de titane issue de la *Pittsburgh Paints and Glass* était établie en 1974. La prédominance des diamants dans l'économie allait avoir un impact considérable sur la performance globale du secteur économique. Premièrement, elle créait une extrême dépendance à l'égard des exportations de diamants qui, à son tour, pénalisait le secteur agricole. En outre, l'autre problème résidait dans la gestion de l'économie diamantifère, qui constituait de loin la source la plus importante de richesses immédiatement disponibles. Pendant les premières décennies de l'indépendance, quelques 60-70% des recettes d'exportation du pays provenaient des diamants, ce qui représentait évidemment la majeure partie des recettes du gouvernement en dépassent le secteur agricole.[207] En ce qui concerne le secteur industriel et manufacturier, le gouvernement comptait sur les mécanismes du marché pour la répartition des ressources. Il s'est d'abord concentré sur les

---

[206] RENO, W. 1998, *op.cit.*
[207] CLAPHAM. C. 1976. *op.cit.*

importations avant de s'intéresser aux industries d'exportation. Diverses incitations relatives à la fiscalité ou aux infrastructures étaient offertes aux entrepreneurs locaux et aux entreprises étrangères pour installer des usines.

Au début des années 1980, la Sierra Léone comme la plupart des pays africains était frappée par une crise économique importante caractérisée par le déclin de ses revenus, l'augmentation de l'endettement extérieur et la baisse de la production agricole et, encore plus, par un déclin corrélatif de la valeur des exportations minérales. Suivant l'observation de Hagreaves, le régime de Stevens était alors caractérisé par une dégradation rapide de l'économie nationale[208]. Le déclin économique accentuait les déficiences du gouvernement, l'escalade de la corruption et l'incapacité de l'Etat à générer suffisamment de ressources pour faire face à l'augmentation rapide des exigences budgétaires et des besoins des réseaux de patronage. La croissance économique connue au milieu des années 1970 n'allait pas tarder à s'inverser. En premier lieu, le secteur industriel était grandement touché par l'absence de devises permettant d'acheter les pièces de rechange et les matières premières essentielles à la production. Ceci a même abouti à la fermeture de quelques usines, à l'exemple de l'arrêt de la compagnie *Marampa Iron*, autrefois prospère.

Vers le milieu des années 1970, la Sierra Leone avait cessé d'exporter du riz pour devenir un pays importateur de cette denrée. Par exemple, la seule importation de riz a augmenté de 608.000 tonnes en 1980/81 à 1.136.000 tonnes en 1985/86[209]. Les subventions gouvernementales sur le riz importé, destinées à amortir l'effet des prix élevés sur cet aliment principal, devaient avoir un impact corrélatif sur la production locale. Cela dit, vers le milieu des années 1970 presque 210.000 tonnes d'aide alimentaire étaient importées dans le pays[210]. En même temps, les cours du cacao et du pétrole croissaient davantage, créant des chocs supplémentaires pour une économie nationale déjà en peine. A partir de ce moment, l'implication gouvernementale dans l'industrie du diamant, la production et l'exportation officielles ont clairement diminué. Dans les années 1980 le secteur

---

[208] HAGREAVES, J.D *op.cit*. p.14
[209] FYLE.C. M. 1993. *op.cit*
[210] *Ibid*

officiel du diamant périclitait clairement aux dépens d'un réseau commercial informel grandissant. Les données établissent que les exportations de diamant ont chuté de 2 millions de carats en 1970 à 595.000 carats en 1980 et à 48.000 de 1986[211]. Ce déclin vertigineux était en partie lié au piteux entretien dans ce secteur et à la contrebande grandissante.

L'économie d'exportation fondée sur le diamant, la contrebande et l'exploitation illicite, ajoutés à l'interférence du gouvernement ont eu profond impact sur le secteur. Aussi, pour Hirsh :

> "*le diamant est devenu la clé de voûte du système généralisé de corruption et de bénéfices privés, qui est resté en-dehors de la capacité institutionnelle des gouvernements successifs* "[212]

Les recettes de l'Etat issues du commerce légal de diamant sont devenues négligeables dans les années 1990. Les efforts visant à contrôler la production et l'exportation des métaux précieux (diamant et l'or) étaient occultés par l'immense corruption que Reno a comparée à celle d'un Etat fantôme[213], ce qui correspond, en d'autres termes, à une forme de supra-contrôle de l'État sur la production et l'exportation, mais sans obligation d'en rendre compte publiquement. Le secteur diamantifère est passé sous la domination de politiciens corrompus et de négociants illicites. Reno a relevé la dépendance croissante de l'économie du pays à l'égard des hommes d'affaires libanais, soulignant à quel point le secteur informel s'était imposé comme unique ressource du fonctionnement de l'Etat formel. Dès le milieu des années 1980, 70% des diamants exportés quittaient le pays par des canaux irréguliers[214]. Les diamants qui représentaient jusqu'à 70% de recettes d'exportation durant la période indiquée, se sont effondrés nettement tandis que l'exportation d'or s'effondrait de 191.000 livres en 1984 à 68.903 de 1988[215]. Les décennies 1980/1990 ont connu la baisse continue des taux de

---

[211] KPUNDEH. S.J. 1995, *op.cit*
[212] HIRSCH. J. L. 2001, *op.cit,* p.28
[213] Voir RENO. W. 1995, *op.cit.*
[214] BANK OF SIERRA LEONE, 1987. "Annual Report", Freetown, Government Printing,
[215] *Ibid*

croissance. L'année 1980 seule a connu une chute à 1.9% jusqu'aux 0.6 % observés en 1989/90.

Aux éléments précédemment mentionnés s'ajoute l'effondrement progressif des capacités internes de collecte des recettes. Avant 1984, les droits de douane représentaient 70% des recettes fiscales. Peu après, la perception de droits d'exportation a dramatiquement chuté. Les déficits commerciaux se sont rapidement accrus : de 164% à 270 % pour la seule année 1982[216]. Cette chute des échanges formels a réduit les recettes de l'Etat, entraînant également la baisse des dépenses. Dès l'origine de l'administration coloniale, l'imposition formelle était limitée à la colonie dans le secteur ouest, principalement la capitale, Freetown. Des tentatives d'introduction dans le protectorat se sont heurtées à des oppositions fermes. La découverte des ressources minérales dans le protectorat a permis aux agents coloniaux de laisser l'imposition aux mains des chefs locaux. De fait, l'ensemble du système fiscal est devenu une routine informelle, prenant le plus souvent la forme de l'extraction. Les revenus provenant de ces formes d'extraction se sont orientés vers des usages privés. Même dans la colonie ayant connu une longue histoire d'efficience fiscale, le système s'est par la suite opacifié avec des scandales de corruption qui ont incité le gouvernement colonial à supprimer le conseil municipal de Freetown. Hormis l'évolution problématique du système fiscal, la découverte des ressources minérales explique en grande partie la confiance accordée par les régimes coloniaux et post coloniaux envers lesdites ressources « minérales » comme source de revenus. Une telle confiance a considérablement influencé l'établissement d'une infrastructure fiscale viable, puisque les ressources minérales pourvoyaient aux besoins financiers de la gestion des affaires de l'Etat. L'informalisation du système fiscal et la confiance initiale du pays dans les ressources minérales comme source de revenus expliquent la faible capacité du pays à développer un système d'imposition stable et durable à même de financer l'Etat. Ici, on assiste a un système de fiscalité qui permet à l'Etat de survive sans jamais prélever d'impôt. L'économie post-coloniale en est venue à dépendre largement des revenus des ressources minières plutôt que d'un système

[216] BANK OF SIERRA LEONE, 1986, *Economic Review* Vol 20, 1-2, Freetown, Government Printing,

fiscal efficace. De ce fait, toute irrégularité dans le système de génération des revenus a un impact sur l'économie nationale.

Les problèmes financiers considérables et l'incapacité croissante du pays à générer des revenus ont incité le gouvernement de Momoh à prendre certaines mesures draconiennes afin de mettre un terme au ralentissement de l'activité économique. Différentes politiques et programmes de développement ont été initiés pour lutter contre la détérioration de la situation. En 1987, le gouvernement lance le *Public Economic Emergency Regulations* dans le seul but d'introduire de la discipline fiscale et de contenir le volume des échanges informels[217]. Ces initiatives enregistrent des résultats plutôt mitigés. Ainsi, le *Government Gold & Diamond Office* (GGDO) initialement mis sur pied pour contrôler l'exploitation et les revenus du diamant, échoue à enrayer le déclin et le désordre régissant l'industrie diamantifère[218]. Le gouvernement lance également le *Integrated Agricultural Development Programme* (IADP), avec pour objectif de renforcer le cadre institutionnel du secteur agricole. Toute l'euphorie suscitée par ce projet au niveau populaire retombe vite. Piètrement planifié et mal géré, le projet se transforme en outil de soutien clientéliste pour le régime. Le gouvernement s'est également engagé sur la voie de la privatisation des entreprises publiques, en espérant réduire les subventions publiques octroyées à ces entreprises. Ces dernières étaient en effet devenues un fardeau financier croissant et, loin de constituer un moteur de croissance générant des profits pour de nouveaux investissements, la plupart de ces établissements étaient déficitaires. Il s'agissait très largement de structures rentières au service de la classe politique, et comme telles, n'étaient pas économiquement viables. Toutefois, certaines compagnies privatisées ont clairement profité à des hommes d'affaires libanais disposant de solides connexions politiques.

Parallèlement, le gouvernement recourt à la sous-traitance pour lever des ressources à travers des compagnies privées. C'est ainsi qu'en 1991, un contrat est signé avec le *Maritime Protection Services Sierra Leone* (MPSSL) pour contrôler

---

[217] RENO, W. 1995, *op.cit*
[218] *Ibid*

les redevances de pêche. Le résultat est une augmentation de 500% de ladite redevance durant le mandat de la MPSSL[219]. Ailleurs, la firme allemande dénommée *Specialist Services International* (SSI) est chargée de sécuriser des recettes portuaires fréquemment détournées par les fonctionnaires. Si cette mesure rend l'Autorité portuaire superflue, elle accroît surtout les revenus issus des taxes d'importation. Par ailleurs, le gouvernement est également amené à rechercher des partenaires crédibles dans le secteur du diamant, afin d'y remplacer les négociants libanais, l'idée étant d'institutionnaliser le commerce de la pierre précieuse en le ramenant sous un contrôle officiel délégué à une poignée de compagnies. Cette démarche amène le *Liat Construction and Finance Company* à entrer dans le secteur en 1986, avec pour résultat l'accroissement des exportations officielles de plus 208% pour l'exercice budgétaire 1986/87[220]. Dans le même sens, la société israélienne SCIPA parvient à reverser d'importantes ressources à l'Etat à la suite de divers investissements fructueux[221]. Cela dit, la durée de vie de ces entreprises s'avèrera brève, incapable de résister au mode de régulation de l'économie.

Les difficultés persistantes de l'Etat le conduisent finalement à se tourner vers les institutions financières internationales et les banques libanaises privées basées à Beyrouth pour soutenir les efforts d'enrayement du déclin économique du pays. Plusieurs prêts sont ainsi négociés ave le FMI. En 1979, quelques 17 millions de DTS sont obtenus et, en 1981, le montant s'élève à 186 millions de DTS[222]. L'octroi de ces prêts donne manifestement un court répit, dans la mesure où ils permettent au gouvernement de payer des salaires et d'assurer quelques maigres services de base. En 1986, dans le cadre d'un nouveau programme de reprise économique, le pays obtient cette fois 40,5 millions de DTS. Or, dans une large mesure, les conditionnalités attachées à ces aides handicapent le gouvernement. Les subventions publiques aux produits et services de base sont freinées, engendrant un mécontentement répandu parmi les populations. A ceci s'ajoute le fait que l'aide extérieure, conçue pour surmonter le déséquilibre chronique de la

---

[219] *Ibid*
[220] BANK OF SIERRA LEONE,1987. *Economic Trends*, Freetown, Mimeo, June.
[221] Voir RENO, W. 1995, *op.cit*
[222] DTS (Special Drawing Rights) Voir INTERNATIONAL MONETARY FUND, 1989. IMF/EBS/89/233 Sierra Leone.

balance des paiements, est mal gérée et mal orientée. Les problèmes de la balance des paiements persistent et des coupes sèches dans les dépenses publiques, une discipline financière plus serrée et la dévaluation de la devise deviennent des traits caractéristiques de l'économie du pays. A la fin des années 1980, L'Etat devient incapable d'honorer les échéances de la dette et se rend inéligible à tout programme de rééchelonnement. Face aux tensions avec les institutions de Bretton Woods, le gouvernement fait fonctionner la planche à billets pour couvrir des déficits ayant de loin dépassé ses revenus. Cela conduit à une inflation massive qui passe d'une moyenne annuelle de 25% à plus de 170% à la fin des années 1980[223].

En marge des contacts avec le FMI, le gouvernement Momoh se tourne également vers les sociétés privées pour des emprunts destinés à faire face aux exigences budgétaires du pays. Des banques libanaises lui accordent ainsi des prêts souples au taux exorbitants 9,2% – comparés aux 1,2% pratiqués par Bretton Woods. Un total de 8,9 millions de dollars a donc été injecté par l'entremise de diamantaires privés pour financer le projet patrimonial du président[224]. En échange de cet argent, des hommes d'affaires libanais obtiennent de lucratives concessions minières et des marchés publics. Cette dépendance accrue de l'Etat à l'égard des institutions financières internationales et d'intérêts privés étrangers, censée contrer son déclin économique, allait rendre le pays encore plus vulnérable aux chocs.

Le déficit chronique de capacité dont souffre l'Etat est lié à tout cela. Le pays manquait de la main d'œuvre nécessaire pour faire face à la demande croissante que causait la faiblesse de la gouvernance et le déclin des grandes fortunes. Le service public était clairement incapable d'articuler un programme économique viable. Le gouvernement a eu recours à des entreprises étrangères pour la gestion de l'économie, un signe de la faible capacité de gestion du secteur public, même pour collecter les impôts.

Au bout du compte, une kyrielle de médiocres indicateurs socio-économiques traduisent cette crise de gouvernance caractérisant l'Etat. Les décennies 1970 à 1990 attestent d'une crise économique ininterrompue.

---

[223] RENO, W. 1995, *op.cit*. .Voir aussi ZACH-WILLIAMS, A. 1993, *op.cit*
[224] RENO, W.1995. *op.cit*

L'incapacité de l'Etat à produire de la richesse imposable, ajoutée à la faiblesse des infrastructures, des capacités institutionnelles limitées et une corruption largement répandue rendent extrêmement difficile la gestion du développement économique. La découverte des ressources minérales telles le diamant, l'or ou le titane n'a même pas d'effets positifs sur la richesse du pays. Au contraire, le secteur extractif est miné par la corruption et l'absence de stratégie. L'émergence de l'économie informelle s'impose aux dépens des ressources imposables, en grande partie parce qu'elle évolue en dehors du contrôle de l'État. Il s'ensuit que les marchés informels deviennent la base alternative de l'autorité politique, en privant les institutions officielles des ressources nécessaires à la conduite des affaires de l'Etat, grevant ainsi son emprise sur l'économie et sa capacité à répondre aux attentes populaires. L'avènement du conflit en 1991 ne fait qu'empirer la situation. Car, comme Reno l'indique bien pour le cas de la Sierra Leone, la politique du « shadow state » ruine l'investissement rentable et les capacités institutionnelles de l'Etat ; elle ne constitue donc pas une alternative viable à l'efficacité économique d'Etats formels forts.[225] En fin de compte, on observe en Sierra ce qu'on pourrait appeler une économie de rente, c'est-à-dire une situation qui autorise les dirigeants à faire fi des formes traditionnelles de création de revenus, tels que la fiscalité directe, auxquelles ils préfèrent les rentes générées par certains secteurs, dont celui de l'exploitation minière. En plus de poser de sérieux problèmes de durabilité, ce type d'économies a pour effet de creuser davantage le fossé qui sépare l'Etat et la société. En outre, les conséquences se sont fait sentir sur la capacité de l'Etat à développer des infrastructures fiscales viables. En résulte un désengagement graduel de la société par rapport à l'Etat. Cela est visible dans la plupart des pays qui dépendent largement de l'exploitation minière, car elle procure à l'Etat les ressources minimales dont il a besoin pour fonctionner. L'Angola et la République Démocratique du Congo sont des illustrations de ce phénomène.

4. Coupure Etat-société

Un des problèmes centraux des Etats en situation de fragilité est la fracture Etat-société et ses implications sur la formation de l'Etat. A la base de cette

---

[225] *Ibid*

coupure se trouve l'incapacité croissante de l'Etat à générer la légitimité qui lui permet de fonctionner d'une façon qui renforce ses liens avec la société. Dans le cas de la Sierra Leone, l'incapacité de l'Etat à s'institutionnaliser auprès de la société en passant par les institutions formelles est de nature à favoriser l'émergence de canaux informels. Cela a eu un impact considérable sur l'autorité de l'Etat et sa légitimité. La faible autorité de l'Etat face aux attentes de la société, particulièrement pour ce qui est de la production de services tels que la sécurité, a sérieusement affaibli le contrôle de l'Etat sur la société.

Les relations État-société sont importantes pour comprendre en tant que relations de pouvoir dans le processus d'effondrement et de reconstruction de l'Etat. En Sierra Leone, ces relations ont connu des changements importants en ce qui concerne les liens entre l'Etat et les identités sociales, la politique locale et les ressources. Depuis l'indépendance, aucun mécanisme institutionnel n'a été réellement en mesure de promouvoir des identités collectives ni de canaliser des identités sociales concurrentes. Par conséquent, des identités sociales ont été progressivement politisées à travers les revendications et la compétition pour le pouvoir et les ressources. L'échec des efforts de régulation en ce domaine a logiquement ouvert la voie à l'apparition du fléau de l'ethno-clientélisme.

La deuxième proposition suggère que l'incapacité de l'Etat à fournir les biens publics et à favoriser la bonne gouvernance a amené la majorité des populations à chercher refuge dans les activités du « shadow state », les associations culturelles et autres groupes concurrents. Les relations Etat-société ont subi un certain nombre de transitions importantes. Aux premières heures de l'indépendance, le rôle de l'Etat est ainsi décrit largement :

« *comme un gardien de la société civile, un défenseur du peuple et le lieu du développement et de la croissance nationaux*. »[226]

Avec l'instauration du parti unique, le pays abandonne progressivement un système dans lequel la société est relativement autonome, pour aller vers un

[226] HAYWARD, F. 1989, *Op. cit p*.177

système où des efforts importants sont faits pour étouffer cette autonomie et favoriser la consolidation du pouvoir. Durant les années 1980 et 1990, l'Etat sierra léonais devient purement et simplement un instrument d'accumulation pour les élites. Dans l'analyse qu'il consacre à ce phénomène, Bayart note que les acteurs étatiques autant que les hommes d'affaires, constituent une classe dominante luttant pour établir son hégémonie sur la société civile[227]. De telles « alliances hégémoniques », affirme-t-il, s'attachent principalement à coopter des réseaux et organisations de plus en plus divers au sein de la société. En Sierra Leone, malgré un enracinement social plus large des « alliances hégémoniques », seules les élites semblent en avoir été les bénéficiaires au détriment du reste de la société[228]. On voit à nouveau ici tout le parti que les élites ont tiré de la formation de l'Etat néo patrimonial. La préoccupation du jeu politique a, pour une large part, été le bien-être des élites par opposition au bien-être général des populations. En atteste l'incapacité de l'Etat à fournir des emplois, des subsides dans les secteurs de l'éducation et de la santé, à assurer les services sociaux, protéger les vies et les biens et même à payer régulièrement les salaires des fonctionnaires. Ce qui est conforme à la description faite par Crawford Young :

> "*La pathologie du déclin de l'Etat, dans laquelle les gouvernants ne placent plus la lutte pour le progrès sociétal au cœur de leur raison d'être*"[229]

La déconnexion des populations rurales vis-à-vis du centre s'accélère sans doute avec le rapide déclin économique couplé au sentiment d'insensibilité à la douleur des masses. Aussi, vers la fin des années 1980, l'Etat semble se réduire à la seule capitale, siège du pouvoir et centre névralgique de la répartition des ressources. Il y a donc une forme de déterritorialisation que Lyons et Samatar nomme effondrement territorial[230]. Au-delà, la corruption et la faillite virtuelle des agences gouvernementales aggravent cette crise de légitimité qui affecte l'Etat. L'exemple le plus frappant est celui de l'inertie de la police et de la justice, deux structures peinant à remplir leurs fonctions les plus élémentaires.

---

[227] BAYART. J-F. 1989, *op.cit.* p.8
[228] Voir, KEEN. D. 2005. *op.cit*. RICHARDS, P. 1999, *op.cit*. KANDEH. J. 1992 (B), Sierra Leone: Contradictory Class Functionality of the Soft State, *Review of African Political Economy* (55): 30-43.
[229] Cite par RENO, W. 1995, *op.cit*. p.17
[230] LYONS, T. A. et SAMATAR, A. 1995, *op.cit*

Les efforts visant à restreindre l'autonomie de la société civile méritent par ailleurs d'être examinés. Le mode de régulation clientéliste, associé à l'oppression grandissante, a étouffé la société civile. Manifeste dans les années 1970 et 1980, ce processus affaiblit les structures démocratiques, limite la représentation des divers éléments de la société civile, et décourage ainsi les attentes populaires en termes d'*accountability*. Les niveaux sans précédent de violente répression et la dictature personnelle qui ont caractérisé le règne de Steven apparaissent comme un tournant décisif de ce processus. Selon un constat pertinent de Hayward :

> "*de nombreuses institutions qui comptaient pour beaucoup dans la représentation des intérêts de la société civile furent affaiblies dans les années 1970 et 1980, notamment les syndicats, les coopératives agricoles, les associations d'agriculteurs, les universités, les organisations d'entreprises et les associations professionnelles*"[231]

La vague répressive emporte sur son passage les partis de l'opposition comme les syndicats qui sont proscrits et/ou supprimés, tandis que les opposants sont harcelés, détenus ou assassinés. Ultimes mécanismes de gouvernance démocratique et de participation populaire, les élections concurrentielles sont bannies dans la foulée de l'instauration du parti unique en 1978.

On ne saurait écarter le fait que la faible dynamique interne des groupes de la société civile leur a probablement été préjudiciable. La capacité de résistance de la société civile a surtout été latente, donnant ainsi lieu à un mode de fonctionnement qui a aussi encouragé la contraction de l'espace public. Les actions menées ont rarement constitué une réelle menace au statu quo ambiant. A l'instar des grèves syndicales et des émeutes estudiantines de 1977, les rares soulèvements populaires ont échoué à influencer les politiques publiques. Au contraire, ils semblent avoir renforcé son projet hégémonique. D'une certaine manière, on peut affirmer qu'en Sierra Leone, comme dans beaucoup d'autres pays africains, l'incapacité des groupes de la société civile à s'affirmer face au régime répressif a mis en évidence leurs propres limites en termes de viabilité et de développement.

---

[231] HAYWARD, F. 1989, *op. cit,* p.118

En outre, le mode de régulation du pouvoir a érodé la viabilité des organes de la société civile. La plupart des syndicats, comme les associations les plus actives ont été cooptées par le régime. Par exemple, en 1978 le président a confié un siège parlementaire au dirigeant de l'association des enseignants afin de couper court à une grève des enseignants qui était en préparation.

Une autre dimension de la coupure Etat-société est liée à l'incapacité croissante de fournir des services, couplée à la crise de confiance issue de la faillite des institutions. Sans aucun doute, cela a renforcé la crise de légitimité que traversait l'Etat, produisant des dynamiques diverses. Il s'ensuit une « exit option », un désengagement de la société qui peut se manifester sous diverses formes, éventuellement dans le cadre de « la revanche de la société » [232] observée par Bayart. Celle-ci recouvre un éventail allant des activités de l'Etat fantôme, à des regroupements politiques plus ou moins autonomes et formels. Toujours est-il que la société apparaît comme déconnectée d'un Etat, qui selon certains auteurs, a tendance se rétrécir en tant qu'arène politique centrale.[233] Bien avant la survenance du conflit, les sierra-léonais n'attendaient plus de l'Etat qu'il procure les biens publics et la sécurité, de telles perceptions collectives ne faisant évidemment qu'affaiblir les liens entre Etat et société. Plusieurs travaux scientifiques n'hésitent d'ailleurs pas à lier l'origine du conflit à de telles craintes collectives et aux tensions sociales qui ont caractérisé des relations Etat-société en Sierra Leone. Pour Christopher Clapham l'effondrement de l'Etat peut également être perçu comme un phénomène résultant des réactions populaires plutôt que des stratégies élitaires. Ces dernières stratégies, analyse Clapham, proviennent de :

---

[232] BAYART, J-F. 1983, La revanche des sociétés africaines. *Politique Africaine*, n°11, : 95-127. Voir aussi AZARYA, V. 1988, « Reordering State-Society Relations: Incorporation and Disengagement » in Chazan, N & D. Rothchild (eds), *The Precarious Balance: State and Society in Africa,* Boulder et Londres, West view press.

[233] *Ibid.*

« de la rupture des liens entre le regime et les sociétés qu'il était censé gouverner, tout particulièrement depuis la crise de la jeunesse exclue »[234].

On retrouve ici une idée développée par Tilly, d'après laquelle les Etats ne disposant pas de liens étroits avec la population deviennent plus vulnérables à la prise du pouvoir par la force et aux brusques changements de gouvernements[235]. Les relations Etat-société sont cruciales pour expliquer la crise de l'Etat en Afrique. En Sierra Leone où ces relations sont marquées par une forme de régulation du pouvoir qui mine la capacité de l'Etat à fournir des services de base, renforce sa crise de légitimité et polarise les identités sociales. Cela reflète l'importance des facteurs sociaux comme base de l'ordre politique et dynamique qui alimente des processus politiques. L'expérience de la Sierra Leone suggère que l'incapacité des acteurs politiques à forger une vision inclusive de l'ordre politique et à l'institutionnaliser explique en grande partie la manière dont l'Etat s'éloigner la société.

Il est également important de souligner l'aspet des identités sociales face a la politique. En soi, les identités sociales ne semblent pas constituer un grave péril à l'ordre sociopolitique. Toutefois, dans les pays où les élites politiques les manipulent, en jouant la carte ethnique, régionale ou locale, les conflits générés sont propices à l'escalade et à la mise en péril des interactions sociales. L'appartenance ethnique, par exemple, remplit d'abord des fonctions cognitives. Elle définit l'individu en tant que sujet ethnique dont l'identité est enracinée dans des processus et des événements historiques et contemporains. L'ethnicité offre une base comme mode d'organisation politique et sociale. Mais le plus souvent, l'ethnicité politique en Afrique subsaharienne fonctionne comme mécanisme de domination des élites, plutôt qu'une ressource de mobilisation émancipatrice. Une telle forme d'ethnicité est généralement liée aux intérêts et aspirations des élites dirigeantes.

---

[234] CLAPHAM. C. 2001 « Effondrement de l'Etat et tentatives de reconstruction en Sierra Leone : le jeu politique du local et du global » in in J. DU BOIS DE GAUDUSSON & J.F. MEDARD, (eds) " L'Etat en Afrique: entre le global et le local", *Afrique contemporaine*, 199: 3-7 : 177-192, p.177.
[235] TILLY, C. 1990, *op.cit*

En Afrique, l'imposition des frontières territoriales coloniales est souvent à l'origine d'Etats composites. Il en a résulté, dans de nombreux pays, une carence d'identité commune, laquelle aurait constitué un élément intégrateur comme cela s'est vérifié pour d'autres pays dans le monde.[236] Généralement privés des moyens militaires pour réaliser l'unité par la coercition, beaucoup d'Etats nouvellement indépendants recourent à la négociation politique comme outil essentiel de maintien de la cohésion sociale. Aussi, l'Etat est-il contraint de composer avec les intérêts ethniques, régionaux et souvent religieux afin de maintenir la paix sociale. Dans des situations, comme en Sierra Leone, où de telles négociations ne sont pas canalisées vers des voies institutionnelles efficaces, des interactions sociales peuvent n'être pas régulées et conduire par conséquent à la polarisation. Cette dernière est susceptible à son tour d'affaiblir la cohésion sociale et la notion même d'Etat comme force unitaire.

Historiquement, trois grands ensembles régionaux se distinguent en Sierra Leone : l'ouest, le sud et le nord. Le sud est en grande partie dominé par les Mende, et le nord par les Temne. L'ouest s'est affirmé comme une zone urbaine avec des brassages culturels et sociaux divers. La pluralité sociale du pays ne saurait être exclusivement décrite en termes de clivages primordiaux, dans la mesure où des classes sociales ont au fil du temps également acquis une relative importance. Des catégories comme les associations professionnelles, les ONG, les groupes de femmes et de jeunes, etc. en sont quelques indicateurs visibles.

Si la diversité décrite ci-dessus influence effectivement le jeu politique, la manière dont les identités sociales interagissent avec l'Etat contraste nettement avec ce qui s'opère ailleurs dans le sous-continent. La pluralité ethnique n'a jamais réellement constitué une menace à la survie de l'Etat sierra-léonais, contrairement à d'autres contextes où des groupes ethniques ont souvent exigé une redéfinition des contours de l'Etat.[237] Analyser les rapports entre la diversité sociale du pays et

---

[236] Voir ROTHCHILD, D.S. 1997, *Managing Ethnic Conflict in Africa: Pressures and Incentives for Corporation*. Washington, Brookings Institution Press.

[237]OSAHAGE, E. 1998, The Character of the state, legitimacy crisis and social mobilization in Africa: An explanation of form and character, *Africa Development*, 14 (2), Voir le meme auteur, 2001, Existing from the Existing State in Nigeria, in BAKER, S., DODDS, M et KHOSA, M (eds) *Shifting African Identities*,

l'Etat nous amène à énoncer deux propositions principales. La première est que la politisation des identités sociale a conduit à la polarisation du paysage politique. Ensuite, ces identités polarisées sont devenues des canaux institutionnels qui les relie avec l'Etat. L'émergence de formations ethno-régionales telles que les Northern Forum, soulignent bien a quelle point les identités sociales sont devenues des canaux représentatifs.

On a relevé précédemment la politisation systématique de l'ethnicité dans la période qui remonte à l'ère coloniale. Dès la fin du 19ème siècle, l'administration coloniale britannique a encouragé l'instrumentalisation des identités ethniques qui devient le fléau politique de la Sierra Leone indépendante. Durant l'ère coloniale, les conflits ethno-régionaux les plus vifs opposaient les élites Krio aux élites provinciales. Les Krios, forts d'une longue histoire d'éducation occidentale et de supériorité administrative, rejetaient toute forme d'égalité politique avec leurs pairs issus des provinces. Un tel rejet était évidemment favorisé par la politique coloniale du « diviser pour mieux régner ». Alors que l'administration coloniale s'appuyait sur la dichotomie colonie/protectorat, les développements politiques ultérieurs allaient en découler. La primauté donnée lors de la période de colonisation à l'intérieur du pays a donné aux Krios des avantages en termes d'éducation, de commerce et d'autonomie, ce aux dépens des provinces. Au plan de la représentation politique, les Krios jouissent également d'une certaine domination par rapport aux autres groupes. Cet écart sociopolitique pose les bases de l'activation politique des identités Krio et provinciale par les élites. D'où l'émergence d'organisations politiques conformes à ces clivages et chargées d'exprimer, sur une base ethno-régionale, les demandes et intérêts de leurs membres, qu'ils soient Krios ou provinciaux.

La prépondérance du clivage Krios/provinciaux sera dépassée par la rivalité entre Mende du Sud et Temne du Nord. Bien que les élites Temne et Mende aient partagé la même identité politique avant l'indépendance, les deux groupes ethniques s'affrontent dans une lutte acharnée pour le pouvoir d'Etat. Avec

---

Pretoria, Human Sciences Research Council. DENG, F, et LEMARCHAND. R. 1996, *Burundi: Ethnic conflict and Genocide.* New York: Woodrow Wilson Press and Cambridge University Press.

d'autres élites septentrionales, les Temne quittent le *Sierra Leone People's Party* (SLPP) pour former le *All People's Congress* (APC), qui devient le principal parti d'opposition. Depuis lors, le SLPP est vu comme le parti Mende, tandis que les nordistes et Temne domineraient l'APC ; ces deux formations constituant les principales voies d'accès au pouvoir et aux ressources. Jimmy Kandeh observe que, lorsque le SLPP est au pouvoir, ce sont surtout des Mende qui occupent les portefeuilles ministériels ; tout comme dans les années 70 et 80, le régime APC a favorisé les « siens »[238]. Qui plus est, l'appartenance ethnique est déterminante pour les recrutements et les promotions dans l'administration ou dans l'appareil sécuritaire de l'Etat postcolonial. Après l'instauration du parti unique, les demandes politiques et la redistribution des charges publiques s'opèrent selon des lignes ethno-régionales. Le retour au multipartisme ne change d'ailleurs rien à la visibilité des facteurs ethno-régionaux marqués par des modèles de vote reflétant l'opposition nord-sud.

Le lien entre compétition politique et instrumentalisation de l'ethnicité affecte beaucoup les institutions politiques du pays, au point de compliquer davantage la formation de l'Etat. En premier lieu, ce lien explique la polarisation du paysage politique en fonction de blocs ethno-régionaux. En outre, on lui doit l'apparition et la prolifération d'associations ethno-politiques dans le pays. La plus importante de ces organisations est Ekutay, un très influent regroupement pan-Limba dans le sillage des présidents Siaka Stevens et J.S. Momoh qui en étaient eux-mêmes membres. Dans le sud, apparaissent des cercles comme la *Kono Progressive Union* ou *le Kpa-Mende Descendants Union*. Ces organismes constituent des formes de syndicats sociopolitiques autant que des groupes de pression. A ce titre, ils canalisent les revendications et conflits politiques au détriment des institutions étatiques existantes, une tendance qui traduit l'absence de formule adéquate susceptible de réguler la compétition et les conflits ethno-régionaux dans le cadre des institutions. En effet, en tant que système impersonnel de règles et d'agents qui intègre les conduites individuelles dans un cadre collectif, les institutions ne font pas sens là où les identités ethniques sont les moyens

---

[238] KANDEH, J., 1992. (A) o*p.cit*

légitimes pour adresser des demandes à l'Etat. La féroce compétition politique a en outre engendré des querelles entre divers groupes sociaux qui renforcent en plus la faible capacité de l'Etat à canaliser la compétition politique autour des institutions formelles. De telles tendances centrifuges érodent encore plus la capacité intégratrice déjà faible de l'Etat ; car la confiance en l'Etat faiblit ou est déplacée vers d'autres cercles d'appartenance primordiale et sociale. Sous l'Etat-parti, ce sont ces associations ethniques qui font le lien entre les différents groupes ethniques, d'une part, et l'Etat, d'autre part. En effet, au moment où le pays retournait au multipartisme en 1991, ces identités sociales et les structures qui les représentaient ont formé les bases de la construction des futurs partis politiques.

5. Facteurs externes

La position du pays dans l'économie politique globale peut également être avancée comme variable explicative pour comprendre certains éléments de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone. La situation de dépendance du pays dévoile des faiblesses inhérentes par rapport aux forces de la mondialisation. Les changements à l'échelle globale mettre en lumière la fragilité et la vulnérabilité de l'Etat, notamment à la suite de la « troisième vague » démocratique. Comme la plupart des autres Etats africains, la Sierra Leone se trouve de plus en plus marginalisée par rapport à l'économie politique internationale après la fin de la Guerre Froide. Cette marginalisation, alliée aux dynamiques internes, intensifie la crise des régimes patrimoniaux au point d'accélérer sa fragilité. Certains auteurs ont évoqué les répercussions de globalisation sur les Etats fragiles[239]. La littérature récente identifie les évolutions au niveau global des éléments externes décisifs dans l'effondrement de l'Etat. Certaines analyses vont même plus loin en estimant que les éléments en question génèrent des guerres civiles à l'ère post-bipolaire[240]. L'argument central en est que l'effondrement de l'Etat doit être compris comme une composante d'un environnement international post-Guerre Froide, dans lequel

---

[239] HELMAN, G. et RATNER, S. 1992, *op.cit.,* CLAPHAM. C. 2001, *op.cit*., YANIS. A. *op.cit*, LYONS, T. A. et SAMATAR. A.I. 1995, *op.cit*

[240]MANSON, D. T. 2003, Globalization, democratization and the prospects for civil war in the new millennium, *International Studies Review*, 5(4) : 19-35.

la mondialisation a remis en question l'autorité des Etats une situation de fragilité. Selon Yanis :

> "*les forces du capitalisme internationale et de la mondialisation sont considérées comme étant à la source de l'instabilité financière et la marginalisation de certaines régions du monde, fragilisant ainsi de l'extérieur l'autorité de l'Etat ; les formes diverses de 'société incivile', plusieurs types d'acteurs non-étatiques et sous-étatiques sont les forces les plus importantes et les plus visibles dans l'érosion de l'autorité étatique de l'extérieur mais aussi de l'intérieur* "[241]

De tels changements radicaux affectent considérablement la nature du système étatique surtout dans le tiers monde où les conditions de la consolidation de l'Etat ne sont pas toujours réunies. Cela remet en lumière le cercle vicieux de la crise de légitimité et la faible capacité de l'Etat à fournir les services. Ceci montre l'incapacité des Etats à absorber sereinement ces changements et explique notamment l'avènement de forces hostiles au concept de l'ordre public tel que dans la situation en Sierra Leone[242]. Clapham souligne que :

> "*bien que la mondialisation soit souvent décrite comme corrompant toute division du monde en des espaces territoriaux distincts, elle a en réalité eu des effets bien plus ambivalents. Dans certains cas, elle a créé ou renforcé certaines conceptions de l'espace, tandis que dans d'autres, elle les a effectivement ébranlées " [...] depuis l'indépendance il y a quarante ans, et surtout depuis la fin de la Guerre Froide, il devient de plus en plus évident que le maintien des Etats territoriaux en Afrique est un processus complexe et incertain, et que les mêmes forces de la mondialisation qui sont à l'origine de la création du système étatique participent également à son effondrement*"[243]

Menant une analyse très proche, Lyon[244] considèrent que les Etats artificiels sans forte base sociale, sans ressource, ni légitimité populaires ont survécu pendant la Guerre Froide grâce au patronage des superpuissances et aux normes

---

[241] YANIS, A. *op.cit*, p.67
[242] *Ibid*,
[243] CLAPHAM. C. 2001, *op. cit*, p.1
[244] LYONS, T. A. et SAMATAR. A.I. 1995, *op.cit*.

internationales qui maintenaient la stabilité. Plusieurs de ces Etats se sont trouvent dans cet état lamentable, dès lors que le soutien extérieur disparaît et que les demandes sociales en faveur de progrès économiques et de meilleure gouvernance se sont exprimées. A cet égard, leur fragilité devint plus susceptible aux chocs provenant de l'extérieur.

Un autre problème est lié à l'indifférence systématique au niveau international concernant l'évolution de la dictature et ses implications pour la survie à long terme de l'Etat. Observant les développements en Sierra Leone, un ancien ambassadeur américain décrit la manière dont :

> "*les diplomates résidents n'ont pas décrié ces développements, qu'ils considéraient comme des problèmes internes avec peu de conséquences pour les intérêts économiques des Britanniques, des Américains et d'autres*"[245]

Il est évident, si l'on en croit Clapham, que les super puissances de la Guerre Froide ont bien plus entretenu que déstabilisé les Etats fragiles. Un tel soutien impliquant la reconnaissance juridique ou formelle de leur souveraineté, il masque l'incapacité croissante de ces Etats à fonctionner de façon efficiente[246]. Au plus fort de la Guerre Froide, la souveraineté étatique apparaît comme une ressource précieuse. La communauté internationale a tendance à soutenir ces Etats et à protéger leur indépendance juridique, dans la mesure où :

> "*inverted state provide international actors with a relatively familiar pretend-administrative structure and a pretend set of bureaucratic rules and offices. This familiarity encouraged foreign powers and external actors to treat these entities as states*"[247].

Il va de soi que la fin de la Guerre Froide a remis en cause les bénéfices stratégiques de la souveraineté juridique, plusieurs régimes étant aux prises avec une crise de légitimité. Robert Jackson remarque que ce qui change alors, ce ne

---

[245]HIRSCH. J, *op.cit*. p 29.
[246] CLAPHAM, C. 2003, *op.cit*.
[247]FOREST, J.B. 1998, State Inversion and Non-state Politics, in L.A. VILLALON, L. A, et HUXTABLE, P. A, (eds), *op.cit,* p.46

sont tant les conditions empiriques des Etats, que les normes et institutions internationales au sujet de ces conditions[248]. Les régimes patrimoniaux sont confrontés à une double crise de la légitimité, aussi bien sur leur territoire qu'au sein de l'environnement international[249]. Si le soutien des superpuissances de la Guerre Froide avait un temps maintenu les régimes patrimoniaux sur le court terme, il créait également des problèmes pour la survie à long terme des Etats en question. Par conséquent, il devenait de plus en plus difficile de maintenir un tel soutien face aux changements intervenant tant au niveau global qu'au sein des sociétés locales, où les fonctions étatiques peinaient à s'imposer. Cela dit, les changements radicaux post-Guerre Froide affectent surtout les Etats fragiles; ceux qui se retrouvent incapables de générer la légitimité nécessaire à leur consolidation.

En Sierra Leone, les implications des changements internationaux érodent davantage ce qui restait des frêles structures étatiques. Au moment où le paysage de l'aide au développent était axé sur la question de la légitimité, la construction de l'Etat se pose. L'impact de la mondialisation sur l'érosion de l'Etat se concrétise dans les secteurs économique et politique. Mais bien avant la fin de la Guerre Froide, des changements internationaux avaient déjà commencé à atteindre l'économie fragile du pays. En termes de revenus, la Sierra Leone dépend largement de l'exportation de matières premières et des prix du marché international. En outre, l'économie de la Sierra Leone est principalement basée sur l'agriculture, qui représente le secteur le plus important en termes de contribution au PIB. Les performances dans ce secteur sont donc également étroitement liées aux évolutions des cours mondiaux. Par exemple, en 1971, le prix d'une tonne de cacao sur le marché international était de £3000, avant de chuter à £600 en 1986[250] entraînant le déclin des exportations. Par ailleurs, le pays ne produit pas d'autre énergie que l'électricité ; situation qui l'a rendu particulièrement vulnérable aux deux augmentations successives des prix du pétrole intervenues dans les années 70. De même, en 1970, les importations de pétrole brut représentaient environ 4,6

---

[248]JACKSON. R.A. 1995, *op.cit*.
[249]BADIE. B. 1999 *Un monde sans souveraineté. Les Etats entre ruse et responsabilité*, Paris, Fayard.
[250] FYLE. C. M. 1993,The political and Economic scene in Three Decades of Independence, in FYLE, C.M., (ed), *op.cit*

millions de Leones, soit 5% du total des importations ; en 1984 le même poste de dépenses s'élevait à plus de 7%. Les chiffres de la banque centrale du pays montrent que le coût de pétrole équivalait à 25% des recettes d'exportation[251]. Ces contraintes externes ont, dans une large mesure, affaibli la capacité de l'Etat à générer des ressources et en même temps fournir des services.

En outre, la baisse de l'aide combinée à l'augmentation du service de la dette et aux conditionnalités strictes accroissent les problèmes de création de revenus et provoquent une désillusion répandue. Le désintérêt post-Guerre Froide s'est traduit par une dépendance accrue du pays à l'égard des prêts internationaux et de l'aide. Selon la remarque de Conteh Morgan et Dixon Fyle, l'intervention des programmes extérieurs est devenue un trait distinctif de l'économie politique du pays, le fonctionnement de l'Etat dépendant fortement d'un tel soutien. Les conditionnalités attachées à l'aide se sont révélées déterminantes sur l'économie et la politique patrimoniale des dirigeants postcoloniaux. En l'absence de solutions internes pouvant inverser le déclin économique, Stevens et Momoh se tournent alors vers les institutions financières internationales, dont l'arrivée de fonds coïncide avec des conséquences dévastatrices pour l'économie politique du pays. En échange des prêts, les créanciers ont en effet exigé des coupes énergiques dans certaines dépenses publiques, ainsi que l'abandon des subventions sur certains produits. Ces mesures débouchent notamment sur une diminution nette de 84,6 % dans les subventions du riz et du carburant[252]. Il s'ensuit une hausse vertigineuse des prix des produits de base, de même qu'une dévaluation de la devise du pays. Les autres conséquences qui en découlent sont la fermeture d'agences gouvernementales avec le licenciement de milliers d'employés ; la baisse en valeur réelle des salaires des fonctionnaires et des irrégularités dans le versement de leurs salaires, qui engendre un recul très remarquable dans la fonction publique. Président Siaka Stevens a qualifié cette situation de suicide politique.

Les mesures se sont inscrites dans le concept de la Banque mondiale de « moins d'Etat, mieux d'Etat », Au lieu de rendre l'Etat plus efficace, elles l'ont

---

[251] *Ibid.*
[252] CONTEH-MORGAN et DIXON- FYLE, M, *op.cit*.

affaibli au point de le rendre de plus en plus dépendant des canaux informels, comme le remarque Reno:

> "*L'ironie des politiques d'ajustement structurel et de leur postulat d'une dichotomie Etat-société est que ces politiques renforcent les mêmes caractéristiques patrimoniales de la gouvernance africaine auxquelles elles sont supposées remédier*"[253]

Il apparaît que plusieurs composantes importantes des réformes menées ne visaient pas la construction d'institutions étatiques. Au contraire, elles ont nettement affaibli les quelques fonctions étatiques restantes. Cela a eu pour effet un rétrécissement du champ d'action de l'Etat, qui n'a fait qu'aggraver son processus d'ancrage et de consolidation. Les mesures édictées par les bailleurs ont en revanche aidé à renforcer les marchés informels et sont devenues un facteur significatif dans l'évolution et le maintien de l'Etat fantôme.

L'ère post-Guerre Froide marque aussi le triomphe des théories de la « fin de l'histoire », qui posent la démocratie libérale comme l'horizon vers lequel tendent nécessairement toutes les sociétés. Cette réalité se fait jour à un moment où les problèmes globaux comme l'aggravation des disparités socio-économiques et l'instabilité financière internationale persistante, constituent de réelles menaces à la pérennité de l'Etat. Pour les théoriciens de la résilience de l'Etat, celui-ci est la seule force à même de produire l'autorité nécessaire pour faire face aux revendications croissantes des différents groupes sociaux, afin d'assurer le développement durable essentiel à l'ordre public et à la stabilité. Malheureusement, ceci n'était pas le cas dans une majorité de pays africains où le sursaut démocratique post-Guerre Froide renforçait les pressions en faveur du multipartisme. David Holloway et Stephen Stedman notent que deux facteurs ont contribué à la vague d'instabilité politique des années 80 en Afrique subsaharienne, alors que la communauté internationale commençait à manifester son impatience à l'égard des gaspillages et de la corruption liés aux régimes. Ils citent les sévères

---

[253] RENO, W. 1996, Ironies of Post-cold War Structural Adjustment in Sierra Leone, *Review of Africa Political Economy*, No 67, : 7-18. p.12

conditionnalités économiques liées à l'aide et la nécessité d'une gouvernance transparente[254]. Pour Holloway et Stedman:

> "*Si les dirigeants africains respectaient les préceptes dictés par les institutions financières Internationales, ils se privaient des instruments leur permettant de continuer à soutenir leurs clients. Si les dirigeants décidaient de défier ces institutions financières, ils perdaient l'accès à un capital international dont ils ont cruellement besoin. Dans un cas comme dans l'autre, l'état patrimonial était menacé*"[255]

Les revendications croissantes en faveur de la libéralisation politico-économique engendrent une vague de mouvements démocratiques à travers le continent africain. A l'aube des années 1990, certains régimes sont confrontés à une crise de légitimité de l'Etat à laquelle les dirigeants africains répondent de diverses manières. En Sierra Leone, ces réponses soulignent cependant les limites de l'aptitude des institutions étatiques à gérer les forces concomitantes de la libéralisation économique et politique.

Suite au « discours de La Baule », la Sierra Leone est comme d'autres, exposée aux vents extérieurs du changement. Ces pressions ravivent les revendications internes en faveur du multipartisme[256] ; de sorte que l'apparition de l'insurrection armée est largement vue comme une manifestation de l'incapacité de l'Etat à répondre aux demandes de changement. Sur la base de l'exemple sierra-léonais, Christopher Clapham a brillamment mis en exergue l'impact des forces globales sur la résilience de l'Etat en Afrique. Il affirme que les Etats africains devaient s'adapter aux énormes défis des conditionnalités éditées par les bailleurs alors même que l'emprise des élites dirigeantes sur la société était affaiblie par l'expression des revendications en faveur d'une démocratie multipartiste, lesquelles reposaient sur l'alliance entre les forces globales et les populations

---

[254] HALLOWAY, D et STEDMAN, J.S. 2002, Civil Wars and State-Building in Africa and Euroasia, in BEISSENGER.M.R. et YOUNG, C, (eds) *op.cit.*
[255] *Ibid*, p.175
[256] Le famueux discours pronouncer par François Mitterrand a "La Baule" concernant l'aid au development.

locales[257]. Un argument semblable est également avancé par Paul Richards. Dans son analyse sur les causes du conflit en Sierra Leone, il observe que :

> "*La crise de l'Etat patrimonial est une des conséquences principales de la fin de la Guerre Froide en Afrique. Un vide dangereux s'est créé autour de plusieurs Etats africains à l'intérieur desquels quelques éléments plus libres de la société civile en sont arrivés à s'essayer à des formes alternatives d'organisation politique*"[258]

De plus, la porosité des frontières internationales des Etats faibles, ce que Clapham appelle « les éléments explicitement internationaux », joue également un rôle important dans l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone. La manière dont la politique régionale d'insurrection a précipité l'effondrement des Etats souligne bien l'incursion du « global », que ce soit dans le cas sierra-léonais ou dans une majorité de pays africains[259]. Des situations similaires ont montré l'importance primordiale du facteur international dans la vague complexe de crises qui a submergé la Sierra Leone et d'autres régimes patrimoniaux subsahariens. Il est également intéressant de noter que l'effet des pressions économiques globales sur les Etats dépend non seulement des résultats économiques de ces Etats, mais aussi de la capacité d'adaptation des institutions politiques au changement. Les liens entre les changements à l'international et l'affaiblissement de l'Etat peuvent s'expliquer comme une conséquence des facteurs internes et des pressions globales.

6. L'instabilité politique régionale

Le dernier facteur de l'histoire de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone est l'instabilité régionale. L'instabilité et le conflit engendrés ne sont pas seulement influencés par des changements sociaux et politiques spécifiques, ils illustrent eux-mêmes une tendance à changer le cours des événements de manière imprévisible. L'instabilité régionale résulte souvent d'une décomposition interne à un pays avec des effets de propagation, à l'image du conflit libérien et de son impact sur la

---

[257] CLAPHAM. C. 2001, *op.cit*
[258] RICHARDS, P. 1999, *op cit*, p.36
[259] CLAPHAM. C. 2001, *op.cit*. Voir aussi OTTAWAY, M. 2003, *op.cit,* BEISSENGER. M.R et YOUNG, C, o*p.cit*

Sierra Leone. Après l'effondrement soudain du régime de Samuel Doe au Libéria, le *National Patriotic Front of Liberia* (NPFL) dirigé Charles Taylor prend le contrôle d'un certain nombre de zones frontalières de la Sierra Leone, la Guinée et la Côte d'ivoire. Ce contrôle territorial exercé par le NPFL pose d'immenses défis socio-économiques, politiques et sécuritaires à l'ensemble du bassin du fleuve Mano, dont la Sierra Leone.

La régionalisation naît de la controverse selon laquelle des frontières internationales poreuses peuvent être aussi bien inoffensives dans certains cas, que constituer des menaces à la sécurité dans d'autres. C'est-à-dire que l'interdépendance des régions créée de l'insécurité autant qu'elle fournit de nouvelles opportunités économiques. Les dirigeants des Etats africains qui fonctionnent relativement bien considèrent généralement que la présence d'un Etat voisin fragile est dangereuse[260]. En d'autres termes, les Etat fonctionnels reconnaissent que leur propre sécurité doit tenir compte de facteurs régionaux à la fois internes et externes. Les Etats voisins fragiles engendrent des menaces comme la circulation des armes, la contrebande, les afflux de réfugiés et le lien potentiel entre les factions insurgées et l'exportation de la violence. De tels dangers constituent un énorme risque pour la stabilité des États défaillants et plus encore pour l'ordre normatif régissant les relations interétatiques africaines. Bref, le déclin de la capacité d'un Etat à imposer la paix sur son propre territoire est perçu comme une menace pour la stabilité des Etats voisins.

Cependant, l'aptitude à exploiter des frontières avec la complicité, ou tout au moins le consentement, d'un Etat voisin a été décisive pour la plupart des insurrections africaines[261]. L'assaut du NPFL de Charles Taylor sur le régime Doe au Libéria a été rendu possible par sa capacité à opérer au-delà de la frontière avec la Côte d'Ivoire, après l'échec de précédentes incursions en Sierra Leone[262]. De même, c'est seulement après la survenance de la guerre civile libérienne vers la fin

---

[260]ROTHCHILD, D. 2002, « The Effects of State Crisis on Africa Interstate Relations » in BEISSENGER.M.R. et YOUNG, C (eds) *op.cit*,

[261] Voir CLAPHAM, C. 1998 (ed) *African Guerillas*, Oxford, James Currey.

[262] Pour une analyse politique sur les guerres dans le fleuve mano, voir ELLIS, S. 2001, War in West Africa, *The Fletcher Journal of World Affairs*. Vol.25, No. 2. : 33-39.

1989, que le RUF a été en mesure de rejoindre la frontière à partir de laquelle il pu lancer une campagne violente en Sierra Leone. De même, il y a des preuves témoignant de la manière dont les frontières communes au Rwanda, à la RDC et à l'Ouganda ont joué un rôle déterminant dans l'apparition des guérillas dans ces pays[263]. Les frontières poreuses entre des Etats faibles se détériorent souvent en « espaces anarchiques », qui sont propices au développement de la violence et à son éventuelle exportation au-delà des frontières, ainsi qu'on l'a vu dans le bassin du fleuve Mano et dans la zone des Grands Lacs.

Par exemple, l'éclatement de la guerre civile libérienne en 1989 a eu d'énormes conséquences sociopolitiques sur la Sierra Leone : rupture du commerce frontalier, afflux de réfugiés, instabilité politique accrue et instigation du conflit armé sierra-léonais en 1991. Concernant les réfugiés, seulement entre 1989 et 1998, on dénombre 350.000 personnes fuyant le Liberia pour la Sierra Leone[264]. Cet afflux génère des tensions sur les ressources, engendrant des quasi-pénuries. La gestion de ces populations se révèle généralement problématique. Aux déplacements humains s'ajoutent les effets déstabilisants de propagation de la guerre en soi. Une situation dont profite le RUF pour lancer son attaque et qui fait dire à Paul Richards que :

> "*Les causes immediate de l'insurrection en Sierra Leone sont à chercher dans les évènements lies à la guerre civile au Liberia voisin*"[265].

Bien avant l'éclatement de la guerre, il y avait déjà des preuves de mouvements d'armes à la frontière en direction de la Sierra Leone, dans le cadre d'une véritable « économie de la guerre » des zones frontalières. Cela a d'ailleurs facilité l'accès du RUF aux « ressources de la guerre » à l'intérieur et hors du pays. Autre facteur important, le soutien sans faille du NPFL libérien au RUF, notamment en termes d'armes et de combattants mobilisés dans la bataille sierra-léonaise. On estime que l'appui de Charles Taylor correspondait à un calcul stratégique consistant à étendre la guerre à la Sierra Leone en raison de la

---

[263] Voir CLAPHAM, C. 1998, (ed) *op.cit.*
[264] KEEN, D, *op.cit*
[265] RICHARDS, P, 1999, *op.cit*, p.2. Voir egalement, RICHARDS, P. 2001, War and Peace in Sierra Leone, *The Fletcher Forum of World Affairs*, 25 (2)

participation de cette dernière aux forces d'interposition ouest-africaines ECOMOG. Le calcul de Taylor intégrait aussi la volonté de contrôler les mines de diamants sierra léonaises, aisément accessibles depuis la frontière. Les motivations économiques fréquemment évoquées, ne sauraient faire oublier l'ambition personnelle de Taylor dans tout le bassin du fleuve Mano. Amos Sawyer[266], un ancien président libérien a ainsi précisé le projet de « Pax Liberiana » à la Taylor :

> "*Les ambitions de Taylor semblent avoir été plus grandioses. Il voulait non seulement contrôler le Liberia et l'ensemble de ses ressources, mais aussi être le dirigeant de la région du bassin du fleuve Mano, qui inclut la Guinée et le Liberia*"[267].

En fait, la création par Taylor d'une multinationale rebelle incluant sierra léonais, gambiens, burkinabés et libériens avait donc pour principale projet d'établir sa « Pax Liberiana », ce qui constitue bien un élément supplémentaire dans le rôle instrumental de l'instabilité régionale ayant amené à la guerre civile en Sierra Leone.

---

[266] SAWYER A. 2005, *Towards Democratic Governance in Liberia*, Boulder, Lynner Rienner.
[267] *Ibid, p.26.*

CHAPITRE III

LES MANIFESTATIONS DE LA CRISE

Vers la fin des années 1990, les difficultés liées à la personnalisation du pouvoir, à la mauvaise gestion économique et à la fracture Etat-société ont eu de graves conséquences politiques sur le fonctionnement de l'Etat. Il est cependant évident que les causes profondes de crise politique étaient à l'œuvre bien avant la manifestation effective de l'effondrement de l'Etat. Ainsi, la crise de légitimité dont souffrait l'Etat, l'instabilité politique, la désintégration institutionnelle, la crise socio-économique, la fragilité des rapports entre l'Etat et la société, l'éclatement du conflit et ses effets ont été autant de signes d'une crise politique plus profonde.

1. Crise de légitimité

L'un des traits majeurs de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone est la crise de légitimité qui caractérisa l'exercice du pouvoir suite à la transformation du système politique du pays en régime de parti unique. Un des dilemmes de cet Etat post-colonial était son incapacité croissante à engendrer une légitimité et donc à gouverner de façon efficace. Cette situation a abouti à une crise de légitimité de l'Etat, largement marquée par l'incapacité de l'Etat à développer des relations constructives avec la société, qui passeraient par la provision de services, et engendreraient un support populaire à l'Etat. De manière générale, lorsque l'autorité de l'Etat est limitée, du fait d'un manque de consensus populaire et d'un échec face aux attentes de la société, sa légitimité en pâtit. Par ailleurs, l'absence d'un consensus populaire entraîne une érosion de la relation morale qui existe entre la société et ses dirigeants[268].

La crise de légitimité qu'a traversée l'Etat post-colonial en Sierra Leone sera ici analysé à la fois dans sa forme normative et dans sa forme empirique[269]. Sur le plan normatif, on s'intéressera à l'établissement des normes et des structures

---

[268] CLAPHAM, C. 1996, *op.cit.*

[269] Pour une analyse sur la légitimité des Etats en Afrique, voir Englebert, P. 2000, *State Legitimacy and Development In Africa,* Boulder, Lynne Rienner.

qu'un ordre politique particulier doit mettre en place, et auxquelles il doit se conformer, afin d'être considéré comme légitime. Dans le cas de la Sierra Leone, il s'agit, entre autres, d'élections libres et justes. Sur le plan empirique, il s'agit des attentes de la population en ce qui concerne l'ordre politique, attentes qui se forment en fonction des attentes matérielles et symboliques. En Sierra Leone, la capacité de l'Etat à procurer des services de base, tels que la sécurité et les systèmes de santé, est un facteur déterminant pour mesurer sa légitimité. Au fil des années, on a pu observer que l'échec de l'Etat à imposer son autorité sur la société a conduit à une considérable crise de légitimité dont les conséquences ont marqué le fonctionnement de l'Etat.

Ainsi que nous l'avons vu plus haut, l'indépendance ne fut pas le résultat d'une revendication populaire, mais représenta davantage l'aboutissement de la volonté du gouvernement colonial britannique d'accorder l'indépendance à ses colonies ouest-africaines. Suite à l'indépendance, il revint au régime de construire sa propre légitimité. L'Etat eut donc à redéfinir ses relations avec la société. Aussi, il fut nécessaire non seulement de se réapproprier les sources existantes de légitimité, mais également de définir une nouvelle forme d'ordre politique. Les dirigeants de l'Etat nouvellement indépendant furent ainsi confrontés à la tâche de montrer leur capacité à ancrer l'autorité de l'Etat au sein de la société. Cette tâche nécessitait surtout que l'Etat étende son autorité sur l'ensemble du territoire et sa population et mettre en place des organes coercitifs et administratifs. Il doit aussi rechercher la capacité à fournir des biens et services publics aux populations, et de promouvoir la participation du peuple à la gouvernance. Les dépositaires de la légitimité populaire eurent aussi à montrer qu'ils mettaient leurs intérêts personnels au service de la poursuite des objectifs de l'Etat. Ce défi implique enfin l'acceptation populaire des règles qui régissent l'exercice du pouvoir sur la population.

Le problème de la légitimité a persisté jusqu'au début de la période post-indépendance. L'enjeu de la participation devint épineux au lendemain de l'indépendance, suite aux élections de 1967 qui se soldèrent par la victoire de l'APC, parti d'opposition. Dès lors, le pays ne connut plus aucune élection

compétitive et ce, jusqu'au rétablissement du multipartisme dans le pays en 1996. Les dirigeants de l'APC estimaient et soutenaient que le multipartisme constituait une véritable menace pour l'unité et le développement de la nation. Le processus d'urbanisation rapide et le développement du secteur éducatif prirent le pas sur la prise en compte des revendications en faveur d'un mode de gouvernance plus participatif. En dépit d'énormes progrès enregistrés en matière de développement des infrastructures et sur le plan des ressources humaines, l'APC ne prit pas conscience que la participation populaire était cruciale pour le renforcement de la légitimité de l'Etat, et donc de sa capacité à rendre le développement possible. Selon Dixon Fyfe et Conteh-Morgan, les problèmes de légitimité du pays remontent à 1964. Selon eux, « presque cinq ans après l'indépendance, les forces d'intégration du nationalisme connurent des fissures et des contradictions entre les significations coloniale et post-coloniale du pouvoir commencèrent à se faire sentir. En l'absence de cette légitimité nationaliste, Albert Margai se mit à consolider son pouvoir et à chercher à neutraliser toute opposition potentielle à son pouvoir»[270]. En conséquence, « la Sierra Leone tombe carrément dans la catégorie des pays dont la légitimité du régime est devenue contestable près de cinq années après l'indépendance »[271].

Les problèmes de légitimité s'aggravèrent avec l'instauration d'un régime de parti unique en 1978. Sous le régime APC, il n'existait aucune infrastructure électorale viable et l'organisation d'élections libres et impartiales devint une exception plutôt que la norme. Même les soi-disant « élections » sans compétition, qui eurent lieu entre 1978 et 1992 sous le parti unique, furent largement frauduleuses et ne reflétèrent pas le choix de la population. Les candidats se présentaient pour la plupart sans adversaire. Au lieu de, la participation populaire, c'est donc le néo-patimonialisme qui est devenu la source de légitimité de l'Etat. Bien que ceux qui bénéficiaient du système le considèrent comme légitime, un grand nombre de Sierra Léonais se sont éloignés de l'Etat.

---

[270] CONTEH–MORGAN, E, et DIXON-FYLE, M. 1999, o*p.cit*, p.77
[271] *Ibid*, p.78

En outre, la difficulté des régimes post-coloniaux à faire face à « la croissance exponentielle des revendications » affaiblit également les relations entre l'Etat et la société. La capacité des régimes successifs à garantir les services publics, à honorer le pacte social qui constitue l'élément majeur des relations Etat-société, demeura également problématique. Or, lorsqu'un gouvernement faillit à assurer les biens et services publics, cet échec entame sa crédibilité et, par conséquent, sa légitimité. La capacité de l'Etat à donner accès à des services tels que la sécurité est une source fondamentale de sa légitimité. La fourniture de services tels que la sécurité, les services de santé primaire et l'accès à l'éducation sont des exemples de réalisations qui donnent sens à l'existence de l'Etat. L'échec du régime APC à satisfaire les attentes populaires explique en partie la perte de confiance du peuple envers ce régime. Les difficultés auxquelles le gouvernement fit face pour mettre en œuvre des politiques publiques en matière de santé, d'éducation et de création d'emplois[272], aggravées par de mauvaises performances économiques, entama son autorité sur la population. Cela est plus problématique dans les zones rurales, où les services publics font défaut. De fait, la population rurale fut forcée de s'adapter à cette présence limitée de l'Etat, en ce qui concerne les services publics, en recourant à des moyens alternatifs. Cela indique à quel point la capacité de l'Etat à gouverner est réduite. Ici, la légitimité ne dépend plus de sa capacité à gouverner efficacement ou à solliciter le support populaire, mais plutôt du patronage, qui ne favorise en aucun cas des processus efficaces de formation de l'Etat. Cela souligne les limites de l'Etat face à sa responsabilité de sécuriser le support populaire et de démontrer sa capacité à gouverner de façon efficace. Ainsi, plutôt que d'émaner du soutien populaire, l'exercice du pouvoir devint largement dépendant du système international[273]. Cette situation pourrait se rapporter au concept de « quasi-Etat », suggéré par Robert Jackson[274], qui s'applique aux Etats dont la souveraineté est garantie par d'autres Etats alors

---

[272] Voir FYLE, C.M. 1993, (ed), *op.cit*
[273] CLAPHAM, C. 1996, *op.cit*
[274] JACKSON, R.A. 1995, *op.cit*

même qu'ils ne sauraient satisfaire aux exigences empiriques d'un Etat conventionnel[275].

Les dirigeants de la période postcoloniale établirent entre eux des relations, qui visaient à intégrer une partie de la société, utilisant la cooptation et la coercition comme éléments de leur stratégie de consolidation du pouvoir. Ainsi, l'ordre politique et les nouvelles formes de relations en vinrent à se définir en termes de réseaux néo-patrimoniaux. Ces relations s'appuyaient sur des échanges personnels entre les élites et ses clients. En l'absence d'autres sources de légitimité, les réseaux néo-patrimoniaux devinrent les moyens les plus pratiques et pertinents pour maintenir l'Etat, même si cela risque de miner l'autorité de l'Etat dans un sens général.[276] Le parti-Etat est devenu l'instrument principal qui sert à perpétuer le système patrimonial. Les réseaux néo-patrimoniaux procurèrent au régime APC des dividendes à court terme, puisqu'ils tendirent à créer une base de soutien social restreinte. Le mode de régulation du pouvoir a permis au régime de coopter l'opposition, et de diminuer de manière drastique l'espace public. Aussi, le recours croissant à la force par l'APC pour étouffer toute forme d'opposition au régime a augmenté la crise de légitimité suscitée par la mauvaise gouvernance et la défiance populaire.

Le recours à la force sous le régime APC se manifesta sous plusieurs formes, notamment par le bâillonnement de l'opposition et des enceintes de participation publique. Les partis d'opposition officiels furent bannis alors que l'autonomie des organisations de la société civile, telles que les syndicats, fut largement sapée. Ainsi, le leader du *Sierra Leone Labour Congress* (Confédération des Travailleurs de la Sierra Leone) fut nommé au Parlement suite aux menaces de grève lancées par son mouvement au début des années 1980[277]. De même, en 1983, James Kabia, un leader syndical fut limogé de la Confédération des travailleurs au profit du beau-frère du Président, Ibrahim Langely, qui fut porté à la tête du mouvement syndical[278]. En 1979, le président du Syndicat des Enseignants de la

---

[275] *Ibid*
[276] Voir BAYART, J-F. 1989, *op.cit*. Également du même auteur, 1991, *op.cit* MEDARD, J-F, 199, *op.cit*
[277] CONTEH–MORGAN, E. et DIXON-FYLE, M. 1999. *op.cit*
[278] *Ibid*

Sierra Leone fut également nommé au Parlement lorsque les enseignants se mobilisèrent et menacèrent de lancer un mouvement de grève générale en raison de leurs mauvaises conditions de travail, du défaut de paiement de leurs salaires et d'autres griefs[279]. Toutes ces nominations se firent donc délibérément dans le but d'éliminer toute forme d'opposition au régime APC. De même, les mécanismes de contrôle tels que les médias indépendants ou les syndicats ont été systématiquement étouffés.

Les médias, qui constituaient le seul relais de diffusion d'opinions contestataires, furent systématiquement neutralisés. L'ère postcoloniale immédiate avait connu une culture médiatique florissante, depuis la création de la première société de presse en 1924. Le paysage médiatique était avant-gardiste, en comparaison avec la situation qui prévalait partout ailleurs en Afrique. A partir de la prise du pouvoir par l'APC en 1967, une série de lois sur la presse fut promulguée, plantant ainsi le décor d'une lutte constante entre les médias et le régime. Le gouvernement harcela sans cesse les médias, recourant parfois à la violence, aux arrestations et aux détentions de journalistes. En 1980, le gouvernement adopta notamment une loi d'amendement sur les journaux qui aboutit à l'interdiction de publication de onze hebdomadaires en 1983[280]. Parmi ces journaux se trouvait le « *Tablet* » qui avait mené une campagne féroce contre le système de parti unique. Ses bureaux de Freetown furent attaqués et saccagés par des hommes de main de l'APC et son équipe éditoriale prit le chemin de l'exil. Les revendications en faveur de réformes politiques devinrent, par conséquent, largement dispersées. Au premier rang des mouvements de lutte en faveur des réformes démocratiques se trouvaient les étudiants, les enseignants d'universités, quelques journalistes courageux ainsi que la *Sierra Leone Bar Association* (Association des Avocats de la Sierra Leone). En dépit des revendications croissantes en faveur d'un système de gouvernance plus participatif, en particulier dans les années 1980, il n'y eut aucune réforme ou amorce de réponse à ces demandes. Finalement, l'acceptation par l'APC des réformes électorales en 1990, et la promulgation d'une constitution multipartite cette même année arriva plutôt

---

[279] Voir *NEW AFRICA*, 137, mars 1979, p.105
[280] CONTEH–MORGAN, E. et DIXON-FYLE, M. 1999. *op.cit*

tardivement. La crise de légitimité a davantage fragilisé l'Etat et l'a rendu plus contestable par la majorité de la population.

2. L'instabilité politique

Le problème de légitimité qui minait le régime APC engendra un cycle d'instabilité politique, couronné par l'éclatement du conflit en 1991 et le renversement du régime en 1992. La destruction systématique de toutes formes d'opposition et de relais institutionnel permettant une participation à la gouvernance provoqua de violentes réactions de la part d'une section de la société. L'incapacité de l'Etat à garantir la sécurité ou la participation populaire a conduit certains groups tels que le RUF à questionner l'existence même de l'Etat. La violence s'érigea comme forme de participation à la gouvernance. Face à la rébellion, l'attitude de l'APC suscita et renforça l'impopularité du régime, en particulier lorsqu'il apparut qu'il se servait de la guerre comme prétexte pour retarder la transition vers le système démocratique multipartite. Cette situation accrut encore davantage le doute de l'opinion publique sur la capacité du régime à mettre un terme à la guerre et à conduire des élections multipartites. L'éclatement du conflit alimenta la crise de légitimité du régime, suscitant des revendications populaires en faveur du changement. Ainsi, le conflit symbolisa le paroxysme de la crise de légitimité du régime et puis l'Etat. La réponse du gouvernement à cette guerre et le traitement réservé aux soldats qui combattaient posèrent les jalons du coup d'Etat militaire qui renversa finalement le régime APC en mars 1992.

Les coups d'Etat militaires devinrent un mode largement reconnu de changement de régime, en particulier dans les pays où la représentation populaire restait difficile. La première génération de coups d'Etat en Sierra Leone remonte au milieu des années 1960, cependant les coups d'Etat des années 1990 se démarquent sensiblement de ceux des années 1960, en grande partie en raison de leurs implications profondes pour la gouvernance du pays. Mais tous ces coups d'Etat partagent des points communs. En Sierra Leone, les coups d'Etat - à l'exception du coup de 1997 – peuvent être analysés comme une réponse à la crise de légitimité de l'Etat. Le premier coup, en 1967, était une tentative d'empêcher l'APC de prendre les rênes du pouvoir à la suite de leur succès électoral.

Cependant les coups d'Etat qui ont succédé étaient en grande partie menés en réaction à d'immenses problèmes de légitimité générés par Albert Margai au temps du SLPP. Le coup d'Etat du *National Provisional Ruling Council* [Conseil National Provisoire de Gouvernement] (NPRC) en 1992 se déroula au plus fort des revendications en faveur du changement et fut précipité par des remous sociaux. Les contestations de la population des années 1980 et 1990 se focalisaient sur les problèmes de baisse du niveau de vie, de corruption des dirigeants et de nécessité d'une libéralisation du système politique ainsi que sur la fin du conflit.

Ce coup d'Etat modifia complètement le système de gouvernance et mit fin à près de trois décennies de règne du parti unique. En mettant un terme au régime APC, il remit en cause l'ordre socio-économique et politique qui régissait la vie politique et sociale du pays depuis des années. Ce coup d'Etat fut conduit par des officiers subalternes et des sous-officiers, qui constituent un groupe connu sous le terme de « Militariat »[281]. Selon Kandeh, cette catégorie de militaires se recrutait dans la classe inférieure de l'armée qui était plus encline à l'instabilité. Peu après, le régime NPRC fit à son tour face à une crise de légitimité, qui ne trouva d'issue que dans une intervention militaire. Pendant leurs quatre années de pouvoir, ils ne purent remédier à la crise de légitimité dont souffrait l'Etat. En dépit du soutien populaire dont bénéficiait initialement le nouveau régime militaire, qui découlait largement de l'impopularité du régime précédent, le NPRC ne tarda pas à faire face à des pressions en faveur du retour du pays à un régime civil. Cette situation se rapporte à l'analyse de Liebenow[282] sur la légitimité des coups d'Etat, dans laquelle il soutient que l'acceptabilité et la popularité de la plupart des régimes militaires ne dépendent pas nécessairement de la dynamique ou du motif du coup d'Etat, mais de la popularité du précédent régime.

Les jeunes officiers ne parvinrent pas à répondre aux attentes populaires qui avaient accompagné la prise du pouvoir par l'armée. Comme le relève Jimmy Kandeh, le pouvoir NPRC se caractérisa par la « violence et l'instabilité ; la

---

[281] KANDEH, J-D. 1996 «What does the Military do when it Rules: Military Regimes in the Gambia, Liberia and Sierra Leone », *Review of Africa Political Economy*, 23(69),

[282] LIEBENOW G. 1986, "The Military Factor in African Politics! A Twenty Five Year Perspective" in CARTER, G et OMEARA, P (eds), *African Independence: the First Twenty Five Years,* Bloomington, Indiana University Press.

corruption et les violations des droits de l'homme étaient devenues courantes. Le régime n'avait pas réussi à renforcer les capacités de l'Etat, à restaurer la discipline militaire ou à créer de nouvelles institutions sociales et politiques »[283]. Les efforts de lutte contre la corruption, au cœur de leur mission, restèrent limités, ce qui les rendit très impopulaires. Les commissions d'enquête destinées à s'attaquer à la corruption créées sous l'ancien régime ne parvinrent pas à empêcher l'implication du NPRC dans des actes de corruption. La corruption devint également un mode d'accumulation de biens pour les jeunes officiers. Les violations des droits de l'homme devinrent également très courantes sous leur régime, le gouvernement se livrant systématiquement aux exécutions arbitraires de membres de l'ancien régime. En outre, l'insurrection du RUF lancée sous le régime APC s'intensifia sous le NPRC, la rébellion se généralisa et devint encore plus menaçante au cours de cette période.

Avant l'arrivée au pouvoir du NPRC, la démocratisation figurait déjà sur l'agenda politique du pays. Les objectifs affichés du NPRC étaient de mettre un terme à la guerre et d'instaurer dans le pays un régime multipartite. Les revendications internes en faveur de la démocratie, couplées à la pression internationale, forcèrent le NPRC à organiser à contrecœur des élections et à rendre en 1996 le pouvoir à un gouvernement démocratiquement élu. Par ailleurs, la performance de ce régime en termes de changement institutionel resta très faible et on assista à un effondrement accéléré des institutions, dont l'armée, conduisant à un nouveau coup d'Etat qui évinça le chef de l'Etat en 1995. Une des conséquences les plus profondes fut que le NPRC instaura une nouvelle dynamique dans la politique du pays : la menace la plus importante que le NPRC fit peser sur la société sierra léonaise ne porta ni sur les violations des droits de l'homme ni sur la désinstitutionalisation de la politique, mais l'introduction du militarisme dans le paysage politique du pays. Il est intéressant de noter qu'entre 1992 et 1998, la violence a remplacé toute forme de revendication politique, et les coups d'Etat sont devenus un moyen acceptable, voire populaire de prise du pouvoir.

---

[283] KANDEH, J. 1996, *op.cit,* p.387.

Il est évident qu'après l'indépendance, le système de gouvernance dépendait de la cooptation et de la coercition qui étaient des instruments clés de la consolidation du pouvoir. C'est ainsi que la légitimité du régime et de l'Etat eut pour socle le néo-patrimonialisme et que très peu d'efforts furent réalisés en faveur de la consolidation de la légitimité populaire à travers des élections et la mise en œuvre de biens et services publics. La crise de légitimité découlant de cette situation engendra l'instabilité politique qui eut de profondes implications sur la gouvernance de l'Etat. Le cas de la Sierra Leone illustre le lien complexe qui existe entre légitimité du régime et stabilité politique. L'incapacité de l'Etat à s'approprier les diverses sources de légitimité qui lui permettraient de gouverner efficacement était une indication claire de l'effondrement de l'Etat. L'autorité limitée de l'Etat dérivait en grande partie de sa faible capacité – un signe de la fragilité de l'Etat.

3. La désintégration institutionnelle

La politisation excessive et l'absence de bonne gouvernance apparaissent de manière significative dans la détérioration progressive des performances des institutions étatiques telles que la fonction publique, la justice, les syndicats, l'armée et la police. Les atteintes délibérées à l'intégrité et à l'efficacité des institutions débutèrent sous le régime d'Albert Margai en 1966, avant de s'intensifier pour atteindre leur apogée au milieu des années 1980. Le déclin des institutions s'appréhende encore mieux dans le contexte de consolidation des pouvoirs post-coloniaux, immédiatement après la période qui suivit l'indépendance. La constitution de 1971 jeta les bases du déclin systématique des institutions étatiques nécessaires au développement politique et institutionnel du pays.

3.1 La fonction publique

La fonction publique est emblématique de la crise de gouvernance qui a caractérisé l'administration publique en Afrique. Au moment de l'indépendance en 1960, la fonction publique était réputée pour son professionnalisme et son efficacité. Après près d'un siècle d'apprentissage sous l'administration coloniale

britannique, le pays héritait en effet d'une bureaucratie relativement développée fournissant de manière efficiente des services publics tels que la sécurité, en particulier au cours des premières années qui suivirent l'indépendance. Cependant, vers les années 1980 et 1990, il était évident que la bureaucratie en tant qu'institution viable et professionnelle était remise en question. Cet état de fait était accentué par une politisation excessive du service public et une corruption qui se traduisait par l'incompétence et l'incapacité à fournir des services. Conteh-Morgan et Dixon-Fyle observent que, juste après l'indépendance, les relations entre la bureaucratie expatriée et les élites politiques se caractérisaient par le conflit et l'animosité[284]. Mais, à la faveur de l'établissement de la constitution républicaine, la fonction publique tomba sous le contrôle du Président Stevens, ce qui lui donna un pouvoir immense. Cette situation exposa alors la fonction publique aux ingérences politiques. Les nominations aux postes clés reposaient désormais sur des considérations partisanes, la Commission chargée du recrutement et de la promotion au sein de la fonction publique devint superflue, les nominations se faisant dorénavant sous les directives du Président.

De manière générale, les conséquences de cette victoire du politique sur l'efficacité bureaucratique conduisirent à l'échec de ce qui était censé constituer une fonction publique impartiale et transparente. La politisation des institutions influença les actions des fonctionnaires, tenus d'adopter des positions partisanes et d'adhérer au parti au pouvoir. Avec l'avènement du régime de parti unique, les fonctionnaires devinrent davantage impliqués dans la politique partisane. A titre d'illustration, les dispositions de l'article (3) de la constitution du parti unique de 1978 stipulaient que personne ne pouvait être nommé ou continuer à occuper les fonctions de chef de cabinet « s'il (si elle) n'est membre du parti officiel »[285].

La politisation de l'administration conduisit à des effectifs pléthoriques et incompétents. La majorité des nominations étant influencée par des affinités politiques plutôt que par la compétence technique, la fonction publique s'en trouva fortement affaiblie et la productivité affectée. Cette tendance a non seulement créé

---

[284] CONTEH–MORGAN, E et DIXON-FYLE. M, 1999. *op.cit*
[285] KPUNDEH, S.J. 1995, *op.cit*

un vide au profile de mangue de capacité mais elle a aussi rendu la fonction publique moins compétitive par rapport au secteur privé. La situation économique décadente du pays associée au manque de contrôle interne amena les fonctionnaires à offrir leurs services au secteur privé contre des compensations financières. Ils consacrèrent donc leur énergie à travailler pour le secteur privé tout en conservant leurs postes et leurs salaires dans la fonction publique. Au sein même de la fonction publique, les bureaucrates véreux monnayaient leurs services aux citoyens. C'est ainsi que Kpundeh observe que « le professionnalisme a cédé la place au profit et à l'avidité »[286]. En outre, ce secteur souffrait d'un manque criant de moyens nécessaires à l'accomplissement de ses nombreuses fonctions. Kpundeh relève notamment que vers les années 1990, la direction des impôts sur le revenu, deuxième organe de recouvrement des recettes la plus importante du pays, ne disposait que de trois véhicules de service pour effectuer le contrôle fiscal et le recouvrement des impôts, aucun ordinateur ne permettait de sauver ses données et le calcul d'impôt se fait à la main[287]. En dépit du fait que cette direction existait depuis 1943, elle ne disposait pas de locaux adéquats. Ce manque de moyens, qui s'accompagnait d'un manque de motivation, rendit la fonction publique moins performante mais aussi moins attractive pour les jeunes cadres qualifiés. Dans les années 1980/1990, il était clair que la fonction publique n'arrivait plus à fournir les services de base – le peu des services fournis étaient destinés aux riches et aux élites politiques. Les services tell que l'eau portable, électricité et sécurité étaient réservés aux quartiers aisés.

Au delà de la politisation, la fonction publique était minée par la corruption. Par ailleurs, « en échange de leur loyauté, les fonctionnaires étaient souvent protégés et choyés, autorisés à renforcer leur pouvoir et à se livrer à des actes d'enrichissement personnel ».[288] Cette situation a conduit au détournement massif d'argent public et à un véritable manque de transparence au sein de la fonction publique. Cette tendance a encouragé la corruption et le népotisme au sein de la fonction publique, entamant ainsi son efficacité et sa neutralité. La fonction

---

[286] *Ibid.* p.63
[287] *Ibid*
[288] *Ibid,* p. 65,

publique s'est transformée alors en un rouage central du système néo-patrimonial et est devenue encore plus imbriquée dans la société. Les institutions en sont venues à incarner la décadence et la corruption et sont alors devenues largement dépréciées par les Sierra-Léonais. Ainsi, à l'image de nombreuses bureaucraties en Afrique, la fonction publique souffrait d'immenses problèmes institutionnels et structurels liés à la privatisation de l'Etat et l'absence de capacité de l'administration.

Ces facteurs conjugués sapèrent amplement l'efficacité et les perspectives professionnelles dans ce secteur. L'échec relatif en matière de fourniture de services poussa tant le gouvernement que les bailleurs de fonds à déléguer la mise en œuvre de certains services publics à des institutions privées comme le *Special Services International* et le *Maritime Protection Services Sierra Leone* à qui revinrent la gestion des recouvrements de recettes. Les services de supervision de l'exploitation et des ventes de diamants furent concédés à des entreprises privées comme le SCIPA et le LIAT, et le *Government Gold and Diamond Office* (Office national de l'or et du diamant) devint de fait un organe superflu.[289] Dans le même ordre d'idées, le gouvernement se mit à compter sur des entreprises, notamment libanaises, pour reprendre la gestion des principales sociétés publiques et parapubliques comme la *Sierra Leone Fishing Company* (Compagnie de pêches) et la *National Diamond Mining Company* (Société nationale d'exploitation de diamants)[290]. Ces hommes d'affaires rendaient également d'autres services en s'impliquant par exemple dans la négociation de prêts privés au nom du gouvernement. C'est cette impuissance croissante de l'Etat et l'ampleur du caractère informel de son fonctionnement par en ce qui concerne les services publics qui conduire William Reno à présenter l'Etat sierra léonais comme un « Etat fantôme »[291].

---

[289] RENO,W. 1995, *op.cit*
[290] *Ibid*

[291] *Ibid*

Il est tout aussi important de signaler l'affaiblissement systématique des autres volets de la gouvernance tels que les institutions de gouvernement local et les chefferies. Les institutions locales étaient déjà florissantes dans le pays avant les années 1970. Elles avaient servi de bases sur lesquelles l'Etat s'était appuyé pour assurer l'extension de son autorité hors de la capitale. Les conseils (*District Council*) furent créés dans chaque district pour assurer la fourniture de services aux populations locales tandis que le conseil municipal de Freetown s'occupait de cette municipalité. Cependant, le processus de centralisation qui caractérisait le régime de parti unique détruisit systématiquement les structures de l'administration locale. La détermination du Président Stevens à exercer un contrôle direct sur les affaires des conseils municipaux entrava de manière significative leur autonomie et leur efficacité. Cette situation fut rendue possible par l'implication du gouvernement central dans les rivalités politiques intestines à l'échelon local. Les conseils demeurant les seuls organismes autonomes susceptibles de représenter une opposition à l'administration centrale, le gouvernement fit le choix de la centralisation au détriment des initiatives autonomes.

En Sierra Leone, comme dans la majorité des pays d'Afrique sub-saharienne, les ministres et hauts fonctionnaires du gouvernement central exerçaient un contrôle et un monopole absolus sur les fonctions importantes et la gestion des affaires publiques. Ce faisant, ils privèrent les autorités locales des ressources adéquates et des responsabilités nécessaires à la mise en œuvre du développement local et à une voie de participation populaire. Un tel manque de moyens, dû à l'inclinaison du gouvernement APC à la centralisation, signifia en fin de compte l'arrêt par les autorités locales des fonctions et services de base tels que la collecte des ordures, l'entretien de toilettes publics, la surveillance et l'entretien des marchés publics, la collecte des impôts locaux et des taxes sur les denrées qui furent des activités progressivement délaissées. Il en résulta une baisse quantitative et de qualitative des prestations de services au niveau local. De même, les structures de gouvernance locale furent affectées par la corruption. L'administration locale fut dissoute en 1972 pour des raisons de corruption et de manque d'efficacité, un signe évident de la tendance du régime APC à la

centralisation[292]. Les conseils locaux furent remplacés par des structures plus ou moins similaires, mais qui n'étaient pas élues. De ce fait, la différence majeure venait du fait que la légitimité des conseils locaux découlait non de la population locale mais du gouvernement central. L'absence de ces structures participatives, censées fournir un appui au niveau central, posa d'énormes problèmes de gouvernance à l'Etat. Ce vide engendra d'importants défis de gouvernance pour l'autorité centrale. L'administration centrale fut surchargée, mais également noyée sous le poids des sollicitations issues de tous les échelons. Cela met clairement en lumière certains des problèmes de légitimité auxquels le parti-Etat était confronté. La dissolution systématique des corps de représentation locale est un des effets néfastes du caractère centralisateur du parti-Etat, et les conséquences de cette tendance sur les institutions étatiques.

L'autre composante de la gouvernance locale ayant souffert de la décadence politique du pays est l'institution de la chefferie. L'administration coloniale accordait une place de choix à cette institution qui était érigée en composante centrale de l'*indirect rule* (système d'administration indirecte). L'institution de la chefferie se portait bien dès lors qu'elle n'était pas directement liée au courant politique moderne qui mettait l'accent sur les élections. Suite à la promulgation de la constitution républicaine de 1971, les chefs furent intégrés dans la législature, ce qui entrava encore davantage leur indépendance. Selon les dispositions de la constitution, chaque district devait élire un chef pour représenter les intérêts de la chefferie au sein du parlement. Cette situation entraîna une âpre rivalité entre les chefs pour la quête du pouvoir politique[293]. Ainsi, la chefferie fut privée de l'autorité traditionnelle qui lui permettait de se préserver des aspects les vils de la compétition politique. C'est ainsi que les chefs se trouvèrent exposés à une véritable confrontation avec le gouvernement central, conduisant le plus souvent à la déposition de certains d'entre eux pour des raisons politiques. La convention et les traditions qui régissaient l'exercice de l'autorité traditionnelle ne furent plus observées ni respectées par les élites dirigeantes. En devenant une

---

[292] ABRAHAM, A et SESAY, H, 1993, Regional Politics and Social Services Provision Since Independence, in C.M. FYLE (ed), *op.cit*
[293] Voire CONTEH–MORGAN, E. et DIXON-FYLE, M. 1999, *op.cit*

extension du mécanisme patrimonial de l'Etat, le rôle de la chefferie de gardien des coutumes et des valeurs traditionnelles fut ébranlé. Néanmoins, cette situation était également source d'un pouvoir sans contrôle pour les chefs traditionnels et ils en abusèrent parfois, suscitant ainsi la vindicte populaire et la crise de légitimité qui ont caractérisé les institutions étatiques dans la majeure partie du pays. C'est ce déficit de légitimité doublé de l'impopularité des chefs locaux qui explique les exécutions sommaires de nombre de chefs traditionnels au cours du conflit[294]. Il est évident que le déficit de gouvernance caractérisé par une centralisation excessive explique les raisons profondes de l'incapacité des institutions locales à promouvoir l'ordre social au niveau local. Il s'agit d'un facteur extrêmement important dans la compréhension de l'absence de mécanismes de soutien au gouvernement central face à la désintégration des institutions de l'Etat au cours des années.

3.1.1. Tentative de réforme

Dès le début des années 1960, une série de mesures fut prise pour répondre au malaise dont semblait souffrir la fonction publique et qui entravait ses efforts de prestation efficace de services publics. Depuis l'accession à l'indépendance, les régimes successifs avaient institué différentes commissions pour enquêter sur les actes d'abus de pouvoir au sein de la fonction publique. La première initiative de ce type vit le jour au début des années 1970, lorsque des fonctionnaires furent accusés d'actes de corruption caractérisée et révoqués de la fonction publique. L'autre exemple fut la Commission Peter Tucker créée en 1987 par le Président Momoh pour enquêter sur la viabilité de la fonction publique[295]. Cette commission fit de véritables révélations sur des actes de corruption et son rapport fut particulièrement critique envers les pratiques en matière de recrutement et pratiques ayant ruiné la fonction publique. Ce rapport montra d'ailleurs comment des cas avérés d'inefficacité et de corruption de la fonction publique avaient miné cette institution. En dépit de ces conclusions, à l'image de ses prédécesseurs, l'administration Momoh ne parvint pas à enrayer le déclin de la fonction publique. La tentative de lutte contre la corruption au sein de la fonction publique menée

---

[294] FANTHORPE, R. 2006 « On the Limits of Liberal Peace: Chiefs and democratic decentralization in post-war Sierra Leone », *African Affairs*, Vol 105, 418: 27-49. Voir également, RICHARDS, P. 1999, *op.cit*
[295] Voir KPUNDEH, S.J. 1995. *op.cit*

avec la plus grande couverture médiatique fut celle du gouvernement NPRC en 1992. Ce régime mit sur pied trois commissions pour enquêter sur la mauvaise gestion et les détournements des fonds publics. Ces commissions avaient mandat pour conduire des enquêtes et des contrôles sur le patrimoine des fonctionnaires. Elles révélèrent ainsi des cas de détournement d'argent et de biens publics aussi bien par des fonctionnaires que par des ministres du gouvernement[296]. Ceci souligne à quel point la corruption avait miné l'efficacité de la fonction publique. Cependant ces tentatives n'ont pas réussi à renverser la situation.

Parallèlement aux efforts de lutte contre la corruption et des réformes de la fonction publique soutenues par les bailleurs de fonds furent engagées. Ces réformes visaient principalement à améliorer les capacités à travers une réduction des effectifs de la fonction publique, qui devait permettre de promouvoir l'efficacité et la croissance. Conçues dans le cadre des programmes d'ajustement structurel du pays dans les années 1990, elles mettaient l'accent sur des licenciements, la privatisation de quelques services publics et l'amélioration de la gouvernance. Ces réformes n'eurent absolument pas les effets escomptés ; contrairement à leur objectif de renforcement des capacités bureaucratiques de l'Etat, elles étaient mal adaptées à la politique de patronage. Le cas de la Sierra Leone illustre la manière dont « l'environnement d'après Guerre Froide de l'effondrement patrimonial et de réformes financées par les bailleurs de fonds ne favorise pas nécessairement l'efficacité et un quelconque engagement officiel pour le développement »[297]. Au contraire, ces réformes laissèrent les dirigeants sierra léonais libres de mettre à mal les institutions étatiques sous prétexte des licenciements et de la réduction du train de vie de l'Etat. Les réformes ainsi menées affaiblirent encore les bases bureaucratiques de l'exercice du pouvoir et fournirent une forme alternative de contrôle qui encouragea les dirigeants à reprendre à leur propre compte «la logique des chefs de guerre, caractéristique de nombre de leurs rivaux opérant dans l'illégalité »[298]. Ceci montre comment l'Etat sierra léonais avait dû « s'adapter à l'ajustement », principalement en raison de la

---

[296] *Ibid*

[297] RENO, W. 1996, *op.cit* p.8

[298] *Ibid,* p.8

faiblesse de ses structures administratives[299]. Enfin, on observe un affaiblissement progressif du service public d'année en année et son incapacité croissante à fournir des services efficaces. En retour, cela a considérablement aggravé la crise de légitimité de l'Etat et sa capacité à gouverner de façon effective.

3. 2. Le système de justice pénale

La justice est une autre institution publique qui jouissait d'une bonne réputation et démontrait un bon niveau de transparence et d'efficacité. Avant 1971, l'institution judiciaire était rattachée au *Privy Council* (Conseil Privé de la Reine) de Londres qui garantissait d'une certaine manière son indépendance. La constitution du 1971, qui prônait l'indigénisation de tous les aspects légaux, représenta une véritable menace pour l'indépendance de la justice. Selon Marcus Jones, les dispositions de la constitution républicaine suscitèrent de nombreuses interrogations quant à la possibilité de reproduire et de maintenir en Sierra Leone l'indépendance de la justice, qui était une pratique bien enracinée en Angleterre[300]. Dans le cadre du processus d'indigénisation, trois juridictions supérieures furent créées : le Tribunal de Grande Instance, la Cour d'Appel et la Cour Suprême qui remplaçait le *Privy Council*. La nomination des juges et des autres magistrats, qui était faite par le chef de l'Etat sur recommandation de la Commission de la Justice, rendait ceux-ci plus vulnérables face aux manipulations de la classe politique dont leur sort finit par dépendre. Ainsi, la disposition relative à la création d'un tribunal composé d'au moins trois juges pour mener toute enquête avant la révocation d'un juge fut abrogée et remplacée par une autre décision, donnant compétence au parlement pour statuer sur la destitution des juges. De fait, ce processus ne prévoyait aucune forme de protection contre les intimidations et l'abus du pouvoir politique. La situation empira même suite à l'instauration du système de parti unique. Le Président Stevens exerçait un contrôle direct sur le pouvoir judiciaire comme le relevaient justement Conteh-Morgan et Dixon-Fyle lorsqu'ils affirmaient que les atteintes à la justice se firent plus fortes sous le régime APC[301] :

---

[299] DALOZ, J-P et CHABAL, P. 1999, *op.cit*
[300]MARCUS-JONES, W.S. 1988, *Legal development and constitutional change in Sierra-Léone . 1787-1971*, Stockwell, England, Ilfracombe.
[301] CONTEH–MORGAN, E. et DIXON-FYLE, M. 1999, *op.cit*

«Durant ses longues années de dictature, le Président Stevens, chercha à coopter, dompter et rendre la justice impuissante. Ses pouvoirs constitutionnels lui permettaient de déterminer le mandat des juges et d'exercer le contrôle sur la justice »[302]. De même, la Commission de la Justice était dominée par le bras exécutif du gouvernement, ce qui n'augurait rien de bon pour l'indépendance de la justice.

Comme dans la fonction publique, le manque de ressources constituait également un handicap majeur, le pouvoir judiciaire n'étant pas en mesure de jouer son rôle envers la majeure partie de la population sierra léonaise. D'après un rapport de la société civile, la justice connaissait un profond malaise qui entravait son fonctionnement normal[303]. Ce document souligne l'absence de mécanisme permanent de formation des juges, des magistrats et des auxiliaires de justice. Cette institution était de plus minée par une incapacité notoire à régler les problèmes liés à l'accumulation des procès en suspens. Les mauvaises conditions de travail des juges et du personnel d'appui affectaient leur aptitude à remplir leur mission. Dans ce contexte, la population avait des difficultés pour avoir accès à la justice, plus particulièrement pour les personnes pauvres et les populations rurales. En outre, cette institution devint un terrain favorable à la corruption, la subornation et le patronage étant désormais les signes caractéristiques du système judiciaire. Vers le milieu des années 1980, seuls les tribunaux correctionnels étaient opérationnels dans certaines zones des provinces. Il n'existait ainsi qu'un seul parquet pour l'ensemble des provinces, alors que la majorité des Sierra Léonais vivaient dans ces régions.

Du fait de leur incapacité à s'acquitter des honoraires réclamés dans le système judiciaire et à pouvoir attendre l'aboutissement de procédures inutilement longues, la frange pauvre de la population avait difficilement accès à la justice. Cette situation obligea la majorité des Sierra Léonais à recourir aux tribunaux coutumiers qui, dans la plupart des cas, disposaient de ressources limitées et étaient de nature arbitraire. Selon une étude, les tribunaux locaux étaient devenus

---

[302] HUGHES, C.J. 2005, *Recovering Justice in Post-conflict Sierra-Léone,* CGG Occasional Paper Series, Vol. 1, No 3.
[303] *Ibid.*

des institutions lucratives et une forme établie d'exploitation locale[304]. Ces facteurs expliquent « l'échec de l'Etat sierra léonais dans sa responsabilité d'exercice de la justice »[305]. Cela confirme notre argument selon lequel l'Etat était de moins en moins capable de fournir des services tels que la justice, et donne un autre exemple du fait que l'autorité de l'Etat et sa capacité à gouverner efficacement devenait de plus en plus problématique.

3.3. La police

L'histoire de la police sierra léonaise (SLP) au cours de la période qui suivit l'indépendance se caractérise par des violations des droits de l'homme et son incapacité totale à assurer la sécurité des biens et des personnes. Autrefois reconnue, la police issue de l'ancien régiment de police britannique connut un déclin marqué à partir des années 1970. Les raisons de ce déclin peuvent s'expliquer par la politisation excessive de cette institution et son incapacité à assurer avec efficacité ses fonctions de maintien de l'ordre et de la sécurité. Confort Ero décrit la façon dont « la police sierra léonaise était minée par des ingérences politiques dans le recrutement et la promotion des agents de police»[306]. « Entre 1968 et 1985, la SLP avait été transformée en escadron privé de l'APC »[307]. David Keen mentionne également l'insuffisance de ressources financières et le népotisme croissant ainsi que le processus de politisation, à la faveur duquel l'inspecteur général de la police devint un ministre du gouvernement, politiquement actif.[308] Les procédures de recrutement et de promotion au sein de la police étaient hautement politisées, se faisant ainsi au détriment du professionnalisme. Les recrues, dans leur majorité, ne remplissaient pas les critères élémentaires d'accès à cette institution. La promotion ne dépendait pas de la performance même, mais de la loyauté envers le régime politique en place et envers les officiers supérieurs. En conséquence, la police se retrouva impliquée dans la politique, facilitant la transformation de ce corps en institution

---

[304] FANTHORPE, R., JAY, A et KAMARA, V. K. 2002 « Chiefdom Governance Reform Program » *2e version du Projet d'évaluation et de recommandation* (DFID 2002)
[305] HUGHES, C.J. 2005, *op.cit,* p.3
[306] ERO, C, 2003, *op.cit,* p.238
[307] *Ibid* p.238
[308] KEEN, D. *op.cit*

répressive, indisciplinée et antidémocratique. Le Président Stevens avait notamment créé la *Special Security Division* (Division Spéciale de Sécurité), une unité rattachée à la police, responsable de la sécurité du chef de l'Etat et d'autres hauts cadres politiques, qui était renommée pour sa brutalité et ses violations graves des droits de l'homme. Cette unité était régulièrement utilisée comme instrument de répression des émeutes estudiantines, de harcèlement des leaders d'opposition et des journalistes. Lors de la plupart des élections qui furent tenues sous le régime de parti unique, cette unité aurait été systématiquement impliquée dans les actes de violence électorale, en arrêtant, molestant et même assassinant des candidats qui n'étaient pas soutenus par le régime APC[309]. Aussi, la police était-elle devenue le symbole de la violence et de l'intimidation. L'implication du gouvernement dans la gestion des forces de polices a non seulement politisé cette institution ; elle en a aussi réduit l'efficacité.

Hormis son caractère violent et sa politisation, la police souffrait également d'un autre énorme handicap. A l'exception des officiers supérieurs qui jouissaient de largesses patrimoniales et de l'unité SSD qui bénéficiait des privilèges présidentiels, la majorité des officiers subalternes étaient mal payés, mal logés et ne jouissaient quasiment d'aucun avantage. Le moral au sein des forces de police était très bas. L'effectif de la police, qui s'élevait à environ 9 500 personnes avant la guerre, fut réduit à 6 600, ce qui faisait un ratio d'environ 1,3 policiers pour 1000 civils[310]. Les infrastructures telles que les bâtiments, les postes de police, les cellules constituaient également un problème majeur. Les postes de police n'étaient généralement pas réaménagés et tombaient souvent en décrépitude, à l'image de l'Ecole de Police, autrefois célèbre, qui se délabra progressivement. Les équipements étaient non seulement en-deçà des normes mais également en quantité insuffisante, les équipements tels que les radios, les armes et les uniformes faisant cruellement défaut. Les fournitures nécessaires au travail administratif de base de la police manquaient ; il était parfois demandé aux plaignants de fournir le papier pour que leurs dépositions puissent être enregistrées. La police ne possédait pas

---

[309] KANDEH. J. D. 1999. "Ransoming the State: Elite Origins of Subaltern Terror in Sierra Leone", *Review of African Political Economy*, 81, 26: 349-66

[310] BAH, A.S et BAKER, B. 2005 *Policing Agencies in Sierra-Léone: An Evaluation*, CGG Occasional Paper Series, Vol: 1, No 2.

assez de véhicules pour effectuer des patrouilles ou même pour transporter les suspects au tribunal. Ces difficultés nuirent énormément à l'efficacité de la police au fil des années.

A cette situation s'ajouta l'immense perte enregistrée par la police pendant la guerre, au cours de laquelle environ 900 officiers de polices furent tués et beaucoup d'autres amputés[311]. Les postes de police furent incendiés et le matériel en quantité limitée, utilisé jusque là pour assurer les missions de police, fut soit endommagé, soit saisi. Ces actes furent interprétés par nombre d'observateurs comme une démonstration de la défiance populaire envers la police. Le manque de moyens et le déficit de moral au sein de la police sont manifestes dans les propos tenus par l'ancien officier de nationalité britannique qui fut à la tête de la police après la guerre de 2002, quand il s'exprimait : « les casernes de la police à travers le pays sont dans un état déplorable. Dans de nombreux endroits l'accès à l'eau potable ou aux toilettes est difficile et lorsque ces installations existent, elles restent basiques, par conséquent, les mesures d'hygiène élémentaires et d'assainissement restent précaires. Ce que je viens de décrire est une privation des droits de l'homme pour ces agents de police et leurs familles ; d'après mon expérience, je puis affirmer que les conditions de vie de la police en Sierra Leone sont probablement les pires au monde »[312]. Un tel manque de ressources a empêché la police de jouer son rôle traditionnel de maintien de l'ordre public.

La question de la corruption, qui caractérisa les services de la police à partir des années 1970, était liée à celle du manque de moyens. La corruption et l'extorsion devinrent des pratiques courantes, en raison notamment de la faible rémunération des agents et de leurs mauvaises conditions de travail. Les plaintes contre des officiers de police impliqués dans les actes de petite corruption ou en connivence avec des criminels étaient courantes. Les agents de la circulation exigeaient des pots de vin des propriétaires des véhicules à usage commercial et dans de nombreuses localités, le personnel de police faisait payer des frais à des plaignants pour enregistrer leur plainte. La police en vint à être perçue comme une

---

[311] *Ibid*
[312] BIDDLE, K, cite en KEEN, D. 2005, *op.cit*. p.309.

profession lucrative et les gens pensaient que la plupart des agents l'avaient rejoint pour pouvoir gagner leur vie et même accumuler des fortunes. Le vide créé par le mauvais fonctionnement du service de maintien de l'ordre et de la sécurité permit à une situation déplorable de s'instaurer : « le crime organisé gagna du terrain, la perte des valeurs sociales, l'anarchie, la contrebande et le banditisme se développèrent aux dépens de la sécurité de l'État, des personnes et des biens »[313]. Pour combler ce vide, on assista à l'avènement et à la prolifération d'autres formes de maintien de l'ordre[314]. La nomination d'un officier de police britannique à la retraite à la tête de la police acheva de montrer l'ampleur de l'effondrement de la police, auparavant un corps professionnel compétent. Cela explique en grande partie le problème plus général qu'était la capacité de l'Etat à se montrer à la hauteur des besoins et des attentes des citoyens.

3.4. L'armée

La problématique de l'armée en tant qu'institution professionnelle et efficace sera analysé à la lumière de trois variables. La première est la nature de l'armée elle-même, la logique de sa transformation au fil des années et son évolution. La deuxième est l'impact du conflit sur cette institution et la façon dont le conflit a mis à jour les faiblesses de l'armée et l'incapacité de cette dernière à assurer le monopole de l'utilisation légitime de la force. La troisième variable, enfin, est l'émergence au sein de l'armée du phénomène que l'on nomme « sobel » et qui a engendré un manque de confiance de la population envers cette institution et sa marginalisation au sein de l'Etat. Au lendemain de l'indépendance, l'armée était considérée comme un « véritable instrument d'unité nationale, digne de confiance et fiable »[315]. Néanmoins, à partir de 1967, l'armée fit l'objet des transformations radicales qui nuirent à son professionnalisme et sa viabilité. Entre 1961 et la fin du conflit en 2002, on observe une évolution de la politisation du militaire vers la militarisation de la politique. Depuis l'intervention de l'armée en 1967, dans le but de suspendre le transfert du pouvoir vers le gouvernement APC,

---

[313]MACAULEY, M et JALLOH, M.J. 2005. *Police Reform within the Family Support Unit and Complaints, Discipline and Internal Investigations Department*, CGG Occasional Paper Series, Vol 1: No 5, p.7,
[314] BAH, A.S et BAKER, B. 2005, *op.cit*
[315] ABRAHAM, A et TURAY, E. 1987. « *The Sierra-Léone Army: A Century of History* ", Londres et Basingstoke, Macmillan,

l'armée était devenu un instrument essential pour la régulation du pouvoir. Dans le même temps, le recours systématique à l'armée à des fins politiques, et plus encore, pour assurer la sécurité du régime, ont transformé l'armée en une institution prédatrice. L'armée devint rapidement célèbre pour sa corruption et son indiscipline qui l'agitaient, ainsi que les violations des droits de l'homme et la violence politique dont elle se montrait capable

Entre 1964-1967, le premier ministre alors en fonction, Albert Margai, tenta a plusieurs reprises de tribaliser l'armée par le recrutement de jeunes officiers issus de sa tribu, les Mende. Selon Horowitz, la proportion des officiers Mende passa de 20% en 1964 à 52% en 1967. La domination des Mende dans l'armée était également flagrante puisqu'en juin 1967, 13 des 17 cadets diplômés de l'école militaire étaient Mende[316]. Cette domination explique la détermination des officiers à prendre le pouvoir après la défaite du SLPP aux élections générales de 1967. A partir de l'accession au pouvoir de Siaka Stevens en 1968, l'armée devint partie prenante du réseau de patronage et de clientélisme qui était un important instrument de consolidation du pouvoir. L'arrivée au pouvoir de Siaka Stevens, l'armée tomba ainsi sous la domination des nordistes, unis par la recherche des privilèges et des rentes dont bénéficiaient les officiers. Ceux-ci se recrutaient surtout parmi les proches des hommes politiques et, plus particulièrement, des élites du nord. Les promotions à l'intérieur de l'armée étaient accordées sur des critères ethno-régionaux. Par exemple, entre 1968 et 1992 l'armée était dominée par des hommes du Nord. Le corps des officiers était largement composé d'hommes du Nord. Le chef de l'armée était également occupait un poste politique en tant que députe nomme par le chef d'Etat. Ainsi, l'armée elle-même était une institution patrimoniale subordonnée à la classe gouvernante et respectant un certain ordre social indigène, plus particulièrement celui du nord. Il devint évident que sous l'Etat-parti, l'armée évoluait non seulement en fonction de sa contribution à la sécurité du régime, mais aussi en fonction des caractéristiques ethno-régionales du pouvoir en place. Au moment ou le président Momoh arriva au pouvoir, en 1984, l'armée était aux mains du Nord.

---

[316] HOROWITZ, D. 1985, *Ethnic Groups in Conflict*, Berkerly, University of California Press.

Cependant, les revendications socio-économiques et politiques, qui émergèrent rapidement, posèrent de nouveaux défis en termes de sécurité. Il apparut que ceux-ci ne pouvaient être facilement résolus par une armée patrimoniale dominée par les ressortissants du nord, illettrés en majorité. Le système de recrutement dans l'armée changea alors de façon radicale et s'élargit suite à la création de l'école militaire de Benguma. Ciblant principalement les jeunes, le gouvernement recruta largement, dans les communautés urbaines, des jeunes faiblement instruits en situation de chômage ou sans qualification. Ces jeunes avaient en majorité terminé le cycle secondaire et quelques-uns d'entre eux étaient titulaires d'une licence. C'est cette classe de militaires que Jimmy Kandeh appela « Militariat », un mot dérivé de « militaire » et de « prolétariat »[317]. Les jeunes officiers et les sous-officiers, auteurs du coup d'Etat de 1992, étaient en majorité issus de cette catégorie de militaires et constituaient le socle de l'armée. Même le renforcement des troupes, de 2000 à environ 3000 n'a pas eu d'influence notable sur le déséquilibre ethno-régional de l'armée. [318] L'éclatement du conflit modifia également de manière significative la composition et la physionomie de l'armée. En raison des effectifs de l'armée et de son incapacité à faire face à l'insurrection du RUF, aussi bien le régime APC que le régime NPRC recoururent à des recrutements massifs pour accroître la force de combat de l'armée. Les nouvelles recrues, à la différence de celles qui avaient été recrutées dans le cadre du système bien établi de patronage, ne firent pas faites l'objet d'une sélection adéquate. La plupart des jeunes recrues étaient «des voleurs, des chômeurs des zones rurales et urbaines, un bon nombre de hooligans et de toxicomanes »[319]. L'armée qui, au début du conflit en 1991 disposait d'un effectif de 3000 hommes est passée à 10000 hommes et devint « pléthorique, mal formée, montrant une mauvaise coordination des hommes armés hors de Freetown, très semblable au RUF dans son style dévastateur, avec certains de ses soldats impliqués dans l'exploitation illicite de diamants ou dans le grand banditisme »[320]. Pour la plupart

---

[317] KANDEH, J. 1996, *op.cit*
[318] GBERIE, L. A. 2005*, op.cit*
[319]KOROMA, A.K. 1996, *Sierra-Léone: The Agony of a Nation*, Freetown, Andromeda Publications, p.106.
[320] GBERIE, L. A. 2005. *op,cit,* p.103

de ces nouvelles recrues, l'armée, loin d'assurer une carrière, constituait un moyen de subsistance.

Un autre problème était le niveau de corruption à l'Intendance militaire. Un grand nombre de ressources, y compris les finances allouées à l'armée, étaient mal gérées. Le ministère de la défense ne faisait l'objet d'aucune forme de contrôle financier. Cette mauvaise gestion financière a eu des effets désastreux sur la capacité de l'armée. Le budget dédié à l'équipement et la maintenance fut détourné et utilisé à des fins personnelles, tandis que le contenu des entrepôts de l'armée pourrissait. Au moment de l'éclatement du conflit, l'armée n'était pas prête sur le plan logistique pour faire face au RUF, ce qui explique les difficultés auxquelles elle a été confrontée durant le conflit. Les équipements de base, tels que les véhicules et les outils de communication manquaient cruellement. Les effectifs officiels de l'armée étaient loin de refléter les chiffres réels, car de faux soldats étaient créés de toutes pièces, dont les salaires étaient détournés par les hauts gradés de l'armée. Un grand nombre de soldats vivaient dans une forte pauvreté, tandis que pour les hauts gradés, les conditions de vie étaient plus acceptables. Les conditions de service pour les catégories de l'armée étaient désastreuses. C'est cette situation qui a causé le coup d'état de 1992, lorsque les soldats ont marché sur la capitale pour exiger de meilleures conditions de service.

Il est incontestable que l'éclatement d'un conflit a une grande incidence sur l'armée en tant qu'institution viable. En Sierra Leone, l'éclatement du conflit en 1991 a mis en évidence les difficultés que l'armée rencontrait dans sa fonction de défenseur du pays. Avant la guerre, l'armée était typiquement une institution fonctionnant sur la base du patronage. Par ailleurs, l'armée était très mal équipée et mal formée à tel point que ses effectifs étaient trop peu nombreux et incapables de riposter face à l'incursion du RUF. La faible capacité de l'armée en matière défensive conduisit à sa dégradation progressive. Le gouvernement réagit par des recrutements en masse, d'ailleurs mal effectués, et le recours à des troupes étrangères pour renforcer le pouvoir de riposte aux assauts des rebelles. Le gouvernement dut engager des sociétés étrangères de mercenaires afin de former son armée et rétablir la stabilité. La *Gurkha Security Guard* et la *Executive*

Outcome se virent confier cette tâche[321]. Par ailleurs, des pays comme le Nigeria et la Guinée envoyèrent également des troupes pour soutenir les efforts de résolution de ce conflit qui s'étendait sans cesse. En outre, des forces locales d'autodéfense furent créées pour servir de forces de contre-insurrection et combler le vide sécuritaire créé par l'incapacité de l'armée à assurer la sécurité de la population contre les attaques rebelles. Il s'agit « d'une véritable démonstration de la faillite du monopole de la violence organisée dans laquelle l'armée avait apparemment perdu tous ses moyens de contrôle de l'utilisation de la force et où différents acteurs du conflit – groupes armés privés étatiques, non étatiques – émergeaient pour décider du sort de la Sierra Leone »[322]. Le conflit, ajouté aux différent coups, ont engendré un énorme problème de discipline.

Les coups d'Etat militaires de 1992 et 1997 constituent la dernière variable qui explique l'accélération de la désinstitutionalisation de l'armée. Le coup d'Etat de 1992 découlait largement de la guerre civile et fut conduit par les jeunes officiers et sous-officiers qui constituaient la class de « militariat ». Il s'agissait des soldats sur le front, mal rémunérés et sous-équipés qui finirent par prendre le pouvoir. En raison de leur origine sociale, ils accélèrent encore davantage la déprofessionnalisation et la politisation de l'armée. Comme le note Jimmy Kandeh, « l'intronisation politique des soldats subalternes représente une double usurpation de la hiérarchie militaire et du leadership politique. Restaurer la discipline et la hiérarchie dans les rangs des forces armées dans ces circonstances pourrait s'avérer plus difficile qu'assurer la sécurité face aux agitations populaires. Or, tout échec de rétablissement de la discipline et de la chaîne de commandement (comme dans le cas du Liberia et de la Sierra Leone) affaiblit inévitablement la capacité du militariat à gouverner»[323]. Ces jeunes officiers reléguèrent à la retraite en 1993 les douze plus hauts cadres de l'armée, y compris le chef d'état-major et les remplacèrent par de jeunes officiers subalternes inexpérimentés. Il y eut une avalanche sans précédent de promotions des membres et des proches de la junte. Cette situation affecta la cohérence institutionnelle de l'armée et le respect de

---

[321] RENO, W. 1998, *op.cit*
[322] ERO, C. 2003, *op.cit*. p.242
[323] KANDEH, J. 1996, *op.cit*, p.389

l'autorité dans les rangs de l'armée en fut sapé, tandis que le processus de désintégration, déjà évident après le coup d'Etat, s'en trouva accéléré.

Le coup d'Etat du Armed *Forces Ruling Council* (Conseil National de Gouvernement des Forces Armées) de 1997 se produisit immédiatement après le rétablissement du régime multipartite dans le pays. Ce coup d'Etat mit un terme à une expérience démocratique éphémère, avec des conséquences dévastatrices pour la stabilité politique du pays[324]. Ce coup d'Etat fut très impopulaire et unanimement condamné par la communauté nationale et internationale ; il marqua le paroxysme de la désintégration de l'armée. Comme l'observe Gberie, ce coup d'Etat « était particulièrement dirigé contre l'Etat, motivé par des élans criminels, totalement égoïstes et destructeurs, conduit par des personnes n'ayant aucune notion de la gouvernance, encore moins préparées à cela»[325]. Les putschistes étaient considérés comme les éléments véreux de l'armée qui collaboraient activement avec les forces du RUF. L'instabilité créée par le coup d'Etat constituait une aubaine pour les soldats pour pouvoir piller les biens des individus et de l'Etat. Ainsi, ce coup d'Etat incita les soldats à s'attaquer aux civils, à s'accaparer leurs biens et à commettre des atrocités. Pour Gberie, c'est la première fois en Afrique que le pouvoir de la rue prit un Etat en otage[326]. Contrairement au régime NPRC qui avait remis le pouvoir à un gouvernement démocratiquement élu dans le cadre d'un processus de transition pacifique, l'AFRC fut chassé du pouvoir par les forces nigérianes de l'ECOMOG. Leur système de gouvernement avait non seulement accéléré le processus de déprofessionnalisation déjà évident au sein de l'armée, mais également suscité un manque de confiance populaire envers l'armée tant à l'échelon national qu'international. L'indiscipline a gagné les rangs. Selon la plupart des observateurs de la situation politique du pays, on ne pouvait plus parler de l'existence d'une armée au sens républicain du terme. Cette instabilité institutionnelle est expliquée de manière détaillée par Maxell Khobe, l'ancien

---

[324] JULDEH-JALLOH, M. 1999 « The May 25 1997 Coup and the Burden of Democratic Survival in Sierra-Léone », *L'Afrique Politique*, Paris, Karthala.
[325] GBERIE, L. 1997, « The May 25 Coup d'Etat in Sierra-Léone. A Militariat Revolt », *Afrique et Développement* (CODESRIA), vol. XXXII: ¾.
[326] *Ibid*

commandant de l'ECOMOG qui fut par la suite nommé chef d'Etat-major de l'armée et qui affirmait que :

« *Le coup d'Etat des jeunes officiers de 1992 fut une réponse à l'ingérence grossière des membres de l'élite sociale dans le recrutement, la promotion, l'affectation et la discipline au sein des forces armées. Avant l'époque des jeunes officiers (le NPRC), la classe politique avait coutume d'obliger les forces armées à recruter leurs alliés politiques et proches sans considération aucune pour le mérite et des critères habituels. Elle s'assurait également que ceux qu'elle intégrait dans les forces armées soient protégés contre la discipline militaire et qu'ils soient généralement favorisés dans le cadre des promotions et affectations. Ces alliés et proches, en échange, ne devaient loyauté uniquement qu'à leurs parrains de la classe politique et n'avaient que très peu d'égard pour la hiérarchie formelle des forces armées. Il en résulta une corruption endémique, une baisse de moral et la négligence du bien-être des troupes. Par ailleurs, la classe politique accordait très peu d'attention à la formation, à l'équipement et à l'hébergement des forces armées, en généra »l*[327].

Les observations faites par Maxwell Khobe illustrent l'ampleur des problèmes institutionnels qui caractérisèrent l'évolution et le développement de l'armée sierra léonaise à partir de l'indépendance du pays. Comme les autres institutions étatiques, l'armée souffrait d'une instabilité institutionnelle chronique. L'indiscipline, le manque d'efficacité et la criminalité qui la caractérisait étaient la conséquence de plusieurs années de mauvaise gouvernance et d'instrumentalisation de l'armée. Au moment où le conflit s'achevait en 2002, l'armé était un instrument de déstabilisation de l'Etat. Le coup d'Etat de 1998, pendant lequel un gouvernement démocratiquement fut évincé, était une manifestation des dangers qu'une telle armée peut poser aux institutions démocratiques.

4. Rapport Etat-société

La coupure systématique des citoyens vis-à-vis de l'Etat, incapable de promouvoir une vision inclusive de l'Etat par la mise en œuvre de bonne

[327] KHOBE, M, cite dans KEEN, D, *op.cit,* p.93

gouvernance et de services, est une manifestation de défi de la construction de l'Etat. De telles formes de désaffection vis-à-vis de l'Etat sont évidentes dans le souhait de certaines franges de la société de se dissocier de l'Etat au profit de structures socio-économiques et politiques parallèles. Ceci se manifeste par le transfert d'identité, de loyauté et de soutien de l'Etat vers d'autres formes d'associations culturelles, de marchés informels et même de groupes d'insurrection. La désaffection de la société peut s'expliquer par le retrait de l'Etat aussi bien que par les transformations globales qu'a subies l'économie politique du pays. La propension de l'Etat néo-patrimonial en Sierra Leone à la centralisation aboutit à l'affaiblissement de sa capacité à se diffuser au sein de la société à travers la fourniture de services publics tels que la sécurité.

Au fil des années, le mode de régulation du pouvoir conduisit en pratique à l'exclusion de la majorité de la population du droit de participer à la gestion publique et à leur mise à l'écart du pouvoir. Depuis l'indépendance, l'Etat était devenu un instrument d'enrichissement des élites politiques. L'accès aux ressources étatiques était clairement lié à la nature de l'intégration des élites au sein de l'appareil étatique. L'intégration en effet ne se faisait qu'en faveur des élites disposant de relations privilégiées avec l'Etat et était synonyme d'un accès aux privilèges liés au pouvoir et à une mobilité sociale ascendante. En revanche, la grande majorité des citoyens n'eurent jamais de telles opportunités, ni sous forme de largesses ni en termes d'accès aux services publics. Les élans répressifs de l'Etat avaient également pour but de contenir l'opposition et d'étouffer les structures formelles de participation.

Cette tendance conduisit au contrôle des différentes formes d'opposition et des relais politiques parallèles se constituèrent pour résister à la nature exclusive de l'Etat et à son approche répressive. Ceci se concrétisa par l'expression des revendications politiques à travers des canaux informels. Ainsi, la prolifération et l'importance croissante des associations ethniques et culturelles dans les années 1980 et 1990 peuvent être lues comme de nouvelles formes d'expression des revendications vis-à-vis de l'Etat par des moyens alternatifs. Les organisations à caractère tribal comme *EKUTAY*, une organisation pro-Limba, le *Kono Progressive*

Union et le *Nothern Forum* purent s'imposer comme des relais d'expression des revendications et des intérêts de régions et de groupes ethniques spécifiques. Jimmy Kandeh observe par exemple que, chaque fois qu'un Sierra-Léonais était nommé à une haute fonction ministérielle, à la tête d'un organe public ou parapublic, les associations ethniques dont était issue la personne promue se déplaçaient généralement en forte délégation vers la capitale pour manifester leur reconnaissance pour la nomination d'un des leurs[328]. De telles délégations, généralement accompagnées de tambours et trompettes, affichaient ainsi leur solidarité envers le gouvernement. Les associations à caractère ethnique devinrent des structures reconnues à travers lesquelles les groupes sociaux accédaient à l'Etat tout en étant un moyen pour le gouvernement de se rapprocher de ces groupes. Il devint évident que ces groupes socioculturels constituaient des structures politiques parallèles. A la différence d'autres parties de l'Afrique où la désaffection se manifestait également par des revendications d'autonomie, en Sierra Leone, la désaffection à l'égard du mode de gouvernance constitua davantage un facteur de restructuration des relations de pouvoir. De ce fait, des canaux informels se développèrent comme des formes de participation à la gouvernance, afin de remplacer les institutions et mécanismes de participation formelle rendue inefficace par le mode de régulation du pouvoir. Cela a sans aucun doute influé sur la légitimité de l'Etat, et a rendu ce dernier encore plus fragile.

Un autre aspect de la vie politique qui a pu être observé est lié à l'importance croissante des institutions de la chefferie, en tant que micro-entités qui assuraient l'ordre social et les services qui ne pouvaient plus être garantis par l'État. Alors que « les structures et autorités traditionnelles sont en regain de force comme structures familières contre l'instabilité et le caractère arbitraire des canaux étatiques »[329], dans le cas de la Sierra Leone, de telles structures n'assuraient qu'une certaine forme d'administration locale qui, dans la plupart des cas, accentuait davantage le mécontentement populaire[330]. Bien que la propension de l'Etat à la centralisation eut tendance à saper le fonctionnement des institutions

---

[328] KANDEH, J., 1992 (B), *op.cit,*
[329] AZARYA. V. 1988, *op.cit*, p.8
[330] *Ibid*

politiques traditionnelles en tant qu'entités locales viables, elle contribua par ailleurs à leur développement en tant qu'institutions arbitraires qui gagnaient en importance du fait de la faiblesse de l'autorité de l'Etat. La réduction systématique des fonctions étatiques au fil du temps eut tendance à occulter la pertinence politique des structures de gouvernance traditionnelles, qui se retrouvèrent hors du contrôle de l'administration centrale. Ces entités en vinrent à déterminer leurs propres modes d'imposition, à promulguer et à interpréter de manière autonome leurs lois. Dans la plupart des cas, les lois coutumières n'étaient pas partout applicables de manière uniforme et elles variaient d'une localité à l'autre en fonction des moyens de pression politique dont disposaient les chefs. Certains chefs traditionnels pouvaient ainsi bannir des membres de leur communauté tandis que cette sanction était inconcevable dans d'autres chefferies. De telles formes d'abus de pouvoir donnèrent lieu à des stratégies de survie, notamment illustrées par la migration des membres de certaines communautés vers d'autres communautés. Il est cependant possible d'identifier une double forme de désaffection au niveau local, qui permettait aux communautés locales de vivre en marge des institutions traditionnelles. De telles formes de mécontentement au niveau des échelons locaux sont considérées par différents spécialistes comme l'une des causes lointaines de l'éclatement du conflit en Sierra Leone[331].

La désaffection était tout aussi nette dans le domaine socio-économique qui, de loin, constitue la forme de subsistance la plus importante pour les citoyens ordinaires tels que les ouvriers, les jeunes, les femmes et les chômeurs. Ces groupes se sentaient exclus des avantages sociaux offerts par l'Etat et souffraient de l'incapacité de ce dernier à être présent dans l'ensemble de la société. En revanche, la plupart de ces groupes accordait sa confiance aux associations, réseaux et mouvements à caractère social qui donnaient un sens à leur identité et à leurs revendications sociales. Ces réseaux et associations apportaient des réponses concrètes à leurs besoins socio-psychologiques et assuraient même les fonctions d'un Etat fantôme qui n'en avait plus ni les moyens, ni la volonté. Frappée par le chômage, la majorité des Sierra Léonais devait s'en remettre au soutien des

---

[331] RICHARDS, P. 1999, *op.cit*, FANTHORPE, R. 2006, *op.cit*

organisations ethniques. Les organisations de femmes en zones rurales et urbaines fournissaient de nombreux services à leurs membres par le biais, notamment, des systèmes de tontine qui accordaient des crédits à celles qui manquaient de ressources pour créer des petites et moyennes entreprises. Ce système de tontine appelé « Osusu » fut un véritable outil populaire et attractif pour les milieux ruraux défavorisés. La plupart des familles pauvres s'appuyait sur ce système pour payer les frais de scolarité à leurs enfants et financer les besoins de la famille. Ce système remplissait également d'autres fonctions d'assurance sociale telles que la prise en charge des obsèques ou des cérémonies de baptême et d'autres rites culturels comme les activités des sociétés secrètes.

De plus, l'incapacité de l'Etat à fournir certains service, tels que l'accès aux soins de santé, à l'éducation, aux infrastructures et aux services de maintien de l'ordre, incita les citoyens à recourir à des moyens alternatifs pour faire face au recul de l'Etat. A partir des années 1980, suite au déclin systématique des compétences de l'Etat, les citoyens furent obligés de recourir aux institutions de santé traditionnelles, la plupart d'entre eux ne pouvant supporter les coûts de la médecine moderne. La prolifération des cliniques privées dirigées par des médecins issus de la fonction publique devint la norme plutôt qu'une exception, puisque le système de santé publique s'était effondré. De même, certains parents qui ne pouvaient se permettre d'envoyer leurs enfants à l'école du fait des frais exorbitants, en étaient réduits à retirer leurs enfants du système d'enseignement formel.[332]

Une étude conduite par les organisations de la société civile en Sierra Leone sur la qualité de l'éducation fit des révélations désastreuses en soulignant une tendance à la « privatisation de facto de l'enseignement public »[333]. En réponse à leur incapacité à scolariser leurs enfants dans le système normal, les citoyens conçurent un système local d'éducation basé sur des écoles communautaires comme alternative aux écoles publiques. Ces écoles étaient créées et gérées par des

---

[332] JALLOH, M.J. 2005, The Cost of Quality Basic Education: What Future for Our Children, *HRD Bulletin*, vol. 1: 4.

[333] *Ibid*

comités locaux institués par les communautés qui étaient également responsables du recrutement et de la rémunération des enseignants. Certaines de ces écoles étaient généralement hébergées dans la cour des maisons traditionnelles ou étaient construites à l'ombrage d'arbres dans certains cas[334]. L'idée de projets d'auto-assistance apparut également au sein de la société afin de répondre aux besoins en infrastructures des communautés. Celles-ci se mobilisèrent pour effectuer des travaux publics comme la construction des barrages, des écoles et des routes dans leurs localités, sous forme de services communautaires pour lesquels les jeunes étaient généralement sollicités. Il y eut aussi des cas dans lesquels les communautés rurales mobilisèrent des fonds pour l'approvisionnement en eau potable et la construction de puits. La capacité dégressive de l'Etat se renforça peu à peu, une indication claire de la non-existence de l'Etat.

Le service de maintien de l'ordre et de la sécurité est un autre domaine dans lequel les citoyens eurent tendance à contourner l'Etat. Bah et Baker notent que l'incapacité de l'Etat à assurer de manière adéquate les fonctions de police conduisit à l'émergence d'organes informels de sécurité, au travers desquels les citoyens instituaient différentes formes de maintien de l'ordre au sein des communautés et milieux urbains. Le *Bo Peace and Réconciliation Movements* (BPRM), une coalition de onze groupes communautaires œuvrant pour la pacification, la réconciliation et la prévention de la criminalité dans le district de Bo, en est un exemple. Par le biais de ses vingt surveillants locaux, le BPRM eut à résoudre de nombreux conflits de petite envergure, allant des affaires familiales aux questions de leadership, certains de ces conflits datant d'au moins une décennie[335]. Les associations comme *Motors Drivers and General Transport Workers Union* (syndicat des conducteurs de motos et des professionnels du secteur de transport général) assuraient des activités relevant habituellement de la police telles que la vérification des renseignements sur les véhicules et leurs propriétaires, y compris le permis de conduire et l'assurance, ainsi que sur d'autres infractions mineures liées aux transports comme la surcharge des véhicules et la conduite dangereuse. Il y eut par ailleurs une prolifération des sociétés de sécurité

---

[334] *Ibid*
[335] BAH, A.S & BAKER, B. 2005, *op.cit*. p.11

privées qui assuraient la sécurité des personnes aisées et des sociétés commerciales.

Les associations de jeunes s'impliquaient également de façon visible dans les activités sécuritaires. En effet, en raison de leur marginalisation progressive tant sur le plan socio-économique que politique, la plupart de ces jeunes se retrouvaient au chômage et rencontraient de véritables problèmes sociaux. Leur marginalisation combinée à une absence de perspectives d'avenir favorisèrent la création de plusieurs organisations de jeunes à travers le pays dans les années 1990. Ces groupes des jeunes assuraient différentes tâches au sein de leurs communautés, des travaux de nettoyage des lieux publics aux activités de maintien de l'ordre et de sécurité. La capitale, à elle seule, comptait plus de 100 groupes des jeunes. Dans certaines zones périurbaines de la capitale telles que Krootown, le *Camp Divas Youth* assurait le maintien de l'ordre dans sa localité en s'impliquant dans les activités d'autodéfense afin de protéger les marchands de nuit. Baker et Bah reprennent les propos d'un chef d'une petite commune qui affirmait que les jeunes « assurent le service local de maintien de l'ordre là où la police sierra léonaise ne se déploie pas : ils effectuent des arrestations et amènent ces gens à la police »[336]. Dans la région de Kono, le *Movement of Concerned Kono Youth* (MOCKY)[337] prétendait également s'attaquer aux problèmes des jeunes et résoudre des différends mineurs entre ces derniers. Ils militèrent en faveur de l'emploi des jeunes dans les sociétés minières opérant dans la localité de Kono et jouèrent un rôle décisif en surveillant que les sociétés minières basées dans leurs communautés assument la responsabilité de leurs activités. Il est intéressant de noter que l'éclatement du conflit permit d'accorder davantage d'importance et de visibilité aux groupes des jeunes, au vu du rôle prépondérant qu'ils avaient joué durant la crise.

D'autres formes de désaffection apparurent avec notamment l'abandon par les cadres de l'administration de leurs emplois au profit des emplois privés. En particulier, les cadres hauts placés de l'administration abandonnèrent leurs postes

---

[336] *Ibid,* p.11
[337] Interview accordé par le president, MOCKY, Freetown, 25 Juin 2004.

au profit des postes moins prestigieux dans le secteur informel. Cet abandon fut particulièrement important dans les secteurs de la justice et de la médecine où les conditions de travail et des tendances politiques discriminatoires poussèrent les fonctionnaires à quitter la fonction publique. Le départ massif des avocats de la fonction publique vers le secteur privé en est une illustration. De même, de nombreux médecins quittèrent également les hôpitaux publics pour créer des cliniques privées. Le secteur éducatif n'échappa pas à cette tendance et les établissements scolaires publics réclamèrent une autonomie accrue afin d'échapper au malaise bureaucratique qui caractérisait les mécanismes de gestion des établissements scolaires. Ces différents exemples sont autant de « réponses aux vulnérabilités économiques et sociales découlant de l'affaiblissement de l'Etat »[338].

Un autre phénomène qui a pu être observé fut l'émigration massive vers l'étranger de citoyens en quête de meilleures perspectives socio-économiques. Si ce phénomène était déjà particulièrement visible dans les années 1980 et 1990, il se répandit suite à l'éclatement du conflit en 1991. La majorité des cadres, médecins, universitaires et ingénieurs quittèrent la Sierra Leone pour les pays voisins et les pays occidentaux. Ceci explique la forte présence des Sierra Léonais dans la diaspora. Cette communauté issue de la diaspora soutien la majorité des familles et des communautés restées au pays ; l'aide fournie allait du soutien aux membres de la famille à l'envoi d'équipements et de matériels aux écoles et hôpitaux. Le *old Fourah Bay College student association* (Association des anciens élèves de Fourah Bay College) basée à Atlanta constitue un exemple de telles associations et envoya pendant des années des ordinateurs à l'Université de Sierra Leone[339]. Ces communautés issues de la diaspora jouèrent également un rôle politique significatif ; elles créèrent des sites internet et une presse en ligne afin de diffuser des informations sur le pays et susciter des débats politiques. Ces outils de communication jouèrent un rôle déterminant dans les débats sur le processus de démocratisation dans le pays[340].

---

[338] AZARYA, V. 1988, *op.cit*, p.8.
[339] www.thepatrioticvangaurd.com, October 2007.
[340] Voir par example « www. cocorioco.net, www.thepatrioticvangaurd.com"

La désaffection semble avoir provoqué des réactions violentes de la société contre l'Etat. Dans sa forme extrême, la violence émanant de la société répond à la théorie des « récriminations », avancée par David Keen pour expliquer les réactions et l'attitude des jeunes sierras léonaises vis-à-vis de l'Etat et de tout élément représentant l'Etat. La propension de l'Etat à la centralisation et à la marginalisation croissante des jeunes poussèrent la plupart d'entre eux à détruire systématiquement les biens de l'Etat durant le conflit. Ainsi que l'a noté Keen, « la colère contre la corruption avait gagné toute la Sierra Leone et certaines personnes avaient fini par conclure que, dans un système déloyal, le bon sens voulait qu'on s'empare d'un morceau du gâteau – si nécessaire, de force »[341]. Ainsi, certains ravages commis par des rebelles furent à l'image de la colère générale contre les biens acquis par le biais de la corruption. La destruction des biens du gouvernement et l'exécution de ses représentants, y compris des chefs traditionnels locaux et des agents de police, qui caractérisèrent le conflit, furent l'expression du rejet total et de la colère contre l'Etat. Ce phénomène peut également être perçu sous l'angle de « la revanche de la société » de Bayart[342], approche selon laquelle la désaffection extrême peut se manifester sous la forme de réactions hostiles de certaines franges de la société contre l'Etat.

La désaffection de la société suggère que « le contrôle de l'Etat sur la société a diminué en dépit de la répression croissante et de la tendance à l'exploitation… le respect de la loi se perd peu à peu, les institutions étatiques ont perdu toute légitimité aux yeux d'une importante frange de la société » et démontre en quelque sorte l'incapacité de l'Etat à s'imposer et à contrôler ses citoyens[343]. L'exemple sierra léonais montre que la désaffection constitue une des manifestations de la crise de la construction de l'Etat et elle permet de voir à quels moyens la société recourt pour répondre aux insuffisances de l'Etat. Les implications de la désaffection vis-à-vis de l'Etat sont l'affaiblissement de son autorité et la réduction de ses ressources puisque sa capacité à contrôler les ressources et à exercer son autorité est diminuée. Ceci est caractéristique de la

---

[341] KEEN, D. 2005, *op.cit*, p.64
[342] BAYAT, J-F, 1989, *op.cit*
[343] AZARYA, V. 1988, *op.cit,* p.3 . Voir aussi, HYDEN, G. 1983, *op. cit*

dynamique d'un Etat fantôme : les citoyens contournent l'Etat en refusant de payer les impôts et en préférant le marché noir. Retirer à l'Etat sa loyauté en faveur d'autres pôles d'identité constitue une menace pour la construction étatique. C'est une illustration de l'échec de l'Etat à s'institutionnaliser au sein de la société en passant par une autorité capable de gouverner efficacement. Si une telle désaffection peut être liée à la démission de l'Etat, elle peut également être rattachée aux mutations générales de l'économie politique. Cela a posé un sérieux problème à la résilience de l'Etat en tant qu'institution capable et fonctionnel.

L'impact du dysfonctionnement de l'Etat, résultat d'une personnalisation du pouvoir et d'une mauvaise gestion économique, a commencé à se manifester de plusieurs façons. Tout d'abord, la crise de légitimité à laquelle les régimes de parti unique ont été confrontés, a été le résultat d'une suppression systématique des formes crédibles de représentation. Le néo-patrimonialisme est donc venu offrir un système permettant, à court terme, le maintien du régime, en l'absence d'élections transparentes, d'une presse libre et d'associations issues de la société civile viables. L'inaptitude de l'Etat à fournir des services fonctionnels a encore aggravé la crise de légitimité de l'Etat. Les institutions étatiques, telles que la police, l'armée et le système judiciaire, étaient caractérisées par un système de corruption et une inefficacité, les laissant dans l'incapacité d'assurer pleinement les services pour lesquels ils étaient mis en place. Ces problèmes de légitimité ont donc progressivement conduit la société à se détourner de l'Etat. Il est ainsi devenu clair que l'Etat ne pouvait pas établir un contrôle effectif sur la société. Cette situation a ouvert la voie à une instabilité politique chronique, remarquable par les changements rapides de gouvernements et les conflits. Entre 1985 et 1998, le pays a connu cinq chefs d'Etat différents, dont trois arrivés au pouvoir par des coups d'Etat militaires. L'éclatement du conflit en 1991 a montré dans quelle mesure la violence est devenue un moyen d'action politique, ce qui a encore précipité l'effondrement des institutions étatiques. Finalement, la question de la capacité de l'Etat, en tant qu'institution établie pour fournir des services, a constitué une claire manifestation de l'effondrement de l'Etat.

CHAPITRE IV

LE CONFLIT ET SES EFFETS

Différentes approches globales peuvent être évoquées pour expliquer la nature et les causes du conflit en Sierra Leone. Sans doute l'approche la plus commune est celle qui voit le conflit comme une crise de modernité provoquée par la faillite du système patrimonial de l'APC ayant régné sur le pays durant presque trois décennies[344]. Cela explique comment le système patrimonial a sapé la capacité de l'Etat à s'institutionnaliser au sein de la société. Selon Paul Richards, la guerre en Sierra Leone est le produit de cette longue crise postcoloniale du patrimonialisme[345]. Yusuf Bangura a toutefois relativisé ces théories de l'exclusion de la population en mettant en perspective les spécificités de l'économie politique du pays. Pour Bangura, ce n'était pas le patrimonialisme qui était intrinsèquement responsable de l'effondrement des structures de l'Etat dans les années 70 et 80. C'était plutôt un mode particulier d'accumulation et certains développements politiques - tels la centralisation du pouvoir sous l'APC, la restriction de certaines formes d'opposition, le sous-développement et de l'utilisation délibérée de la violence politique par le gouvernement APC pour résoudre la crise politique qui a conduit à la guerre. La conclusion de Bangura souligne la perception très répandue d'après laquelle

> "*La dégradation des institutions étatiques suite à un type d'accumulation dans des pays très riches en ressources minérales et pourtant fortement dépendantes de l'aide extérieure pour promouvoir les services publics* "[346].

---

[344] RICHARDS, P. 1999, *op.cit*

[345] *Ibid,* p.27, Voir egalement, RICHARDS, P. 1995, "Rebellion in Liberia and Sierra Leone: A Crisis of Youth? in FURLEY, O (ed), *Conflict in Africa*. Londres: I.B Tauris.

[346] BANGURA, Y. 1999, Understanding the Political and Cultural Dynamics of the Sierra Leone War: A Critique of Paul Richard's "Fighting for the Rain Forest", *Africa Development*, XXII, 3 and 4. Voir aussi, ABDULLAH, I. 1998, Bush path to destruction: the origin and character of the Revolutionary United Front. *The Journal of Modern African Studies*, vol.36, : 203-235.

Une deuxième approche est celle qui situe les causes de la guerre dans les développements socio-économiques et politiques du pays qui ont alimenté l'aliénation des jeunes. Ici l'analyse est focalisée sur des facteurs internes à la Sierra Leone et vise à comprendre comment la « *lumpen* culture » des jeunes a nourri la crise.

La plupart des auteurs qui partagent peu ou prou cette perspective conviennent donc que les développements sociopolitiques et l'aliénation subséquente de la société surtout la jeunesse expliquent plus largement le contexte général de la guerre.

Une troisième approche généraliste – outre l'aliénation des jeunes et l'exclusion des intellectuels – place le conflit dans un environnement plus global. Elle affirme que la crise de la gouvernance dans le pays et l'instabilité régionale d'origine libérienne sont deux éléments majeurs pour comprendre ce qui s'est passé. Dans cette veine David Keen s'appuie largement sur la thèse de l'avidité et des doléances, affirmant que :

> "*Alors que la rationalité politique est difficile à trouver dans les tactiques contre-productives des rebelles, une certaine forme de rationalité économique en ressortait souvent de façon plus évidente*"[347]

Une telle analyse est à l'évidence inspirée des travaux emblématiques de Paul Collier sur l'avidité des rebelles[348]. L'accent est également mis sur l'importance des diamants et l'implication des acteurs régionaux dans l'attisement et l'entretien du conflit. Un commentateur comme Amos Sawyer s'inscrit lui aussi dans ce courant lorsqu'il évoque l'argument de la prédation et du pillage comme facteurs clés à propos du conflit libérien[349].

Pour être généralistes, les approches qui précèdent ne fournissent pas moins des indications précieuses du contexte du conflit, compris au sens large. Elles

---

[347] KEEN, D, *op.cit* p. 48.
[348] Voir COLLIER, P. 2000 "Doing Well Out of War: An Economic Perspective", in BERDAL, M et MALONE, D. M (eds) *Greed and Grievance, Economic Agendas in Civil Wars,* Boulder, CO and Londres: Lynne Rienner/International Peace Academy.
[349] SAWYER, A. 2005, *op.cit*

montrent tout l'intérêt qu'il y a à rechercher également les racines de la guerre dans la culture politique et la capacité institutionnelle de l'Etat sierra léonais à s'adapter au changement. Plusieurs années de néo-patrimonialisme ont façonné la centralisation du pouvoir et la destruction systématique de toute forme de participation populaire à la gouvernance. C'est l'absence d'instruments viable de participation institutionnalisée qui a préparé le terrain au recours à la violence comme forme de participation. Ce point est brillamment réitéré par David Keen :

> "*La violence en Sierra Leone dans les années 1990 peut en grande partie être expliquée comme une succession de tentatives, menées par ceux qui se sentaient exclus ou oubliés, d'attirer l'attention sur leurs revendications, et peut-être même sur leur existence*"[350].

C'est de nouveau le déficit d'incorporation des masses au sein de structures politiques viables qui est pointé du doigt. Ce déficit a permis a un petit groupe de rallier souvent par la force les mecontents.

Un groupe de sierra léonais formés en Libye dans le Mathabat est réputé être à l'origine du *Revolutionary United Front* (RUF). Cette composante pionnière dont Foday Sankoh faisait partie était entraînée sous les auspices de l'organisation Maktub Tasdir Al-Thawra, soit le bureau pour l'exportation de la révolution[351] qui est chargé de mettre en application les ambitions révolutionnaires panafricaines du colonel Mouammar Kadhafi. L'historien sierra léonais Ibrahim Abdallah situe plus loin la généalogie de l'organisation. Pour lui, il y avait au départ un groupe d'anciens étudiants expulsés de l'université de Sierra Leone dans les années 80, lesquels ont plus tard recruté feu Foday Sankoh, un ancien caporal de l'armée sierra léonaise. La formation en Libye donne à Foday Sankoh l'occasion de rencontrer Charles Taylor qui lui fournira par la suite l'assistance logistique et opérationnelle pour la campagne militaire du RUF. Comme Gberie l'a justement relevé, l'implication libyenne a donc été cruciale dans la structuration du RUF. Alors que l'aggravation des problèmes socio-économiques dans le pays a précipité l'entrée du mouvement dans la lutte armée, l'objectif proclamé était de renverser

---

[350] KEEN, D, *op.cit*. p.290
[351] Voir SAWYER, A, *op.cit.*

les dirigeants corrompus de la Sierra Leone, de libérer la paysannerie du pays et d'instituer une démocratie véritable[352].

Le passage du RUF à l'insurrection armée est justifié à la fois par la suspicion populaire à l'égard du gouvernement et la frustration relative de la majorité des sierra léonais. Au moment où la guerre éclate en 1991, le pays est classé dernier à l'indice de développement humain dans le monde. Concrètement, cela se manifeste par un chômage croissant ou encore par la faillite des systèmes éducatif et sanitaire. L'appréciation de Foday Sankoh à ce propos est la suivante :

> "*Les Sierra Léonais veulent: une éducation gratuite, des services de santé gratuits, une utilisation juste de nos ressources naturelles, la satisfaction des besoins de base que les homme politiques leur ont refusée. Voilà ce pour quoi le peuple se bat*"[353].

La rhétorique des dirigeants du RUF s'inspire par ailleurs de deux autres sources. D'abord le *Pan African Union group* (PANAFU), une petite cellule de réflexion formée par des étudiants radicaux, épousant un socialisme maoïste. Ensuite, un groupe d'étude du livre Vert, motivé par la propagation des idées du Guide libyen en faveur de l'anticapitalisme et de la révolution africaine[354]. Le point commun à ces groupes est la haine viscérale qu'il porte au régime monopartite auquel on reproche l'exclusion systématique des jeunes de la sphère publique. Comme le remarque Gberie, ces groupes étaient depuis longtemps en faveur d'un changement radical en Sierra Leone, sans pour autant parvenir à se mettre d'accord sur la manière de le faire.

S'il est vrai que le vertigineux déclin économique et rural sous le régime de l'APC a partiellement poussé le RUF à passer à l'insurrection, le mouvement armé n'avait cependant pas de vision cohérente d'un ordre alternatif. Au-delà d'une adhésion de façade aux idéaux de groupes socialistes, Sankoh ne s'est pas véritablement impliqué dans la mise en application de leurs principes et valeurs. Sa

---

[352] GBERIE, L. 2005, *op.cit*
[353] *Ibid*, p. 46
[354] Voir RASHID I. 1997, Subaltern Reactions, Lumpen, Students and the Left, *Afrique et Development* (CODESRIA), XXII (3/4)

campagne au sujet de la « lutte du peuple » était également incertaine. En presque dix ans de contrôle de vastes territoires riches en ressources naturelles, le RUF n'y a pas créé la moindre école ou clinique. Ce sont les fausses prétentions du RUF ou son adhésion vague à une vision alternative qui ont amené le président démocratiquement élu à déplorer que la guerre civile :

> "*n'était pas une guerre fondée sur l'idéologie, la religion ou l'ethnicité, ni une "guerre de classes"... Il s'agissait d'une guerre par procuration visant à donner aux rebelles un contrôle permanent de nos riches mines de diamants, pour le bénéfice d'acteurs extérieurs* "[355].

Le même sentiment est évoqué par Arthur Abraham, dans son analyse des conflits du bassin de la Mano River. Il insiste que :

> "*ces guerres n'avaient pas pour but de renverser des gouvernements corrompus, elle n'étaient pas non plus inspirés par l'idéologie de mouvements révolutionnaires cherchant à créer un nouvel ordre social plus juste... Pour les chefs rebelles, ces guerres avaient pour but le pouvoir et le contrôle des hommes et des ressources, à tout prix. Pour les soldats ce n'était que pillages et obtention de richesses matérielles à la force de l'arme*"[356].

Il est également significatif de mentionner la nature du leadership du RUF et son mode d'organisation. Les dirigeants du RUF sont réputés peu instruits en général, si l'on excepte la poignée d'étudiants exclus de l'université et qui a suivi une formation militaire en Libye. L'essentiel des cadres n'a pas franchi l'enseignement secondaire. Le leader Foday Sankoh, ancien caporal à la retraite de l'armée, s'est établi plus tard comme photographe freelance dans le district de Bo. La troupe du RUF provenait de la population défavorisée, une « lumpen classe » constituée de personnes très tôt sorties du système scolaire et prédisposées à la violence criminelle. Au fur et à mesure de la progression de la guerre, le recrutement forcé est également devenu un dispositif permanent. En conséquence, les effectifs des forces du RUF se sont gonflé de jeunes garçons issus des zones

---

[355] 'Kabbah on Diamond War' *New Vision*. Freetown. 27th September 2001.
[356] ABRAHAM, A. 2000 « Liberia and Sierra Leone: History of Misery and Misery of History » *International Journal of Sierra Leone Studies and Reviews*, Vol 1, No 1, p.23.

rurales, de petits délinquants jamais scolarisés et souvent considérés comme des « ratés » ou des inadaptés sociaux. Si les dirigeants du mouvement étaient peu instruits et sans projet politique viable, la troupe se composait donc essentiellement de malfaiteurs, dont beaucoup avaient été recrutés de force. Les caractéristiques sociales et politiques du RUF démentent l'idée de Paul Richard selon laquelle la guerre était le produit de l'exclusion des élites instruites. En outre, le RUF n'a jamais bénéficié de l'appui populaire dans le pays en raison de sa composition et de sa stratégie militaire. En premier lieu, le mouvement était fréquemment désorganisé et indiscipliné, comme en témoigne son attitude durant le conflit. Les rapports avec les populations locales étaient caractérisés par l'exploitation, le pillage, le recrutement obligatoire, le viol et l'extorsion. Ni Foday Sankoh ni ses disciples n'étaient intéressés par l'adhésion des habitants pour ce qu'ils appelaient pourtant le « combat du peuple ». On avait essentiellement affaire à un « sub-warlord system »[357].

1. La nature du conflit

Une caractéristique centrale du conflit civil est l'utilisation atypique de la violence par toutes les forces belligérantes, dont le RUF. Kaplan décrit la descente de la Sierra Leone dans la violence comme augurant l'ère d'un nouveau barbarisme[358]. La guerre a été marquée par une violence sans précédent qui a non seulement dévasté le pays mais également traumatisé la population entière. Le RUF s'était engagé dans une guerre de terreur contre des civils non armés, commettant des violences et des atrocités à travers le pays. Un rapport de *Human Rights Watch* détaille comment des milliers de civils ont été violés et souvent délibérément mutilés ou tués. Le rapport estime qu'entre 1991 et 1999 seulement, plus de cinquante mille sierra léonais ont été tués et beaucoup de civils, parmi lesquels des enfants, ont été amputés[359]. Des milliers d'enfants étaient enlevés pour servir de combattants, d'employés ou d'esclaves sexuels. Williams estime qu'entre 5.000 et 7.000 enfants soldats ont combattu des deux côtés durant la guerre

---

[357] GBERIE. L, *op.cit*. p.152
[358] KAPLAN, R. 1994, The Coming Anarchy, *The Atlantic Monthly*, February.
[359]Human Rights Watch. 1999, *Sierra Leone: Getting Away With Murder, Mutilation, and Rape.* New York: HRW.

civile[360]. On pense que la plupart des enfants étaient âgés de huit à quatorze ans, la plupart d'entre eux au service du RUF. Williams souligne comment,

> "*de longues périodes de "socialisation dans la violence", dans lesquelles des enfants enlevés ont dû accomplir toutes sortes de tâches couvrant l'intégralité des activités militaires… beaucoup ont été utilisés comme bourreaux et forcés à tuer leurs propres parents, des membres de leurs familles et de leurs villages… ils ont été forcés à observés des rituels impliquant la torture ou le meurtre de leurs parents afin de les « endurcir* »"[361].

Les détails soigneusement documentés des atrocités commises, tant par le RUF que par certains segments des forces « régulières », ont pu être établis par *Human Rights Watch*. L'organisation américaine évoque une « cruauté calculée » [362] à l'origine d'exécutions, de massacres voire d'immolation par le feu perpétrés sur des civils. Sous le sinistre nom d'opération « aucune espèce vivante » (*operation no living thing*), les atrocités du RUF constituent l'un des pires abus de droits de l'Homme des temps modernes[363].

Pour certains commentateurs, il est très difficile d'expliquer la violence qui a caractérisé le conflit. Quelques auteurs mobilisent des explications culturelles, alors que d'autres y voient fondamentalement une déconfiture totale des institutions sociales[364]. Amos Sawyer observe que dans le cas du Libéria et de la Sierra Leone, le déchainement de violence qui est apparu ne correspond à aucun antécédent ou pratique sociale admise[365]. Selon lui, les exécutions rituelles qui se sont déroulées au sein d'institutions culturelles comme la société secrète du Poro sont rarement aléatoires. Ces exécutions sont généralement menées comme des

---

[360] Zack-Williams, A. 1999, Sierra Leone: the political economy of civil war, 1991-98, *Third World Quarterly*, 20, 1 : 91-98, p.73
[361] *Ibid* p.80
[362] Human Rights Watch 1999, *op.cit*
[363] Amnesty International 1992, *Sierra Leone: The extra-judicial executions of suspected Rebels and collaborators*, Amnesty International, Londres.
[364] ELLIS, S. 1999, *The Mask of Anarchy: The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*. Londres: Hurst and Co. Voir aussi FERME, M. 1998, The Violence of Numbers: Consensus, Competition and the Negotiation of Disputes in Sierra Leone, *Cahier d'Etudes Africaines*, 38, 2-4 : 555-80.
[365] SAWYER, A, *op.cit*.

sanctions au sein d'un ordre institutionnel. Bien qu'elles soient condamnables, elles sont ainsi menées dans un cadre précis :

> "*selon les codes de sanctions lies au maintien de schémas relationnels gouvernés par des règles et la réalisation d'un certain but pour la communauté*"[366]

Par conséquent, la violence commise par les groupes armés doit être distinguée d'une violence d'essence culturelle, du reste sanctionnée par les institutions indigènes. Des facteurs autres que la culture ont également fourni des variables importantes pour expliquer cette déferlante de brutalité. La violence commise par le RUF se comprend mieux en se concentrant sur la composition du groupe et sa stratégie.

Le RUF s'est appuyé sur des recrues de force composées de jeunes garçons, largement enclins à des actes asociaux. C'est cette catégorie qui constitue le noyau des forces de combat. Ils manifestent peu de respect pour les vies et les propriétés ; les exactions qu'ils commettent sur les civils se font sous l'emprise de drogues. David Keen a, en ce sens, récolté des témoignages de travailleurs humanitaires qui se sont occupés de réinsertion sociale des anciens enfants soldats[367]. Outre l'usage des drogues, les jeunes garçons combattants du RUF étaient exposés à des films violents ayant la figure de Rambo comme mode de vie et modèle de réussite[368]. Cela montre bien en quoi la composition du RUF l'incline davantage à la violence. Les tactiques de terreur pour conquérir des villes et soumettre la population civile sont aussi significatives. Le mouvement recourt à la violence afin d'acquérir une légitimité de force qu'il ne peut obtenir par le consentement, compte tenu de son impopularité. Des territoires entiers sont donc terrorisés et leurs habitants contraints de rejoindre les rangs de l'insurrection armée. Les quelques tentatives de résistance à ces enrôlements forcés sont découragées par des punitions comme l'incendie de villages entiers. La violence est aussi employée pour maintenir la

---

[366] *Ibid,* p.30
[367] KEEN, D, *op.cit.*
[368] RICHARDS, P. 1994, Video and Violence in the periphery: Rambo and War in the forest of Sierra Leone and Liberia, *IDS Bulletin* 25, 2 : 88-93.

discipline dans la troupe et les territoires sous contrôle. Là encore, des rapports font état d'exécutions sommaires pour sanctionner les récalcitrants[369].

Hormis la reconnaissance et la légitimité forcée, le recours à la violence permet aussi d'obtenir des ressources pour entretenir le RUF. La présence dans les régions riches en diamants est ainsi marquée par des escalades de brutalité. L'extorsion des civils de leurs biens en est une modalité courante. Les hommes de troupe n'ont pour seul moyen de survie que ce qu'ils peuvent obtenir par la violence. C'est la raison pour laquelle leur passage se manifeste par toutes sortes de saisies, de vols, etc. auprès des civils. La « warlord economy » qui entretient le mouvement militaire du RUF apparaît, au bout du compte, comme une économie de la violence.

Une autre explication de l'usage de la violence est avancée par Paul Richards, qui affirme que la guerre doit être en partie comprise comme un art dans lequel les techniques de terreur compensent le manque d'équipement. Selon Richards, l'incapacité du RUF à procurer des armes à ses forces combattantes explique le recours à des outils locaux tels que les machettes et les couteaux pour mutiler des civils[370]. David Keen a montré comment la violence a été adoptée par le RUF comme tactique pour gagner une reconnaissance interne et extérieure[371]. Relégué par le gouvernement au rang de phénomène criminel sans ambition politique, le RUF avait le sentiment qu'un surcroît de violence permettrait qu'on le prenne davantage au sérieux. Jimmy Kandeh a, pour sa part, fait remarquer que la violence trouve son origine dans l'instrumentalisation de la terreur par les élites politiques ('*sub-latern terror'*). Sous le parti unique, affirme-t-il, des jeunes étaient sollicités par ces élites pour perpétrer des actes de terreur à l'encontre d'opposants politiques[372]. Le même argument a été avance par Bazenguissa – Ganga pour expliquer la violence politique au Congo-Brazzaville[373]. L'exposition à

---

[369] ABDALLAH, I, 1998, *op.cit*.
[370] RICHARDS, P. 1996, *op.cit*.
[371] KEEN, D, *op.cit*
[372] KANDEH, J. D. 1999, *op.cit*

[373]BAZENGUISSA-GANGA, R. 1999, The Spread of Political Violence in Congo-Brazzaville. *African Affairs,* Vol 98, Issue 390 : 37-54.

ces pratiques explique l'escalade et la prédominance de la violence qui ont caractérisé la guerre civile. On voit que l'intérêt des arguments présentés est de fournir un éclairage sur la nature et le contexte de la violence.

La triste renommée du RUF ne saurait éclipser le rôle significatif que d'autres groupes ont joué dans les atrocités énumérées. Certains de ces groupes sont nés pendant le conflit même. Les milices locales, les mercenaires étrangers et les forces de maintien de la paix se sont également livrés à des exactions. Bien qu'à un degré moins élevé, la nature et les formes de violences commises par ces groupes s'apparentent à celles commises par le RUF. Le pillage, l'intimidation et le massacre étaient souvent employés pour établir le contrôle des territoires et des ressources. Gberie précise que l'usage des mercenaires étrangers a également intensifié le niveau de violence, puisque ces mercenaires avaient moins de scrupules à l'égard de la population locale, dont les coutumes et les traditions ne les engageaient pas[374].

2. L'économie politique de la guerre

L'économie politique de la guerre est une dimension centrale à l'insurrection sierra léonaise. Ainsi que l'attestent les cas de la République Démocratique du Congo (RDC), l'Angola, le Libéria et la Sierra Leone, la guerre interagit souvent avec des logiques multiples d'appropriation des ressources. Bien que cela ait été depuis longtemps établi par les théories du conflit, les années 90 ont généré un certain nombre de guerres exigeant de mener plus avant la réflexion sur le lien causal entre économie et poursuite de la guerre. Une fois entamés, les conflits armés tendent à trouver des moyens de s'auto-entretenir. Comme nous l'avons indiqué ailleurs, la plupart des guerres civiles en Afrique constituent des entreprises rémunératrices pour des seigneurs de guerre aussi bien que pour des hommes de troupe qui ont ainsi un intérêt clair dans la poursuite des affrontements. La nature et la persistance des conflits dans les endroits tels que l'Angola, la Sierra Leone et la RDC semblent être liées de diverses manières à l'exploitation des ressources précieuses dans ces pays. Il existe une foule d'acteurs tirant parti de la

[374] GBERIE, L. 2005, *op.cit.*

prolongation des conflits : marchands d'armes, belligérants, entreprises privés, leaders politiques et militaires. Assis Malaquias signale par exemple que la guerre civile en Angola s'est transformée en une importante entreprise criminelle[375]. Ingrid Samset va dans le même sens lorsqu'elle établit le lien entre la poursuite du conflit et la présence de diamants au RDC. Pour elle :

> "*L'exploitation en temps de guerre semble pousser les belligérants à renforcer leurs activités économiques, à mesure qu'ils comprennent que les ressources servent bien plus qu'au seul financement de la guerre. Puisque cette exploitation exige un contrôle militaire, les enjeux économiques finissent par nourrir l'intérêt des adversaires à prolonger la guerre. Alors que l'objectif initial a pu être la victoire militaire sur un ennemi bien identifié, le cas de la RDC montre que la prolongation de l'impasse peut finir par être un objectif commun à des adversaires*"[376].

La guerre civile sierra léonaise met en évidence des caractéristiques similaires. En effet, plusieurs arguments ont été avancés pour expliquer l'importance relative des ressources naturelles comme facteur instigateur du conflit, en particulier les diamants et le bois. Le rapport détaillé du *think tank* canadien *Partnership Africa*, dévoile un lien clair entre la poursuite du conflit et l'accès du RUF aux ressources diamantifères du pays. Les auteurs considèrent la bataille pour le contrôle des diamants comme l'explication principale du conflit et de son impact sur le pays[377]. Beaucoup plus qu'une ressource utile garantissant le combat, les diamants allaient devenir la motivation principale du RUF et de ses appuis extérieurs[378]. Comme Keen l'a bien indiqué, le RUF utilisait les diamants pour acheter des armes aussi bien aux soldats gouvernementaux qu'aux pays

---

[375] MALAQUIAS. A. 2001, Making War & Lots of Money: The Political Economy of Protracted Conflict in Angola, *Review of Africa Political Economy*, No 93/94: 521-536, p. 521.
[376] SAMSET, I. 2002, Conflict of Interest or Interest in Conflict? Diamonds and War in the DRC, *Review of Africa Political Economy*, No 93/94 : 463-480, p. 477.
[377] SMILLIE, I. et GBERIE. L et HAZLETON, L. 2000. *The Heart of the Matter: Sierra Leone, Diamonds and Human Security*, Ottawa, Partnership Africa. VOIR aussi DOUGLAS, I. 1999, Fighting for Diamonds-Private Military companies in Sierra Leone, in Cilliers, J and Mason, P (eds), *Peace, Profit or Plunder?The Privatization of Security in War-Torn African Societies*, Pretoria, ISS.
[378] GBERIE, L, *op cit*, p.7

voisins comme le Libéria et la Guinée[379]. Un ancien ambassadeur des Etats-Unis en Sierra Leone, John Hirsch, a d'ailleurs écrit que :

> "*L'infortune de la Sierra Leone a été autant géologique que politique. Les diamants ont été un facteur essentiel pour les combattants dans la guerre transfrontalière dans laquelle la Sierra Leone a sombré dans la plus grande partie de la décennie*"[380].

L'intérêt de Charles Taylor dans la déstabilisation de la Sierra Leone et le soutien au RUF étaient ainsi liés au désir d'accéder aux ressources minérales de ce pays. William Reno a décrit la manière dont les diamants sierra léonais passaient en contrebande vers le Libéria durant le conflit[381].

Si les diamants n'ont pas - à proprement parler - provoqué la guerre, il n'en demeure pas moins qu'ils ont largement contribué à l'attiser et à l'entretenir pendant presque une décennie. Cela résulte d'une combinaison spécifique :

> "*Du fait de considérations politiques et économiques il y avait un puissant intérêt à faire continuer le conflit. Bien que la frontière entre intention et action n'ait pas toujours été très nette, il semble que la prolongation de la violence ait rempli plusieurs fonctions – permettre à des officiers de l'armée de conserver leur affectation dans des zones riches en ressources ; aider les chefs militaires et les despotes de la politique à éviter la menace démocratique et à repousser le jour où les responsables de violations des droits de l'homme devront rendre des comptes*"[382]

Il est évident que le conflit a constitué une aubaine pour les seigneurs de guerre aussi bien que pour les simples combattants, pour lesquels de l'instabilité constituant un moyen d'accès aux ressources permettant de se financer et entretenir leur combat. Le fait que les diamants soient facilement accessibles sans nécessiter de technologie d'extraction complexe complique encore davantage les choses. De plus, la présence de diamants a également beaucoup contribué à la collaboration

---

[379] KEEN, D, *op cit*, p.51
[380] HIRSCH. J, *op.cit*
[381] RENO, W. 1998, *op.cit*
[382] KEEN, D, *op cit*, p.51

entre le RUF et les forces gouvernementales dans le but unique de piller ces ressources. Si l'on en croit Arthur Abraham, les deux groupes ont même évité de s'affronter afin de se consacrer à l'extraction des diamants[383].

Si les diamants du pays ont financé les mouvements rebelles de Foday Sankoh et Charles Taylor, ils ont également eu des répercussions plus larges en termes d'implications internationales dans le conflit. Le processus de Kimberly qui a été conçu par la communauté internationale pour sanctionner les ventes des diamants issus des régions en conflit a montré à quel point le commerce de diamants était un important facteur conflictogène dans nombre de pays africains[384]. Le cas de la Sierra Leone suggère que la volonté des diverses factions belligérantes d'accéder aux régions diamantifères a fait de ce minerai un élément central dans la nature et le caractère du conflit.

3. Implications internationales et rôle des milices et mercenaires privés

L'implication internationale dans le conflit est capitale. La formation des cadres dirigeants du RUF en Libye en est un premier indicateur significatif. L'intervention libyenne dans la crise du pays est en grande partie liée aux desseins ouest-africains du colonel Kadhafi, qui visait à y consolider une zone d'influence politico-économique. Cette ambition était destinée à établir une forme d'équilibre idéologique dans un bassin du Mano fleuve perçu comme étant une zone sous l'emprise impérialiste des Etats-Unis, de la Grande-Bretagne et de la France. Ceci explique la stratégie consistant à soutenir Charles Taylor et Foday Sankoh[385] à travers l'entraînement militaire et l'aide financière procurés aussi bien au NPFL qu'au RUF. On estime ainsi qu'environ 35 à 50 hommes du RUF ont été formés à Benghazi en Libye[386]. L'expérience libyenne a donné à Charles Taylor et Foday Sankoh l'occasion de constituer une rébellion multinationale incluant sierra

---

[383] ABRAHAM, A. 1997, War and Transition to Peace: A Study of State Conspiracy in Perpetuating Armed Conflict, *Afrique et Development* (CODESRIA), XXII (3/4)

[384] Voir par example: SIMILLIE. I. 2002, *The Kimberly Process : The Case for Proper Monitoring*, Ottawa: Partnership Africa Canada.

[385] SAWYER, A, *op.cit*.

[386] Voir par example : ABDALLAH, I. 1998, *op.cit*

léonais, libériens, gambiens et autres ouest-africains, tous formés dans les camps d'entraînement de Benghazi. C'est cette force multinationale qui envahit le Libéria en 1989 et se lance ensuite à l'assaut de la Sierra Leone en 1991. Différents témoignages établissent la présence de burkinabés, gambiens et de libériens dès les premiers affrontements survenus en Sierra Leone. Les liens étroits entre le RUF et le NPFL ont déjà été expliqués à la lumière du projet de « Pax Liberiana » ourdi par Charles Taylor. Il est également important de noter la manière dont les ressources minérales ont donné au conflit un visage international au travers de la participation active de factions régionales aux côtés des acteurs locaux.

Une autre dimension décisive est le nombre important d'acteurs externes qui se sont retrouvés mêlés au conflit. Au cours des hostilités, le pays s'est trouvé dans une position où les seules forces sur lesquelles il pouvait compter étaient d'origine étrangère. Les troupes nigérianes et guinéennes sont devenues parties prenantes à la guerre en appuyant le camp gouvernemental. Conçue dans le cadre d'accords de défense spéciaux en cas d'agression extérieure, l'intervention nigéro-guinéenne se métamorphose progressivement. Sous la bannière de l'ECOMOG (*Economic Community Monitoring Group*), elle prend la forme d'une force ouest-africaine de maintien de la paix mandatée pour agir au Liberia puis en Sierra Leone entre 1991-1999. Une faction rebelle libérienne, l'ULIMO (*United Liberation Movement*), combat également pendant plusieurs années aux cotés des troupes gouvernementales. Pour Comfort Ero l'accaparation des ressources naturelles du pays constitue la force motrice de l'essentiel de ces interventions extérieures[387]. Pourtant, si les ressources naturelles ont bien été déterminantes dans la nature du conflit, elles semblent n'avoir pas été le mobile premier de l'implication sécuritaire régionale en Sierra Leone.

C'est l'incapacité de l'armée sierra-léonaise à contenir la guerre et à protéger la population et les biens qui, en réalité, obligent les gouvernements successifs à compter sur les troupes étrangères mais également sur les mercenaires et milices privées venues de l'extérieur. Martin Van Creveld affirme que les guerres contemporaines, lorsque les Etats ne jouissent plus du monopole légal de la

[387]ERO, C. 2003, *op.cit*

violence armée, sont menées non plus par des gouvernements mais par des « entités guerrières » combinant des fonctions militaires et économiques. Le cas échéant, ce qui est en jeu n'est plus tant la « défense nationale » que la sécurité, qui doit être fournie par les groupes mercenaires privés ou les organisations commerciales comme Executive Outcome.

> « *Le gros du fardeau de la défense quotidienne de la société contre la la menace des conflits de basse intensité sera transférée au secteur florissant de la sécurité, et de fait il pourrait arriver un moment où les organisations de ce secteur, tout comme les condottieri en leur temps, prendront la relève de l'Etat* »[388].

Dès 1995, il devient manifeste que l'armée sierra léonaise (SLA) n'est plus en mesure d'assurer la sécurité de l'Etat aussi bien que de la population civile, en particulier dans les régions en conflit, malgré la présence des troupes nigérianes et guinéennes. Ceci s'explique largement par le fait que la SLA est dépourvue de moyens, alors que certains de ses éléments collaborent avec les rebelles pour piller et harceler la population. Ainsi l'armée est-elle de moins en moins fiable à mesure que la guerre se poursuit. En 1994, les autorités reconnaissent elles-mêmes qu'au moins 20% de ses soldats étaient déloyaux[389].

Comme réponse immédiate à ce problème, le gouvernement a recours aux mercenaires étrangers en vue d'assurer la sécurité à court terme du régime. En 1995, le *National Provisional Ruling Council* (NPRC) loue les services de *Gurkha Security Guards* (GSG) pour entraîner les unités de l'armée. Cet organisme, composé d'unités démobilisées des fameuses Gurkha britanniques est dirigé par un américain, vétéran du Vietnam, ayant travaillé avec les services de sécurité de l'ex-Rhodésie ainsi qu'avec les rebelles de la RENAMO mozambicaine[390]. Les activités de GSG en Sierra Leone sont écourtées par le meurtre brutal de son chef Mackenze, ce qui amène le gouvernement à signer un contrat avec *Executive Outcome* (EO), une société mercenaire sud-africaine vivement recommandée par

---

[388] VAN CREVELD, M. 1991. *The Transformation of War*, New York, The Free Press, p. 60
[389] Voir par example GBERIE, L. 2005. *op.cit*
[390] RENO, W. 1998, *op.cit*

les puissantes multinationales ayant des intérêts dans les ressources minières du pays[391]. EO est principalement constitué d'officiers sud-africains et zimbabwéens blancs, et de noirs angolais et namibiens. Dans le cadre du conflit angolais, l'expérience de EO l'a amené à collaborer successivement avec l'UNITA puis avec le gouvernement légal. Il s'agit d'un groupe beaucoup plus large et mieux équipé que Gurkha, à qui on confie la mission de restaurer la sécurité intérieure, d'aider à construire et maintenir un climat économique favorable à l'arrivée d'investissements étrangers. Dans cette tâche EO s'appuie évidemment sur des unités ré-entraînées de l'armée régulière, ainsi que sur des milices.

Les résultats initiaux de cette mission sont significatifs : les forces rebelles sont chassées des zones diamantifères. Les victoires militaires sont aussi déterminantes en ce qu'elles contraignent le RUF à participer aux pourparlers de paix qui se déroulent à Abidjan. De plus, l'appui des troupes étrangères contribue à la stabilisation interne, phase durant laquelle sont organisées les élections multipartistes de 1996. Pour l'Etat, le recours aux mercenaires extérieurs a un double impact économique et politique. Si la présence de ces derniers s'accompagne d'un progrès considérable en aidant l'Etat à survivre au cœur d'une violence endémique, le coût de tels services apparaît simultanément exorbitant, ceci d'autant plus que les compagnies d'extraction minières comme la SIROMCO s'attachent la protection des mercenaires et cherchent à en faire supporter le coût par l'Etat. C'est dans la même logique que EO est sollicitée par le fondateur de *Heritage Oil and Branch Energy Company*, un important groupe du secteur minier. Ce dernier s'acquitte du coût initial de l'opération fixé à 15 millions de dollars, en échange de futures concessions minières. Reno note que la présence et les opérations de EO ont incontestablement attiré d'investisseurs étrangers dans le secteur du diamant[392]. Toutefois, sur pression insistante des bailleurs de fonds notamment préoccupés par les coûts, EO doit quitter le pays en 1996, à l'issue des élections multipartistes. Ce retrait brutal provoque un vide sécuritaire qui se révèlera désastreux pour le gouvernement nouvellement élu.

---

[391] *Ibid*
[392] *Ibid*

Parallèlement au recours croissant aux troupes et aux mercenaires étrangers, le phénomène des forces d'autodéfense qui deviennent des forces de contre-insurrection s'amplifie. Le ressentiment populaire envers les rebelles du RUF et l'incapacité de l'armée sierra-léonaise à assurer la protection des civils et des communautés expliquent l'apparition d'initiatives locales de défense durant le conflit. Les atrocités commises par le RUF contre les populations civiles ont pour effet de galvaniser l'implication des populations locales dans le combat contre le RUF[393]. A cela s'ajoute la responsabilité établie de soldats de l'armée régulière dans des atrocités contre des civils, des pillages de propriétés et des viols de femmes innocentes. C'est cette sorte de comportements qui est résumée dans l'expression populaire « Sobels », c'est-à-dire des soldats ayant des agissements de rebelles. En raison de ce type de comportements, l'armée régulière sierra léonaise perd sa légitimité comme entité protectrice de la population civile, amenant les communautés à compter sur des dispositifs sécuritaires alternatifs pour se protéger. Comme Patrick Muana l'affirme :

> « *les politiques de déplacement et l'effondrement de l'autorité central ont accéléré la formation d'initiatives locales d'auto-défense créées par des civils déplacés sur lesquels le RUF et l'armée avaient fait régner la terreur* »[394].

La crainte récurrente d'une collusion passive ou active entre certains éléments dans l'armée et le RUF doit être aussi soulignée. Ce que traduit bien la remarque d'Arthur Abraham selon laquelle :

> « *Au lieu de se combattre les uns les autres avec les armes achetées grâce aux ressources et impôts du pays, tous deux avaient largement tendance à s'éviter et à se retourner contre des civils non armés et sans défense, qu'ils étaient pourtant supposés protéger*»[395].

A partir de 1993, certaines communautés et régions commencent donc à s'organiser en forces de défense locales afin de se protéger contre les soldats-

---

[393] MUANA, P. 1997, The Kamojoi Militia: Violence, Internal Displacement and the Politics of Counter-Insurgency, *Afrique et Development*, XXII, 3 et 4: 77-100, p.79.
[394] *Ibid*, p.84
[395] ABRAHAM. A. 1997, *op.cit*. p.102

rebelles et les rebelles du RUF. Un des groupes pionniers dans ce sens est le *Tamaboro* fondé dans le district de Koinadugu. Plus tard émerge un groupe de volontaires connu sous le nom de milice *Kamajoi*, et dont l'impact sera durable sur la guerre. Constitué par le comité de défense de la région orientale, la milice est composée de paysans chasseurs et fermiers avec à leur tête des chefs coutumiers et des *Big Men*. A l'universitaire Dr. Alpha Lavalie qui en a été le premier leader, succède *Chief* Hinga Norman qui deviendra par la suite vice-ministre de la défense[396].

Le rôle joué par les milices locales est à la fois protecteur et offensif. Leur renommée se construit en partie sur l'attaque des positions rebelles et leur aptitude à anticiper des assauts visant les communautés. On retrouve dans leur arsenal des fusils, des machettes mais ils peuvent surtout s'appuyer sur une excellente connaissance du terrain. Cet avantage leur assure plusieurs victoires militaires importantes, aux côtés des forces de maintien de la paix et de mercenaires. Leur popularité s'en trouve aussi accrue, ce qui se traduit par un soutien logistique et matériel des communautés locales. Par la suite, les milices bénéficient de l'appui du gouvernement SLPP, auquel elles deviennent « inextricablement liées », souligne Comfort Ero[397]. En dépit de l'immense succès et de la popularité des Kamajoi en particulier, leur campagne engendre des rivalités et de la méfiance de la part de l'armée régulière. Il est établi que des querelles entre milices privées et soldats réguliers ont parfois conduit à des meurtres et des exécutions sommaires[398]. On voit bien en cela que le phénomène est loin d'être inédit en Afrique, la milice de Kamajoi pouvant être comparée aux Naparama du Mozambique, recrutant parmi les `deslocados' locaux pour résister aux forces de la RENAMO[399].

4. Les effets du conflit

Les conséquences de dix années de guerre civile dans le pays constituent une manifestation évidente de l'effondrement de l'Etat et font l'objet d'une

---

[396] *Ibid*
[397] ERO. C. 2003, *op.cit*. p.240
[398] Voir MUANA, P, *op.cit*
[399] Voir *Africa Confidential*, 1991. Vol 32, No 6, 22 March.

importante littérature[400]. La présente étude se propose de mettre en perspective ces incidences et d'analyser la manière dont ils façonnent notre compréhension de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone. Ces conséquences peuvent être regroupées en trois grands aspects. Il s'agit en premier lieu des perturbations de l'économie du pays qui soulignent, d'une part, la manière dont le conflit a permis l'exploitation et le pillage des ressources du pays et, d'autre part, comment la violence et l'instabilité ont sapé la croissance économique. Il s'agit ensuite des implications sociales liées au conflit telles que les atrocités commises et les destructions qui caractérisèrent la guerre. Enfin nous étudierons la dimension politique de la crise, plus particulièrement, en ce qui concerne la dispersion du pouvoir suscitée par la faillite des institutions.

4.1. Les conséquences économiques

Les conséquences économiques seront analysées au travers de deux facteurs interdépendants. Le premier est la relation entre la violence et l'exploitation des ressources naturelles et la manière dont l'exploitation des ressources diamantifères du pays, dans un contexte de guerre, constitua une véritable menace pour l'économie. Ce phénomène fut manifeste dans l'utilisation des ressources du pays pour entretenir la guerre, dans l'enrichissement des différents acteurs du conflit et le détournement des ressources au détriment des canaux officiels et taxés par l'Etat. Le deuxième a trait à la nature de l'instabilité créée par le conflit et à ses implications profondes dans une économie déjà fragile. Ceci inclut la perte des revenus provenant des zones riches en ressources, l'interruption du commerce et des mouvements frontaliers des personnes et des biens en raison du conflit, ainsi que les dépenses importantes générées par le conflit. Il existe un nombre croissant de travaux étudiant les ressorts économiques, les activités et les retombées des conflits internes violents[401]. Ces travaux analysent les motivations économiques qui contribuent à générer, entretenir et faire durer les conflits violents, et l'intégration de ces économies dans l'économie mondiale. Les

---

[400] Voir ZACH-WILLIAMS, A. 1999, Sierra-Léone: the political economy of the civil war, 1991-98, *Third World Quarterly*, 20, : 143-162. KEEN, D, *op.cit*, RICHARDS, P. 1995, *op.cit*

[401] Voir BERDAL, M et MARLONE, D.M. 2000 (eds) *Greed and Grievances, Economic Agendas in Civil Wars:* Boulder, CO and Londres: Lynne Rienner/International Peace Academy.

conflits dans la région du Bassin du Fleuve Mano, dont la guerre civile en Sierra Leone, constituent des exemples où les insurrections armées constituèrent un lien pour une économie gérée par des chefs de guerre et reliée au commerce international légitime.

Ainsi qu'il a déjà été noté, le conflit sierra léonais était sous-tendu par des intérêts économiques évidents, dans la mesure où l'exploitation des ressources diamantifères du pays constituait la principale cible du RUF. Ce conflit fut considéré comme une insurrection criminelle, le RUF étant incapable d'établir des objectifs politiques cohérents justifiant sa poursuite de la guerre. Les stratégies du RUF furent axées sur le pillage des ressources diamantifères et non nécessairement sur le renversement du gouvernement en place. Son objectif premier fut de sécuriser les zones riches en ressources diamantifères et d'en chasser la population. Le diamant garantissait aux rebelles les moyens d'acquérir d'importantes quantités d'armes et d'autres équipements nécessaires à la poursuite de la guerre. Durant près de dix ans, ce conflit facilita et accentua le détournement des ressources diamantifères qui tombèrent hors du contrôle de l'Etat.

A la différence d'autres conflits où l'accès aux ressources naturelles bénéficie tant au régime en place qu'aux forces rebelles, dans le cas de la Sierra Leone, le gouvernement n'eut aucun accès aux zones diamantifères pendant la guerre. La zone où se trouvaient les diamants alluviaux s'étendait sur une multitude de rivières et de marécages à travers les vastes étendues du sud-est du pays où le RUF était le plus présent. L'exploitation des diamants nécessitait très peu de connaissances et l'extraction se faisait généralement grâce à des outils manuels de petite taille plutôt que grâce à des équipements mécanisés et lourds. En outre, la légèreté des pierres en facilitait le transport et la commercialisation. Ainsi, l'objectif du RUF fut l'exploitation des ressources diamantifères pour avoir les moyens de poursuivre l'insurrection armée et de permettre l'enrichissement de ses membres. Pour la plupart des soldats, l'intérêt était de pouvoir faire main basse sur tout ce qui se trouvait à leur portée. Ce conflit permit au Liberia de tirer d'importants profits des ressources diamantifères du pays par le biais de la

réexportation et occasionna d'importantes fuites des ressources et des devises étrangères qui, sans ce conflit armé, n'auraient pas été possibles.

Bien que la valeur totale des pillages enregistrés durant la guerre n'ait jamais été évaluée de manière précise, les chiffres officiels s'élèvent bien au-delà des deux milliards de dollars[402]. Un rapport publié par une ONG canadienne, *Partnership Africa Canada* (PAC), affirme qu'entre 1994 et 1999, selon les estimations de la Belgique, des diamants ont été exportés par le Liberia pour une valeur globale de plus de deux milliards de dollars américains, bien que ce pays n'ait jamais exporté auparavant de diamants pour une valeur supérieure à 10 millions de dollars américains. Il a également été noté qu'au fil des années, le volume des exportations de diamants de la Gambie augmenta à tel point qu'on en vint à penser qu'il était lié à la contrebande des diamants sierra léonais. Ne disposant officiellement d'aucun gisement de diamants, la Gambie fut néanmoins enregistrée comme pays d'origine de diamants d'une valeur de 420 millions de dollars américains importés en Belgique entre 1996 et 1999[403]. De même, la commission des experts des Nations Unies instituée pour enquêter sur « le lien entre le commerce du diamant et le commerce des armes et questions connexes » a conclu que le diamant constituait « une source majeure de revenus » qui permettaient au RUF d'entretenir et de progresser dans ses ambitions militaires[404]. La commission conclut que « la majeure partie des diamants du RUF quitte la Sierra Leone à travers le Liberia » où le Président Charles Taylor se chargeait de les écouler et les négocier contre des armes ou autres transactions[405].

Les Nations Unies estimèrent que les exportations du RUF représentaient une valeur annuelle comprise entre 25 millions de dollars et 75 millions de dollars[406]. Ce rapport mit également en évidence les liens entretenus par Charles Taylor avec les trafiquants ukrainiens, hollandais et italiens entre autres,

---

[402]SIMILIE, I, GBERIE, L, HAZLETON, R, 2000, *The Hearth of the Matter: Sierra-Léone, Diamonds and Human Security,* Ottawa: Partnership Africa Canada.
[403] *Ibid*
[404] Voir par example UNSC 2000, *Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council Resolution* 1306/2000, paragraph 19, in relation to Sierra Leone , December 2000.
[405] *Ibid*
[406] UNSC 2002, Report of the Panel of Experts appointed pursuant to Security Council Resolution 1395 (2002), paragraph 4, in relation to Liberia, p.25

impliqués dans la contrebande de diamants sierra léonais contre l'acquisition d'armes. William Reno juge que Charles Taylor aurait enregistré un gain annuel de 75 millions de dollars américains grâce à l'économie de guerre en Sierra Leone[407]. Un article du Washington Post de novembre 2001 précise comment :

> *Les réseaux d'Al-Qaïda ont engrangé des millions de dollars au cours des trois dernières années à la faveur de la vente illicite du diamant exploité par le RUF en Sierra Leone. Un haut responsable du RUF servait de pont entre les commandants supérieurs du RUF et les acheteurs d'Al-Qaïda et du Hezbollah, une organisation des musulmans chiites liée aux activistes libanais qui avaient kidnappé de nombreux Américains, détourné des avions et lancé des bombes contre les installations américaines à Beyrouth*[408].

C'est à la suite de ces pillages dans un contexte de guerre que les Nations Unies introduisirent un processus de certification en septembre 2000, afin de contrôler les ventes et l'exportation des diamants issus des zones de conflit. Le processus de Kimberley, ainsi qu'il a été nommé, est un mécanisme de contrôle international conçu pour décourager les ventes de diamants destinées à financer des conflits, en particulier en Afrique. Bien qu'ayant abouti à un résultat mitigé, le processus de Kimberley a permis de mettre en évidence le fait que les pillages constituent le principal mobile des conflits dans les régions d'Afrique riches en ressources[409]. Comme le conclut le rapport du PAC :

> *Seules les perspectives économiques offertes par la faillite du service du maintien de l'ordre ont pu entretenir la violence qui accable la Sierra Leone depuis 1991...Il est triste de voir que le diamant a généré d'énormes profits tout au long du conflit alors que les seules retombées sur les*

---

[407] RENO,W. 1998, *op.cit.* Voir aussi GBERIE, L. 2002, *War and Peace in Sierra-Léone: Diamonds, Corruption and the Lebanese Connection*, Ottawa: Partnership Africa Canada.
[408] FARAH, D. 2001 « *Al-Qaeda cash tied to diamond trade: Sale of gems from Sierra-Léone rebels raised millions sources say* » Washington Post, 2 November 2001.
[409] SIMILLIE, I. 2002, *The Kimberly Process: The case of Proper Monitoring*, Ottawa: Partnership Africa Canada.

citoyens du pays où il est exploité n'ont été que terreur, assassinat, démembrement des familles et pauvreté[410].

Hors les cas de pillages qui caractérisèrent le conflit, l'exploitation officielle du diamant fut interrompue durant toute cette période. Tout au long du conflit, l'exportation des diamants sous le contrôle du gouvernement fut quasiment impossible, alors que les exportations constituaient le cœur du système d'acquisition de devises du pays. La guerre priva l'Etat d'importantes ressources qui auraient été nécessaires à la mise en œuvre de projets de développement. Au-delà des conséquences négatives liées à l'exploitation des ressources diamantifères en raison de la guerre, ce conflit paralysa le pays avec des effets redoutables sur son économie puisque le conflit entrava les activités des autres sociétés minières du pays. A la fin de l'année 1994, les combattants du RUF kidnappèrent les employés et les travailleurs étrangers de la *Sierra Leone Ore and Metal Company* (SIEROMCO), une société helvétique d'exploitation de bauxite. La *Sierra Rutile*, une firme américano-australienne d'exploitation d'oxyde de titane, subit également les effets de la guerre. Les deux sociétés durent interrompre leurs activités, arrêtant de fait de régler les taxes annuelles s'élevant à 5 millions de dollars américains pour la SIEROMCO et 7 millions pour la *Sierra Rutile*[411] alors que ces deux sociétés représentaient auparavant 15% du produit national brut de la Sierra Leone. La *Sierra Rutile* avait réalisé, à elle seule, une recette brute de 61 millions de dollars américains en 1993, soit 57% du montant total des exportations du pays. C'était en outre le plus grand employeur privé du pays[412].

Hormis les pertes enregistrées dans le secteur industriel, le conflit eut également un énorme impact sur la production des matières primaires. L'agriculture, principale activité du pays (en particulier dans les provinces), enregistra une véritable chute de la production tout au long du conflit. L'agriculture et l'élevage furent lourdement frappés. En effet, la production du café et du cacao, largement concentrée dans les provinces de l'Est et du Sud, se retrouva dans les principaux champs de bataille des rebelles. Ces produits, qui

---

[410]SIMILIE, I, GBERIE, L et HAZLETON, R, *op.cit*
[411] RENO, W. 1998, *op.cit* p.126.
[412] *Ibid*

rapportaient des recettes en devises, connurent une chute de production considérable. L'élevage fut aussi touché, des troupeaux de bétail furent abattus et la majorité des bêtes dut être déplacée vers la Guinée voisine.

La baisse du niveau des autres activités économiques eut un effet tout aussi dévastateur. L'instabilité générée par le conflit perturba complètement le commerce et découragea largement les investissements privés. Les provinces, où résidait la majorité des citoyens, devinrent quasiment inaccessibles. Les principales villes qui étaient économiquement viables tombèrent successivement sous le contrôle des rebelles du RUF. Le district de Kailahun, une importante zone de commerce reliant la Guinée et le Liberia, fut la première ville à être conquise par le RUF, puis ce fut ensuite au tour de Koidu Town, ville principale du premier district d'exploitation de diamants du pays, puis de Makeni, une ville stratégique du Nord dans le district de Tonkolili[413]. Le RUF fit aussi son entrée dans la capitale, Freetown, en janvier 1998, semant la panique générale et causant des destructions. Lasana Gberie note qu'à ce moment du conflit, les rebelles du RUF contrôlaient 70% du pays[414]. La généralisation de l'instabilité paralysa les activités économiques et réduit les ressources alimentaires et la main-d'œuvre, du fait des bouleversements et de l'évasion de capitaux. De plus, la violence découragea les activités commerciales et entrava les transports. Il en résulta une hausse vertigineuse des prix des denrées alimentaires, ce qui rendit les provinces encore plus vulnérables à la rareté des produits alimentaires. En outre, on assista à l'interruption de la plupart des projets de développement entrepris par l'Etat et par les bailleurs de fonds[415]. La survie de l'Etat étant en jeu, c'était la sécurité, et non le développement, qui devint sa principale préoccupation.

Le conflit constitua une charge financière supplémentaire pour les caisses de l'Etat qui étaient déjà dans une situation critique. L'armée, par exemple, représentait 75% des dépenses de l'Etat vers le début de l'année 1995[416]. Les coûts liés au recrutement de mercenaires pour mener la guerre pesèrent aussi lourdement

---

[413] GBERIE, L. 2005, *op.cit*
[414] *Ibid*
[415] KEEN, D. 2005, *op.cit*
[416]GOSL. 1995, *Government Budget and Economic and Financial Policies for the fiscal Year, 1995/96*, Freetown, Government Printers.

sur l'économie. Ainsi, le *Gurkha Security Guards* (GSG) qui avait été engagé par la SIEROMCO pour assurer la défense de ses exploitations fut ensuite engagée par le gouvernement pour participer à la formation de l'armée sierra léonaise à la contre-insurrection. Le gouvernement de la Sierra Leone et *Energy Branch* engagèrent également des projets en commune pour un montant de 80 millions de dollars américains afin de payer les services de *Executive Outcomes*, une société de mercenaires qui combattait aux côtés des troupes gouvernementales[417]. Selon le Washington Post, le chef de l'Etat militaire entre 1992 et 1996, aurait décaissé 15 millions de dollars américains pour rémunérer *Executive Outcomes* à qui il avait déjà accordé une partie des concessions de diamants de Koidu alors que les dépenses totales du gouvernement pour la sécurité s'élevaient à environ 35 millions de dollars américains[418]. Finalement, le détournement des recettes de l'Etat pour financer les opérations d'*Executive Outcomes* suscitèrent une grande inquiétude de la part des institutions financières internationales qui avaient accordé au gouvernement peu de temps auparavant une somme de 204 millions de dollars américains destinée aux projets de développement et au soutien budgétaire[419]. Ce conflit handicapa largement la capacité extractive de l'Etat. Sous l'effet de la guerre, les recettes de l'Etat, qui avaient commencé à chuter sous le régime de Stevens, furent pratiquement nulles lorsque le conflit fut à son apogée. Pour les seules années 1994 et 1995, les recettes intérieures de l'Etat ne s'élevaient qu'à 60 millions de dollars américains tandis que le RUF et les soldats véreux contrôlaient un commerce annuel de diamants dont le montant était estimé à 250 millions de dollars américains[420]. En outre, les coûts liés à la poursuite de la guerre ajoutèrent une charge supplémentaire à une économie déjà fragile. A la fin, le conflit a handicapé la capacité de l'Etat à générer les ressources nécessaires à son bon fonctionnement. Cela a sans aucun doute considérablement réduit l'autorité déjà limitée de l'Etat.

---

[417] RENO, W. 1998, *op.cit*
[418] COLL, S. 2000, The Other Way, *Washington Post*, 9th January. Voir aussi, BANGURA, Y. 1997, Reflections on the Abidjan Peace Accord, *Africa Developmen*t, XXII, ¾, : 217-42.
[419] Voir RENO, W. 1998, *op.cit*
[420] *Ibid*, p.127.

4.2. Implications sociales

Les effets sociaux du conflit à court terme furent dévastateurs et le tissu social sierra léonais fut gravement atteint. L'offensive du RUF s'était caractérisée par une violence extrême et avait causé de nombreuses destructions humaines ou matérielles et le conflit enregistra plus de 50 000 morts[421]. Des milliers de citoyens furent torturés, violés et systématiquement amputés. *Human Rights Watch*, un groupe de surveillance des Droits de l'Homme basé à New York, présenta en détail une description des atrocités. Dans un de ses rapports, il souligna comment :

> *« l'offensive rebelle entraîna dans la capitale le même type d'atrocités qui avaient été observées dans les zones rurales de la Sierra Leone durant ces huit dernières années, et constitua le dernier cycle de violence d'un conflit armé qui était déjà responsable d'un nombre de victimes estimé à 50 000 et plus d'un million de personnes déplacées. Depuis le début de la rébellion en 1991, le RUF se battit pour renverser les gouvernements successifs qu'il accusait de corruption généralisée, de népotisme et de mauvaise gestion des vastes ressources diamantifères et minérales du pays. Cependant, dès sa création, le RUF fut clairement incapable d'élaborer un programme politique alternatif et commit régulièrement des atrocités massives contre les civils »*[422].

Ainsi, une majorité d'adolescentes subirent des viols et beaucoup d'entre elles furent enrôlées de force pour servir d'esclaves sexuelles. Un autre rapport mentionne qu'au long des neuf années de conflit en Sierra Leone, femmes et jeunes filles subirent de façon systématique et généralisée des violences sexuelles, des viols individuels et collectifs, des agressions sexuelles parfois à l'aide d'objets (bois, parapluies, bâtons) et l'esclavage sexuel. Dans des milliers de cas, les actes de violence sexuelle furent suivis par l'enlèvement des femmes et jeunes filles et leur asservissement aux combattants de sexe masculin dans des conditions

---

[421] Voir KEEN, D. 2005, *op.cit,* GBERIE, L. 2005, *op.cit*

[422] HRW(Human Rights Watch) 1999 "Sierra Leone : Getting Away with Murder, Mutilation, Rape New Testimony from Sierra-Léone , Vol.11 No 3(A)

d'esclavage, avec très souvent des travaux forcés[423]. Il s'agit de crimes sexuels d'une très grande brutalité et fréquemment précédés ou suivis d'actes de violence en l'encontre des autres membres de la famille. Les factions rebelles utilisèrent la violence sexuelle comme arme pour terroriser, humilier, punir et finalement, s'assurer la soumission de la population civile[424]. Ainsi, selon une étude réalisée en 1999, 1862 femmes, victimes d'abus sexuels, bénéficièrent d'un traitement et d'une assistance médicale dans le cadre d'un programme de prise en charge des victimes de viols et/ou d'enlèvements au cours de l'offensive menée en 1999 par le RUF contre la capitale Freetown[425]. Selon les informations de Médecins Sans Frontières (MSF) en mars 2000, 55% de ces femmes affirmaient avoir subi un viol et 200 d'entre elles étaient tombées enceintes[426].

En outre, il y eut des recrutements massifs d'adolescents et de jeunes garçons dans les différentes forces combattantes. Un autre rapport de *Human Rights Watch* indiquait comment :

> *Des milliers d'enfants étaient recrutés et utilisés par toutes les parties prenantes au conflit sierra léonais, dont le Front Révolutionnaire Unifié (RUF), l'AFRC et les Forces de Défense Civiles (CDF), une milice progouvernementale. Les enfants étaient souvent enrôlés de force, drogués et utilisés pour commettre des atrocités. Des milliers de jeunes filles étaient également enrôlées comme soldats et étaient souvent soumises à l'exploitation sexuelle*[427].

A la fin du conflit, les citoyens payèrent la plus lourde tribu au conflit et furent pris en otage entre les groupes rebelles qui infligeaient des atrocités aux populations au nom desquelles ils prétendaient combattre et une armée qui affichait le même mépris pour la sécurité des populations qu'elle affirmait défendre.

---

[423] AMNESTY INTERNATIONAL, 1995 "Sierra Leone: Human rights abuses in a war against civilians. Londres: 13 September.
[424] HRW, "Sierra Leone " New York, 26 February 2001
[425] Ibid
[426]HRW, "Fact sheet on Sierra Leone", www.hrw.org, 2000, 2003.
[427] HRW, 2007, HRW Report, June, www.hrw.org

Au-delà de la violence qu'elle eut à subir, la population civile subit des déplacements massifs. Le conflit entraîna le déplacement d'environ deux millions de Sierra Léonais à l'intérieur du pays. Un rapport détaillé du Haut Commissariat aux Réfugiés affirmait en 1999 que « au cours de la seule année dernière, 210 000 personnes ont fuit la Sierra Leone pour le Liberia. Des centaines d'entre eux sont arrivés, amputés par les forces rebelles qui terrorisaient la population rurale de façon systématique. Au total, il y a 350.000 réfugiés sierra léonais en Guinée et 90.000 au Liberia »[428]. Outre les déplacements généralisés, les infrastructures sociales furent systématiquement détruites. La chute des principales villes commerciales aux mains des rebelles s'accompagna de la destruction par le feu des écoles, des hôpitaux, des postes de police et des maisons. Des villages entiers furent rasés[429]. Ceci amena Paul Richards à noter que « les rebelles sierra léonais ont réduit le pays qu'ils disaient pourri en un champ de ruines. A travers leurs agissements, le pays est effectivement devenu cette terre stérile qu'ils avaient toujours dénoncée »[430]. Cette opération de destruction dont le nom de code était « *Operation no living thing* » (Opération de la terre brûlée) fut caractérisée par la violence, le pillage et l'incendie des biens publics, dont le fameux hôtel de ville et le bâtiment abritant la Trésorerie et le Ministère des Finances[431].

Le conflit et la violence qui l'accompagna laissèrent des plaies très profondes chez les individus et au sein des communautés, plaies qui nécessiteront du temps pour cicatriser[432]. Des familles entières avaient été assassinées, une grande partie des Sierra Léonais restaient pauvres et vulnérables. L'accès à l'éducation, aux services de santé et même à l'eau potable devint difficile tandis que la majorité des citoyens vivant dans les provinces dépendaient de l'aide alimentaire fournie par les organisations humanitaires. Le conflit avait accru le niveau de pauvreté dans le pays ; au plus fort du conflit, le pays était classé comme le moins développé du monde, avec un rang de 177ème sur 177 sur

---

[428]UNHCR, 1999, "*Briefing Notes*" 5th January. Voir aussi, UNHCR, 2000 "*Global appeal 2000*". www.unhcr.org, consulte Octobre 2007.
[429] Voir KEEN, D. 2005, *op.cit*, GBERIE, L. 2005, *op.cit*
[430] RICHARDS, P. 1996, « *Violence as Cultural Creativity: Social Exclusion and Environmental damage in Sierra-Léone* » Mimeo, p.13.
[431] GBERIE, L. 2005, *op.cit*
[432] Voir SESAY, A. 2007, *Does One Size Fit All? The Sierra-Léone Truth and Reconciliation Commission Revisited*. Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper, 36, Uppsala.

l'Indice de Développement Humain (IDH) des Nations Unies[433]. 70% des cinq millions de Sierra Léonais vivaient en-dessous du seuil de pauvreté alors que 26% étaient en situation de pauvreté extrême[434]. Les deux tiers de la population, les jeunes en particulier, étaient sans emploi[435]. En 2004 encore, 286 enfants sur 1000 mouraient avant l'âge de 5 ans alors que 2000 femmes sur 10 000 mouraient lors de l'accouchement[436]. Ces chiffres sont considérés par l'UNICEF comme les plus élevés au monde.

4.3. Les implications politiques

Le conflit eut de profondes implications politiques pour l'Etat. S'il conduisit tout d'abord à une immense instabilité politique, il accéléra également la chute des institutions et la dispersion du pouvoir. Dès le départ, il était évident que la prise du pouvoir était un objectif hors de portée pour le RUF. Son principal objectif était de provoquer la chute du gouvernement central en le coupant des provinces et de leurs populations pour finir par rendre le pays ingouvernable. La violence politique suscitée par le conflit déclencha une série d'événements qui se révélèrent désastreux pour les institutions du pays. La guerre marqua un tournant dans la crise politique du pays ; non seulement elle accentua la tension politique déjà existante, mais elle introduit également une nouvelle dimension dans les revendications désormais généralisées en faveur du changement. Elle posa les jalons d'une série de coups d'Etat, à commencer par celui de 1992 qui renversa le régime de parti unique de l'APC, et plus tard, celui de 1996 et de l'AFRC en 1997. Entre 1991 et 1997, le pays connut cinq chefs d'Etat différents, ce qui souligne la fréquence de renversements politiques découlant des coups d'Etat[437]. La plupart de ces coups d'Etat se caractérisèrent par des actes de violence et par des assassinats d'opposants politiques. Bien que le coup d'Etat du NPRC de 1992 mit fin à un système de gouvernement patrimonial, il conduisit cependant à une militarisation de la politique dans le pays et ouvrit la voie pour une approche violente de la quête

---

[433] UNDP, 2007, United Nations Development Programme *Human Development Report 2006/2007*, http://hdr.undp.org, consulte Octobre 2007.
[434] World Bank, 2007, *Country Brief : Sierra Leone*, http://worldbank.org, consulte Octobre 2007
[435] *Ibid*
[436] UNICEF, 2007, *At a glance: Sierra-Leone,* http://www.unicef.org, consulte Octobre 2007.
[437] JALLOH. M.J. 1999, *op.cit*

du pouvoir politique, légitimant ainsi la violence comme forme de participation à la gouvernance.

Le coup d'Etat de l'AFRC de 1997 illustra cette tendance en renversant un gouvernement démocratiquement élu[438]. Même l'échec des pourparlers de paix successifs peut s'expliquer par le recourt de la violence comme instrument de participation à la gouvernance de l'Etat. Il aurait été très improbable que des événements politiques aussi dramatiques puissent avoir lieu s'il n'y avait pas eu de conflit. Comme l'a souligné Lansana Gberie, l'instabilité politique engendrée par le conflit :

> *« marqua la dernière étape de l'effondrement de l'Etat sierra léonais après une longue souffrance, un effondrement accéléré par les ravages de l'armée du NPRC qui avait permis l'émergence du phénomène 'sobel'. Il fut alors clair que la guerre elle-même n'était pas un combat politique, mais plutôt un vol organisé où la prise du pouvoir était tout simplement le prétexte formel d'une criminalisation digne d'une autre époque de l'Etat sierra léonais. Il n'était plus question de l'ordre bureaucratique, il avait été rejeté. Ce rejet se manifesta avec le NPRC qui mit son armée sur la touche au profit de mercenaires étrangers. Il fut alors possible de parler de la 'privatisation de l'Etat'; mais ce qui arriva en réalité, c'était l'effondrement des institutions formelles de l'Etat et l'émergence d'un gangstérisme criminel pour les remplacer. C'était le fruit de la guerre»*[439].

Parallèlement, une vague de violence politique s'étendit sur le bassin du fleuve Mano avec, comme incidence, l'émergence d'une économie de guerre. Le conflit du Liberia devint l'épicentre d'une zone de conflit couvrant le bassin du fleuve Mano, allant du Liberia aux frontières de la Côte d'Ivoire, et incluant la région forestière de la Guinée. Il existe un lien étroit entre le conflit sierra léonais et le conflit libérien. Toute la zone allant des frontières sud-est avec la Guinée et le Liberia fut le théâtre de violences durant de nombreuses années. Dans ce contexte,

---

[438] RILEY, S. 1997, Sierra-Léone: the Militariat Strikes Again, *Review of African Political Economy* 72, : 287-292.
[439] GBERIR, L. 2005, *op.cit* p.96.

des milices et groupes dissidents émergèrent dans le bassin du fleuve Mano, rendant la région ingouvernable[440]. L'économie politique de ces conflits alimenta encore davantage l'instabilité persistante dans cette région. Les conflits provoquèrent non seulement l'instabilité sous-régionale, mais permirent aussi l'émergence de ce que Reno nomme le « modèle politique des chefs de guerre »[441]. Comme l'explique l'auteur, ce modèle est basé sur un exercice du pouvoir visant le contrôle de la production et des échanges plutôt que la mobilisation des populations au travers des institutions étatiques. Un tel modèle d'autorité ne respecte pas les frontières formelles et est généralement alimenté par l'instabilité. Le lien de Charles Taylor avec le RUF et son soutien aux dissidents guinéens illustrèrent jusqu'à quel point le contrôle politique pouvait s'étendre au-delà des frontières nationales. En revanche, l'incapacité de l'Etat sierra-léonais à exercer un contrôle équivalent fut imputable à la privatisation de la violence, c'est-à-dire à la délégation de la prérogative d'utiliser la force comme forme de contrôle à des milices privées et des sociétés de mercenaires. Ainsi, ces groupes servirent à combler le vide né de l'incapacité de l'Etat à exercer le monopole de l'utilisation de la force[442]. Cela a mis en évidence l'incapacité de l'Etat à contrôler ses propres frontières, et encore moins ses citoyens.

L'un des héritages du conflit fut la faillite totale des institutions et l'éclatement du pouvoir. Les nombreuses années de guerre avaient non seulement paralysé le fonctionnement effectif des institutions étatiques, mais également créé un vide qui avait été comblé par des microstructures assurant les fonctions de l'Etat. La plupart des villes sous contrôle du RUF, tout comme les zones très éloignées de la capitale, étaient privées de certains services, la majorité des structures de l'Etat ayant disparu. Dans la plupart des zones où sévissait le conflit, il n'existait aucun système formel de sécurité et de justice. Les postes de police, les prisons et les tribunaux locaux étaient soit détruits, soit laissés à l'abandon. La majorité des citoyens vivant dans les provinces n'avaient accès à aucune forme de justice légale, dans la mesure où il n'y avait aucun système de maintien de l'ordre

---

[440] SAWYER, A. 2005, *op.cit*
[441] RENO, W. 1998, *op.cit*
[442] FRANCIS, D. J. 1999, Mercenary intervention in Sierra-Léone: providing national security or international exploitation, *Third World Quarterly*, 20, 2: 319-38.

ou de justice vers lequel se tourner. Cette situation conduisit à l'effondrement du système judiciaire dans une grande partie du pays. Il y avait en outre dans de nombreux endroits une absence d'autorité civile. Il n'existait aucune forme d'administration locale puisque les cadres supérieurs des districts et les fonctionnaires représentant les ministères en charge des services sociaux avaient abandonné leurs postes pour des raisons de sécurité[443]. La fourniture des services comme la santé, la douane et l'éducation était paralysée, laissant la population à son sort.

Dans certaines zones, il n'y avait aucun collecteur d'impôts, inspecteur agricole, voire aucun professionnel de la santé[444]. Cet état de choses eut des répercussions négatives sur les services de santé primaire et l'administration locale. Le rapport sur la stratégie de redressement national mentionne qu'en 2001, la moyenne de la population par centre de santé public fonctionnel était de 12 700, ce qui était largement au-dessus de la moyenne nationale[445]. Au niveau local, l'administration traditionnelle assurée par des chefs traditionnels et les administrateurs de chefferie était également paralysée. Au cours du conflit, de nombreux chefs traditionnels avaient été obligés de fuir leurs territoires pour se réinstaller en majorité dans la région de l'Ouest ou dans d'autres régions plus sûres du pays. Cette interruption avait créé un grand vide administratif au niveau de différentes chefferies, accélérant ainsi davantage la rupture du maintien de l'ordre et la disparition des institutions responsables des services sociaux.

Le vide né de ce déclin des institutions, et plus particulièrement dans les zones rurales où se déroulait la guerre, fut cependant comblé par divers acteurs à différents niveaux. Ainsi, le maintien de l'ordre et la protection contre les attaques extérieures furent assurés par des groupes d'autodéfense comme les milices Tamaboros et Kamajoi. Dans une grande partie des régions Sud et Est, les Kamajois assurèrent non seulement la protection, mais veillèrent également au

---

[443] Voir, GOSL 2002, *The National Recovery Strategy: Sierra Leone, 2002-2003*. Sierra Leone Government, Freetown.
[444] *Ibid* p.31
[445] *Ibid*, voir aussi, UNDP, 2003, *Sierra Leone: Peace, Recovery and Development, 2004-2007,* United Nations country Team, Freetown.

respect des lois coutumières et de l'ordre public[446]. Il est également avéré qu'ils furent impliqués dans les opérations d'achats d'armes, d'extorsion de rentes et d'exécutions sommaires des dissidents. L'exercice d'une telle autorité fit de la milice Kamajoi un acteur de première importance tant au niveau local que national. Dans d'autres régions, de telles fonctions furent assurées en collaboration avec les chefs traditionnels locaux qui détenaient d'importants pouvoirs. Dans la plupart des régions, les chefs servirent d'intermédiaires entre les organismes d'aide, le gouvernement et les populations déplacées. Dans une certaine mesure, ces forces locales s'imposèrent comme des entités viables et de première importance au sein de la société sierra-léonaise. De façon générale, l'ensemble des activités de sécurité et de maintien de l'ordre, dans la majeure partie du pays, dépendit largement des mercenaires étrangers et des forces de maintien de la paix : l'accès aux provinces, les activités et accords commerciaux, l'obtention de concessions minières se firent en liaison avec ces appareils sécuritaires. La mise en œuvre de toute politique de gestion et de distribution des aides d'urgence en vint à dépendre de ces acteurs, qui devinrent des acteurs incontournables dans l'administration du pays.

Les organisations non gouvernementales (ONG) et les organisations communautaires (Community Based Organisations-CBOs) étaient d'autres acteurs incontournables qui jouèrent un rôle politique très important, allant de la fourniture de services à la résolution des différends, plus particulièrement au niveau local[447]. Suite à la disparition de l'autorité de l'Etat dans la majeure partie du pays, la fourniture des services sociaux tels que les soins de santé, l'alimentation, l'éducation et les transports échut aux ONG et CBO. Les organismes comme le Médecins sans Frontières (MSF) et l'UNICEF, et d'autres assumèrent la responsabilité de ce que David Keen nomme « l'intervention sociale » en lieu et place de l'Etat[448]. La plupart des structures de santé dans les provinces furent créées et gérées par ces organisations. Des établissements scolaires de fortune

---

[446]MUANA, P.K. 1997, *op.cit*
[447] FANTHORPE, R. 2003, Humanitarian Aid in post-war Sierra-Léone: the politics of moral economy, in Collinson, S (ed) *Power, Livelihoods and Conflict*, HPG Report 13, Londres: Overseas Development Institute.
[448] KEEN, D, *op.cit*

furent également créés pour offrir un soutien éducatif aux enfants, dans les endroits où le système formel d'éducation s'était effondré. Les dirigeants et les enseignants de ces écoles étaient recrutés et rémunérés par les ONG sur financement de la communauté internationale[449]. En l'absence d'autorité civile dans certaines parties du pays, les différends locaux étaient tranchés par des organismes tels que *Conciliation Resources*[450]. Le rôle prépondérant joué par toutes ces instances conduisit le médecin principal du district de Kailahun à regretter que « l'Etat est absent dans les districts de Kailahun et le gouvernement n'existe pas dans ces zones ; les gens dépendent des ONG sur tous les plans»[451].

Cette analyse met en évidence le rôle du conflit dans l'érosion du pouvoir de l'Etat et l'effondrement des institutions administratives. La guerre favorisa l'émergence de pôles alternatifs de pouvoir, permettant ainsi aux institutions traditionnelles comme le Kamajoi, aux ONG, aux chefs locaux, aux chefs de guerre d'acquérir légitimité et pouvoir. L'Etat étant devenu incapable de répondre aux exigences nées du conflit, la responsabilité de la fourniture de services servit de tremplin aux organismes locaux et internationaux pour s'établir et s'institutionnaliser comme des acteurs clés. En fournissant de tels services, ces organismes contribuèrent au remodelage du paysage institutionnel sierra léonais, devinrent de nouveaux lieux de pouvoir et fragilisèrent davantage l'Etat. Ainsi, l'affaiblissement engendré par le conflit créa un vide politique comblé par des ONG de plus en plus nombreuses, les groupes de miliciens et les chefs de guerre, modifiant ainsi la répartition du pouvoir. Dans une large mesure, cette situation explique le rôle influent joué par ces organismes dans le processus de reconstruction à l'issue du conflit.

---

[449] SFCG, 2003, *Quality Education Survey*, Talking Drum Studio, Freetown, www.sfcg.org

[450] Interview accordé par Mariama Konneh, Program manager, Reconciliation Resources, June 2005, Freetown.

[451] Interview accordé par Dr Kargbo, le medcin principale, « Senior Medical officer, Kailahun Government Hospital », 15th August 2005, Freetown.

Conclusion de la Première Partie

Cette première partie met en exergue la nature problématique de l'institutionnalisation de l'Etat dans la société, principalement en raison de la personnalisation du pouvoir, d'une mauvaise gouvernance socio-économique, et d'une « rupture Etat-société ». Cette partie définit les défis liés à la formation d'un Etat initiée sous l'autorité coloniale et souligne ses implications dans la construction d'un Etat post-colonial. Il est devenu évident que la nature néo-patrimoniale de la gouvernance, caractérisée par un pouvoir personnel et la corruption, a eu un impact dévastateur sur l'évolution d'institutions viables. Ces implications ont été évidentes dans l'incapacité de l'Etat à construire de réelles institutions publiques, en mesure de fournir des services et de gagner une légitimité au sein de la population. En conséquence, l'effondrement des institutions manifestes dans les crises de légitimité, l'instabilité politique chronique et les conflits sont le produit d'un système de gouvernance basé sur des relations personnelles plutôt que sur des institutions viables, sur une économie de rente et une dichotomie systématique entre la société et l'Etat.

Enviable lors de l'indépendance du pays dans les années 1960, l'héritage colonial de la Sierra Leone devint un fardeau dans les années 1990. Trente ans après l'indépendance, cet Etat que rien ne prédestinait à l'effondrement, n'était plus ni stable ni viable. Vers la fin des années 1990, les signes de l'effondrement avaient commencé à s'apparaître de manière évidente. La baisse de qualité dans la gouvernance - notamment dans les secteurs de la santé, l'éducation et la justice, et plus encore, de l'administration – reflétait l'incapacité générale à entretenir des institutions étatiques fonctionnelles. C'est à juste titre que Reno observe que :

> *« la survie de l'Etat fantôme fondée sur un réseau informel d'échanges parallèlement à une crise socio-économique doublée d'une crise de légitimité interne croissante indiquait que l'Etat institutionnel post-colonial n'était plus la principale autorité, contrairement à ce que*

soutenaient avec conviction de nombreuses personnes après l'indépendance »[452].

L'héritage du patrimonialisme couplé à une mauvaise gestion économique avait jeté les bases d'un affaiblissement des capacités de l'Etat. A la fin de la Guerre Froide, l'Etat se trouvait déjà dans une situation de crise profonde. Une politique prédatrice associée à une économie décroissante, à une dette extérieure élevée furent simultanément les effets et les causes du renforcement de la crise d'autorité qui affecta l'Etat sierra léonais. L'incapacité à gérer la crise dégrada encore davantage le mode de gouvernance, l'éloignant des normes conventionnelles, sans recours aux institutions étatiques. Ainsi, les leaders politiques finirent par détruire la plupart des institutions étatiques, en détournant leurs ressources habituelles et en les transformant en extension de leurs réseaux de patronage privés. Plus concrètement, l'exemple de la Sierra Leone montre que le mode de gouvernance néo-patrimonial est incompatible avec la gouvernance démocratique et le développement économique et constitue un facteur clé expliquant l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone et dans une majorité de pays africains. L'histoire de l'effondrement du pays est expliquée de manière pertinente par un ancien ministre du gouvernement APC en poste pendant 14 ans. Dans un livre, celui-ci souligne comment

> *« l'agonie de la Sierra Leone dans le contexte africain est loin d'être atypique ; d'autres cas pires encore ont entaché le paysage du continent. Dans beaucoup d'autres régions, le comportement politique s'est non seulement illustré de façon flagrante par des colorations ethniques, mais aussi par des traits sordides qui ont éclaté au grand jour. Les mécanismes de responsabilité publique ont été systématiquement rendus inaptes et les institutions contrôlant le pouvoir l'autorité exécutif ont souvent été compromises ou réduites au silence. La conscience professionnelle dans le service public est devenue une chose qui ne coulait pas de source »*[453].

---

[452] RENO, W. 1995, *op.cit,* p.2
[453] KOROMA, A.K. 1996, *op.cit*. p.248.

Depuis 1991, le pays a systématiquement failli à améliorer son rang de pays le moins développé du monde et son sort en tant qu'Etat en est venu à dépendre de la bonne volonté de la communauté internationale ; ce qui explique non seulement son échec, mais également sa faillite relative en tant qu'Etat. Cette situation a été encore aggravée par l'apparition de l'insurrection armée en 1991. Le conflit a révélé au grand jour les limites de l'Etat sous plusieurs aspects. La généralisation de la violence et sa durabilité s'expliquent davantage par le quasi-effondrement des institutions étatiques, de l'armée et de la police en particulier, que par le soutien populaire au RUF. En outre, le conflit a non seulement affaibli l'Etat, mais il a également créé un vide politique qui fut comblé par d'autres acteurs sociopolitiques. La conjugaison du pouvoir personnel, la crise de légitimité, de la corruption des élites, la coupure Etat-société et de l'apparition de l'instabilité et des conflits régionaux a créé un fardeau trop lourd pour la Sierra Leone. A la fin des années 1990, il était évident que l'Etat ne pouvait plus assurer ses fonctions d'exploitation des ressources, de fourniture de services et d'intégration des communautés et des acteurs politiques au sein d'une « autorité hégémonique ». L'effondrement de l'Etat était non seulement la résultante d'un processus de déliquescence entamé depuis l'indépendance, mais aussi du processus complexe de redéfinition des relations sociales et politiques, qui aboutirent finalement au conflit. Ainsi, le cas de la Sierra Leone correspond parfaitement avec la description faite par Crawford Young sur la fin de l'Etat post-colonial en Afrique :

> *« ... l'érosion profonde du caractère étatique de nombre d'entités politiques africaines dans les années 1990 limita le champ de réformes efficaces et ouvrit la voie à un tissu complexe de nouveaux conflits civils ; il y eut également un renouveau de la proéminence de la politique informelle, les sociétés locales s'adaptant à la présence limitée de l'Etat et à la diminution de sa capacité à garantir les services de base. L'ère post-coloniale était peut-être révolue »*[454]

[454]YOUNG, C. 2004, The End of the Post-Colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political dynamics, *African Affairs* (103) : 23-49, p.48

DEUXIEME PARTIE

DYNAMIQUE DE LA RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT

Dans la deuxième partie, nous proposons un modèle de reconstruction démocratique afin de comprendre le rôle de la communauté internationale dans les processus de reconstruction de l'Etat en Sierra Leone et dans d'autres sociétés post-conflits, et d'identifier les éléments cruciaux de ces processus. Dans l'optique de cette étude, nous distinguerons trois niveaux analytiques. Le premier est celui de la stabilisation ; il est évalué par les efforts pour stabiliser le pays après dix ans de conflit armé. Comment la nature de la situation sécuritaire a été modifiée de manière fondamentale ? Le second est l'aspect politique qui examine l'évolution du paysage politique ; les élections, la réémergence de la société civile et les créations de nouvelles structures étatiques autonomes. Le troisième vise à analyser les réformes institutionnelles et leur impact sur la capacité de l'Etat à promouvoir les services publics. Enfin, le chapitre de conclusion nous permettra d'envisager de nouvelles questions relatives à la trajectoire de l'Etat sierra léonais.

CHAPITRE V

LA STABILISATION

Dans le cadre de cette étude, le processus de stabilisation constitue la période transitoire entre le conflit et la normalisation. Ce processus se décline lui-même en trois phases : la réponse sécuritaire, la transition et la viabilité. La première phase implique la garantie de la sécurité intérieure comme base d'une résolution durable du conflit. Elle suppose la nécessité d'une intervention militaire pour assurer la sécurité, les services d'urgence et le processus de négociation de paix. La phase de transition inclut la transformation d'une situation de stabilité intérieure en environnement sécurisé durable, favorable à la démobilisation, au désarmement et à la réinsertion des ex-combattants ainsi qu'à la restauration de l'autorité gouvernementale dans les anciennes zones de conflit. La phase de viabilité porte sur les éléments qui, à long terme, renforcent le monopole de l'Etat sur l'utilisation de la violence. Elle renvoie aux enjeux de réforme du secteur de la sécurité afin d'assurer une bonne gouvernance de ce secteur. Le présent chapitre se penche sur ces éléments et les défis complexes qui les caractérisent. L'idée qui y est développée est que le processus caractérisée par les négociations de paix et le déploiement des forces des Nations Unies à travers la Mission des Nations Unies a été déterminant dans le dénouement positif du conflit et la stabilisation du pays. Deuxièmement, grâce au soutien massif de la communauté internationale, et notamment du Royaume-Uni, la réforme du secteur de la sécurité a connu une évolution considérable. Malgré de nets progrès enregistré, un certain nombre de défis demeurent quant à la capacité du secteur de la sécurité à fonctionner de manière adéquate dans un cadre démocratique.

1. La paix : unique option pour les belligérants

Les efforts visant à établir un environnement politique stable dans le pays après le conflit ont été de deux natures. D'abord, une série de processus entrepris par des acteurs tant nationaux qu'internationaux pour contribuer à la négociation en faveur d'un dénouement pacifique des hostilités qui caractérisaient la vie politique du pays depuis 1991 a été lancée. Cette approche relève de la victoire

militaire par l'intervention des forces régionale pour mettre fin au conflit. Elle s'est traduite par une série des négociations de paix entre le RUF et le gouvernement sierra léonais. Aussi, le recours à l'armée pour contenir la généralisation de la violence tout en tentant de contraindre le RUF à se joindre aux négociations etait indispensable. Cette démarche s'est traduite par le déploiement des forces internationales de maintien de la paix et le déploiement d'un commandement spécial britannique. Il est intéressant de noter que cette démarche, qui illustre largement la position de la communauté internationale dans les résolutions des conflits, reflète une nouvelle conception du rôle des Nations Unies dans le « nouvel ordre mondial » émergent[455].

La possibilité d'un règlement pacifique est née du fait que la victoire de l'une ou l'autre partie au conflit restait largement imprévisible. Depuis l'éclatement du conflit, il était tout à fait clair qu'en dépit de l'intervention des forces de l'ECOMOG aux côtés des troupes gouvernementales, le RUF continuait à gagner énormément de terrain et multipliait les atrocités[456]. Il était évident que le gouvernement ne disposait pas des moyens militaires nécessaires pour mettre un terme à la guerre. De ce fait, il recourait à l'appui de troupes étrangères et de mercenaires pour poursuivre la guerre. Dans sa poursuite de la guerre, le gouvernement recourait aussi à des milices privées telles que les Kamajors. L'émergence des milices contribua à combler le vide dû à la faiblesse de la capacité militaire de l'Etat. Si elles réussissaient à garantir la sécurité de leurs communautés en anticipant les attaques rebelles, ces formations militaires n'étaient cependant pas en mesure de mener des attaques victorieuses contre le RUF. Les leçons du conflit démontrèrent qu'une victoire militaire nette d'une des parties était irréaliste de sorte que les négociations de paix devinrent une option pressante tant pour le gouvernement que pour le RUF.

En ce qui concerne le RUF, il était évident dès le début que sa campagne n'était motivée par aucune revendication visant la prise du pouvoir mais que le mouvement se servait au contraire de la violence comme moyen d'expression de

---

[455] Voir Cox, R. 1992, Multilateralism and World Order, *Review of International Studies*, 18(2) : 162-80.
[456] GBERIE, L. 2000, First stages on the road to peace: The Abidjan Process (1995-96) in Lord, D, (ed), *op.cit*

ses revendications. Il se lança ainsi dans un pillage systématique des ressources du pays. L'action du RUF n'était sous-tendue par aucun programme ou philosophie politique clairement élaborés ; comme le souligne Gberie, il s'agissait d'un exemple typique d'appareil criminel conçu pour diffuser la violence et les atrocités comme moyen d'accès aux ressources minières du pays[457]. Les conquêtes militaires qui étaient menées étaient plus ou moins choisies en fonction du contrôle que le mouvement pourrait exercer sur les zones riches en diamants, afin de financer les besoins du leadership et les soutiens régionaux tels que Charles Taylor. A l'instar de la plupart des mouvements de guérilla dotés d'une puissance militaire limitée, le RUF recourait à la tactique de la frappe-esquive en mettant à profit la forêt dense de la zone rurale sud-est du pays. Les localités villageoises sous le contrôle du RUF ne disposaient d'aucune forme d'administration. Au long des dix années de campagne, il était clair que le contrôle de l'Etat était un objectif hors d'atteinte du RUF. Une négociation pacifique constituait ainsi un enjeu crucial pour ce mouvement, tant en tant qu'organisation qu'en termes de survie de son leadership.

L'internationalisation de la violence et l'impact régional du conflit constituent l'autre facteur de nécessité d'une issue négociée. La violence qui caractérisait ce conflit fut choquante tant pour les Sierra Léonais que pour les observateurs étrangers. La brutalité des actions du RUF fut largement diffusée par les médias internationaux, suscitant un souhait au niveau international d'une issue au conflit pour des raisons humanitaires. Les images d'enfants amputés et de destruction de villages entiers constituaient le quotidien du conflit. La médiatisation de la violence conduisit à une prise de conscience que l'unique manière de mettre un terme à ce conflit passait par les négociations. Ceci explique le rôle joué par la communauté internationale dans l'effort en faveur d'une résolution négociée du conflit. La dimension régionale du conflit y contribua également. L'Union du bassin du fleuve Mano était empêtrée dans les conflits depuis plus d'une décennie et la tendance à la propagation devenait une réalité menaçante que les leaders de la sous région n'étaient pas prêts à supporter. Il était

---

[457] GBERIE, L. 2005, *op.cit*

évident que l'éclatement de la guerre civile en Sierra Leone découlait du conflit au Liberia[458]. Dès le déclenchement du conflit libérien, ses implications en termes de propagation, les mouvements des réfugiés et des milices à travers les frontières avaient créé une vaste instabilité dans la région. La création et le maintien de l'implication de l'ECOMOG dans la crise au Liberia puis en Sierra Leone constituaient un énorme fardeau que la CEDEAO, et principalement le Nigeria, n'était pas prêt à assumer indéfiniment[459]. Cette préoccupation mit en évidence la nécessité, pour les leaders des pays de la sous région, d'opter pour un règlement négocié, quel que soit le rôle donné à l'ECOMOG.

Sur le plan interne, de nombreuses voix militaient également en faveur d'une résolution pacifique du conflit.[460] Bien avant l'éclatement de la guerre, il existait déjà d'importantes revendications en faveur d'un changement politique. Le conflit avait éclaté au milieu des revendications populaires pour un retour au multipartisme, revendications que le conflit accentua. Pour nombre d'observateurs, un retour au multipartisme devait renforcer les capacités du gouvernement à négocier et à mettre un terme au conflit. Cette idée se basait sur le principe qu'une administration civile engendrerait suffisamment de soutiens pour forcer le RUF à s'engager dans la négociation en vue d'un accord de paix. Bien qu'il fût problématique au début, le retour au multipartisme devint la condition du soutien de la communauté internationale au gouvernement pour mettre un terme au conflit. Sur le plan social, la violence qui accompagnait le conflit était devenue insupportable pour les citoyens. Les pertes matérielles et en vies humaines provoquées par le conflit poussèrent les citoyens aussi bien que les organisations de la société civile à réclamer un règlement négocié du conflit. La conjugaison des effets politiques, sociaux et économiques du conflit intensifièrent les revendications internes pour une négociation de paix avec le RUF.

---

[458] GBERIE, L. 2005 *op.cit*, KEEN, D. 2005, *op.cit*.
[459] RASHID, I. 2000, The Lome Peace Negotiations" in Lord, D, (ed), *op.cit*

[460]JUSU-SHERIFF, Y. 2000, "Sierra Leonean Women and the Peace Process" in Lord, D, (eds), *op.cit*

2. La sécurisation du pays pendant les négociations de paix

Les négociations de paix furent un instrument très efficace dans la résolution de conflit. Dans le conflit sierra léonais, les négociations furent initiées simultanément avec la poursuite de l'option militaire. Cette double approche tenait en grande partie à l'attitude douteuse du RUF pendant le processus de négociation. Le processus de paix se composa de deux phases principales. La phase initiale au début de 1996 comprend les premières initiatives de paix qui conduisirent aux négociations d'Abidjan en Février et Novembre 1996 et à la signature de l'accord de paix d'Abidjan en Novembre 1996[461]. Cette phase initiale, qui n'aboutit pas à des résultats concrets, pourrait être qualifiée d'échec. Au cours de la seconde phase, les négociations de Lomé furent conclues et conduisirent à la signature d'un accord de paix global en Juillet 1999, qui eut un impact plus significatif que l'accord précédent.

2.1. La conclusion d'un accord de paix

Lorsque le RUF accepta d'entamer des négociations avec le gouvernement sierra léonais, plusieurs initiatives de paix locales et internationales avaient déjà été entreprises.[462] L'accord d'Abidjan faisait suite à de véritables efforts diplomatiques menés, entre autres, par les Nations Unies, l'Union africaine, le Commonwealth et la CEDEAO. L'internationalisation des efforts de paix fut l'un des facteurs qui contribua à créer l'environnement permettant la conclusion de l'accord de paix d'Abidjan. Les Nations Unies avaient chargé Berham Dinka de collaborer avec les principaux partenaires internationaux afin d'élaborer un document de base pour une négociation pacifique.[463] L'autre facteur facilitateur fut la recherche constante d'une reconnaissance de la part du RUF, qui faisait face à un isolement croissant sur la scène internationale. La brutalité de sa campagne militaire avait suscité une défiance populaire à l'encontre de ce mouvement tant sur le plan national qu'international. Hormis le Liberia et le Burkina Faso, le RUF

---

[461] ABRAHAM, A, 2001, Dancing With the Chameleon: Sierra Leone and the Elusive Quest for Peace, *Journal of Contemporary African Studies,* Vol. 19 No. 2, : 205-228. Voir aussi, BANGURA, Y. 1997, Strategic Policy Failure and Governance in Sierra Leone, *Journal of Modern African Studies*, 38, 4.

[462] JUSU-SHERIFF, Y. 2000, *op.cit*

[463] BRIGHT, D. 2000, "Implementing the Lome Peace Agreement" in Lord, D, (ed) op.cit : 36-41

ne pouvait se prévaloir d'aucun autre soutien diplomatique pour l'aider à poursuivre ses objectifs.[464] Même ses prétendus alliés l'encourageaient à s'asseoir à la table des négociations. Les appels aux sanctions par le conseil de la securite des nations unies en 1997 contre le RUF accentuèrent encore davantage sa crainte d'être marginalisé.

Par ailleurs, sur le plan militaire, le RUF était considérablement affaibli par les succès d'*Executive Outcomes* et des milices Kamajoi.[465] Ces groupes avaient lancé de grandes offensives contre le RUF durant la période précédant les négociations de paix[466]. Depuis l'émergence du conflit, le RUF n'avait jamais subi de telles pertes sur le terrain. La contraction de l'espace militaire permit de créer un espace politique qui déboucha sur l'accord de paix d'Abidjan. En outre, le processus de Kimberley en 1997, qui avait interdit les exportations de diamants provenant des régions en conflit, eut un impact considérable sur le RUF, qui se trouva pénalisé en termes d'accès aux ressources issues de la vente de diamants et vit sa capacité à acquérir des armes contre des diamants réduite.[467] Cette situation, couplée à la volonté du gouvernement de mettre un terme au conflit, favorisa les premières négociations de paix tenues à Abidjan. Les premiers contacts en vue d'une négociation avec le RUF avaient été initiés sous le régime NPRC lorsqu'en février 1996, le chef d'Etat d'alors, le militaire Julius Maada Bio Bio avait tenté d'établir le contact avec le leader du RUF. Ce premier contact conjugué aux initiatives internationales soutenues par les Nations Unies avait créé un environnement propice pour les discussions qui se tinrent à Abidjan. Ces négociations furent ensuite poursuivies par le Président nouvellement élu, Ahmed Tejan Kabbah et le 30 novembre 1996, l'Accord de Paix d'Abidjan fut signé, commencent la fin du conflit. Comme le relève Kargbo, « le gouvernement SLPP

---

[464] GBERIE, L. 2005, *op.cit*
[465] *Ibid*
[466] ABRAHAM, A, 2001, *op.cit*
[467] GBERIE, L. 2005, *op.cit*

considérait la signature de l'Accord de Paix d'Abidjan comme le premier pas vers la rétablissement total de la paix en Sierra Leone »[468].

Les éléments fondamentaux de cet accord incluaient une amnistie générale du RUF et la création d'une commission de consolidation de la paix (CPP) qui ne vit jamais le jour. Le RUF devait être transformé en un parti politique tandis que ses combattants démobilisés devaient pouvoir être recrutés au sein des forces armées nationales restructurées. Un groupe de surveillance émanant de la communauté internationale devait être déployé pour superviser la mise en œuvre de cet accord. L'accord de paix d'Abidjan contribua à mettre les dirigeants du RUF sous les feux de la rampe pour la première fois. Au sujet de cet accord, Arthur Abraham affirme que « l'accord de paix d'Abidjan constituait clairement une victoire pour le RUF. Il protégeait le RUF contre les poursuites judiciaires. Par ailleurs, bien que ne lui accordant aucun statut officiel, ce traité mettait ce groupe rebelle au même niveau politique que le gouvernement, faisant ainsi de lui un acteur potentiellement important dans l'avenir politique du pays »[469].

L'autre caractéristique intéressante de cet accord fut la faiblesse de sa mise en œuvre. Aucun espace institutionnel n'avait été créé pour traduire l'esprit de cet accord en plan d'actions concret. Les principales institutions qui avaient été créées à la suite de cet accord ne furent jamais véritablement mises en marche et il n'existait aucun calendrier concret pour l'application de cet accord. De plus, le traité restait silencieux sur les atrocités qui avaient été commises. Il ne prenait pas en compte la milice Kamajoi tandis qu'en dépit de cet accord, les attaques contre les civils se poursuivaient. La situation après la signature de l'accord d'Abidjan se caractérisa par de multiples revendications, tant de la part du gouvernement que du RUF, qui furent à l'origine de son échec. Le processus d'Abidjan se caractérisait en fait par un manque de volonté politique et mit en évidence le fait que l'intégration politique dans un gouvernement d'une force rebelle qui ne jouit pas d'une base politique plus large ne peut passer par la voie électorale. Le processus

---

[468] KARGBO, A. 2006, The Long Road to Peace: 1991-1997, in AYISSI, A et POULTON, R. E, (eds) *Bound to Cooperate, Conflict, Peace and People in Sierra Leone,* United Nations Institute for Disarmament Research, Geneva. UNIDIR

[469] ABRAHAM. A. 2001, *op.cit*, p.214

de « confidence building », qui doit constituer un véritable préalable au processus de paix, fit défaut.

L'échec de l'accord d'Abidjan ouvrit la voie à la reprise des hostilités entre le RUF et le gouvernement. Les évènements politiques qui débouchèrent sur la seconde négociation furent déterminants pour une négociation durable de la fin des hostilités. Le second «round » de négociation fut en effet marqué par deux incidents. Il s'agit tout d'abord du coup d'Etat de mai 1997 et ensuite de l'invasion de la capitale en janvier 1999. En mai 1997 des sous officiers renversèrent le président civil démocratiquement élu. L'AFRC était composée des éléments de base de l'armée qui rejoignirent le RUF. Ce coup d'Etat se caractérisa par une vague de violences et de destructions et déclencha une large colère de l'opinion publique tant en interne qu'au plan international. Après moins d'une année de pouvoir, la junte militaire fut renversée par une force d'intervention de l'ECOMOG conduite par le Nigeria, après que tous les efforts diplomatiques pour amener la junte à renoncer au pouvoir se soient soldés par un échec. Le coup d'Etat de mai 1997 lança une alerte en direction de la communauté internationale et mit en évidence le fait que les forces armées du pays n'étaient plus à même de protéger l'Etat ou le gouvernement. Cette menace poussa le gouvernement britannique à envoyer un contingent militaire dans le pays[470]. Ainsi, ce coup d'Etat suscita des appels de la communauté nationale et internationale en faveur de la reprise du processus de paix.

Deuxièmement, comme l'affirme Ismail Rashid, « bien que l'accord de Lomé en 1999 puisse être considéré comme le prolongement du précédent accord de paix d'Abidjan de 1996, son origine immédiate réside dans l'invasion de Freetown le 6 janvier 1999 par les combattants de l'AFRC et du RUF »[471]. La bataille pour le contrôle de Freetown, comme fut communément désignée cette invasion, changea radicalement la perception et la réaction de l'opinion publique nationale et internationale vis-à-vis du conflit, en raison de ses effets concomitants. Cette invasion conduisit les Sierra Léonais et les autres observateurs

---

[470] Interview accordé par les personnel du Foreign and Commonwealth Office, London, February, 2001.
[471] RASHID, I. 2000, *op.cit*, p.26.

politiques à comprendre que seul un processus de paix viable pouvait mettre un terme à ce conflit. Sur le plan interne, les Sierra Léonais étaient partagés entre la solution militaire et l'option de négociations pacifiques. Au niveau international, les réponses étaient divergentes : alors que la CEDEAO, les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni ne souhaitaient pas voir un gouvernement démocratiquement élu renversé par un mouvement rebelle avec une aussi mauvaise réputation, ils restaient tout de même divisés quant à la gestion de cette crise. L'invasion de Freetown fut interprétée par la CEDEAO comme un affront contre les forces de maintien de la paix de l'ECOMOG et l'organisation régionale mit tout en œuvre pour renforcer la force par la mobilisation de nouvelles troupes et de nouveaux équipements pour faire face aux rebelles. Parallèlement, la CEDEAO, les gouvernements américain et britannique, de concert avec les organismes internationaux, exercèrent une pression sur le gouvernement du Président Kabbah pour une résolution pacifique du conflit.

La régionalisation du conflit allait à l'encontre de la poursuite de l'option militaire. Vers la fin du mois de mai 1999, ce conflit avait déjà coûté la vie à 800 soldats de la force de maintien de la paix. Ce conflit coûtait également au Nigeria environ 1 million de dollars par jour[472]. Le nouveau gouvernement du Nigeria s'était engagé à retirer ses troupes de l'ECOMOG et l'opinion publique des autres Etats ouest-africains s'exprimait également contre l'implication des armées en Sierra Leone. Le gros du contingent, constitué de troupes maliennes et ghanéennes, confinaient leurs actions à la capitale afin d'éviter des pertes supplémentaires. Par ailleurs, les dirigeants guinéens étaient préoccupés par l'impact sociopolitique et économique de l'afflux de réfugiés dans leur pays. Charles Taylor, pour sa part, faisait face à une pression l'invitant à rompre tout lien avec le conflit et tenta de se positionner en pacificateur de la Sierra Leone en invitant Foday Sankoh à négocier avec le gouvernement. Au niveau international, les Nations Unies, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique étaient également préoccupés de devoir injecter des ressources dans un conflit qui semblait s'enliser. Le Secrétaire Général des Nations Unies, Kofi Anan, mandata alors son représentant spécial, Francis Okello, pour

---

[472] *Ibid*

initier de nouvelles négociations. Par ailleurs, les Etats-Unis accordaient leur appui à Jesse Jackson qui tentait d'amener les deux parties à une issue pacifique. Parallèlement, au niveau national, l'invasion de 1999 et l'alliance entre le RUF et l'AFRC avaient suscité une défiance populaire à l'égard des rebelles et de l'armée. La violence avait terni leur image et suscité, à l'échelle nationale et internationale, une vague de condamnations contre le RUF. En même temps, Foday Sankoh était incarcéré au Nigeria. C'est dans ce contexte difficile et confus que la décision de tenir des négociations de paix à Lomé fût approuvée.

Le 7 juillet 1999, un accord de paix fut signé à Lomé au Togo entre le gouvernement et le RUF. Ainsi que Rashid le souligne, « l'accord de paix de Lomé du 7 juillet 1999 était issu de préoccupations et d'intérêts divergents et, par moment, d'actions diplomatiques individuelles de nombreux acteurs »[473]. Les principaux points de cet accord de paix furent considérés comme une extension de l'accord d'Abidjan, tout en étant beaucoup plus concret que ce dernier. Il s'agissait en effet d'un document complet traitant des questions socio-économiques, sécuritaires et politiques et qui couvrait tous les aspects essentiels du développement socio-économique et politique du pays à long terme. Le tableau ci-dessous présente un aperçu de l'accord de Lomé :

Parties	**Articles**
1: Cessation des hostilités	I: Cessez-le-feu II: Surveillance du cessez-le-feu
2: Gouvernance	III: Transformation du RUF en parti politique IV: Permettre aux membres du RUF d'occuper des fonctions officielles

[473] *Ibid*, p.26

	V: Permettre au RUF de faire partie du gouvernement d'unité nationale par des nominations à des postes ministériels. VI: Commission de Consolidation de la Paix VII: Commission de Gestion des Ressources Stratégiques, de la Reconstruction Nationale et du Développement VIII: Conseil des Sages et des chefs religieux
3: Autres questions politiques	IX: Pardon et Amnistie X: Révision de la Constitution actuelle XI: Elections XII: Commission Nationale Electorale
4: Questions militaires et sécuritaires post-conflit	XIII: Transformation et nouveau mandat de l'ECOMOG XIV: Nouveau mandat de la MONUSIL XV: Garanties de sécurité pour les observateurs de la Paix

	XVI: Rassemblement, Désarmement, Démobilisation et Réinsertion XVII: Restructuration des forces armées sierra léonaises XVIII: Retrait des mercenaires XIX: Notification à la Commission mixte de Surveillance XX: Notification aux commandements militaires
5: Questions humanitaires, socio-économiques et Droits de l'Homme	XXI: Libération des prisonniers et victimes d'enlèvements XXII: Réfugiés et personnes déplacées XXIII: Protection des personnes déplacées et des réfugiés XXIV: Protection et Promotion des Droits de l'Homme XXV: Commission des Droits de l'Homme XXVI: Violations des Droits de l'Homme XXVII: Secours humanitaire XXVIII: Réinsertion et

	Reconstruction post-conflit XXIX: Fonds Spécial pour les victimes de la Guerre XXX: Enfants Soldats XXXI: Education et Santé
6: Application des accords	XXXII: Comité Mixte d'Application XXXIII: Appel à l'implication de la communauté internationale
7: Garants moraux et soutien international	XXXIV: Garants moraux XXXV: Soutien international
8: Dispositions finales	XXXVI: Enregistrement et Publication XXXVII: Entrée en vigueur

Source: Abubakar Kargbo: The long Road to Peace (La longue Marche vers la Paix)

Un comité mixte d'application fut créé et placé sous la présidence de la CEDEAO. La Mission d'Observation des Nations Unies en Sierra Leone (MONUSIL) fut transformée en Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) avec un nouveau mandat de maintien de la paix. Le contingent de l'ECOMOG fut alors absorbé par ce nouvel instrument des Nations Unies. Conformément aux termes de l'accord, les structures clés, telles que la Commission de Consolidation de la Paix (CCP), la Commission des Ressources Minérales Stratégiques (CRMS), la Reconstruction et le Développement National (RDN), la Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion

(CNDDR) furent instituées. La CCP aussi bien que la RDN fonctionnait dans des conditions difficiles, en partie en raison du fait que ces structures étaient dirigées par d'anciens rebelles[474]. Les structures locales de règlement de conflit telles que le Conseil des Sages et des chefs religieux ne virent jamais le jour. En dépit de certains défauts, l'accord de Lomé lança le processus de paix dans le pays. Concrètement, il constitua une base réaliste sur laquelle la fin du conflit put être bâtie. L'accord de Lomé réussit ainsi à combler le vide laissé par l'accord de d'Abidjan en ce qui concerne l'insertion politique du RUF dans un véritable processus de paix. L'accord de Lomé s'accompagna d'un processus de paix émanant de la base.

2.2. Les initiatives parallèles

Parallèlement aux négociations de paix officielles, une série d'initiatives de paix se fit jour, émanant tant de la société civile que de l'espace informel. Divers groupes d'organisations et d'individus jouèrent, à différents niveaux, un rôle considérable dans le processus de paix. Mais, après la signature de l'accord de Lomé, ces initiatives se révélèrent beaucoup plus importantes. Des groupes locaux avaient initié des rencontres avec des combattants du RUF pour mener des discussions en faveur de la paix. Ces initiatives attirèrent une énorme attention de la part des communautés de base. En 1999, une soixantaine d'organisations non gouvernementales et groupes de la société civile, dont le Mouvement des Femmes pour la Paix, le Conseil des Eglises de la Sierra Leone, la Confédération des travailleurs et le Syndicat des Enseignants de la Sierra Leone, se rassemblèrent pour former le Comité National de Coordination pour la Paix (CNCP). Ce dernier organisa des ateliers et des conférences pour avancer le processus de paix[475]. Comme l'explique David Lord, cette action visait à créer un groupe de militants de la paix locaux qui encourageraient le gouvernement et le RUF à engager des négociations[476].

---

[474] BRIGHT, D. 2000, *op.cit*

[475] Voir TURAY, T.M. 2000, Civil Society and Peace building: The role of the inter-religious Council of Sierra Leone, in Lord, D, (eds), *op.cit*

[476] LORD, D. 2000, Introduction: the Struggle for power and peace in Sierra Leone" in Lord, D, (ed), *op.cit*

Par ailleurs, le groupe de contact de la société civile, impliquant des organisations locales et internationales, fut créé. Ce groupe initia des rencontres entre les hauts responsables gouvernementaux et le RUF. Les Sierra Léonais influents de la diaspora jouèrent également un rôle clé dans l'avancée du processus de paix. Parmi ces figures se trouvait Omrie Golley, un homme d'affaires basé à Londres, qui lança par la suite un groupe dénommé la Convention Nationale pour la Reconstruction et le Développement dont le but était la promotion de la paix et de la réconciliation en Sierra Leone. Celui-ci devint plus tard le porte-parole du RUF auprès de la communauté internationale. Par ailleurs, le Women's Forum (Forum des Femmes), s'inspirant de l'Association des Femmes sierra léonaises diplômées d'université et l'Association Nationale des Femmes Déplacées s'allièrent pour créer une plateforme destinée à promouvoir le processus de paix[477]. En outre, le Chef de l'Etat invita personnellement les membres de la famille de certains commandants du RUF afin de convaincre leurs proches de déposer les armes pour rejoindre le processus de paix. Le gouvernement mit alors à la disposition de ces personnes les moyens logistiques, tels que les moyens de transport et autres appuis matériels, afin de leur permettre de traverser la ligne de front des rebelles. Cette stratégie permit de gagner réellement la confiance des membres du RUF et d'obtenir leur collaboration au processus de désarmement, de démobilisation et de réintégration[478]. La dimension informelle des initiatives de paix entreprises tant par le gouvernement que les acteurs non étatiques se révéla très importante dans la consolidation du processus de paix et souligna l'intérêt d'élargir, dans la recherche de la paix, la base des enjeux.

3. Les missions des nations unies

L'un des résultats notables du processus de stabilisation fut l'établissement d'une Mission des Nations Unies en Sierra Leone (MINUSIL) et le déploiement des troupes des Nations Unies dans le pays. Cette étape est importante pour la compréhension de la manière dont la communauté internationale assiste les Etats

---

[477] JUSU-SHERIF. Y. 2000, *op.cit*

[478] Interview de Francis Kaikai, directeur de National Commission for Disarmament, Demobilization et Reintegration, (NCDDR) Freetown, 2nd June 2002.

faibles issus de conflits afin que ceux-ci puissent exercer le contrôle sur l'utilisation de la violence. La MINUSIL, née de l'accord de paix de Lomé, s'érigea en institution clé dans la consolidation de la paix et dans la reconstruction de l'Etat après le conflit. Cette mission peut s'expliquer par le rapprochement qui existait entre les thématiques de la sécurité et du développement dans la période d'après-guerre Froide[479]. Ce rapprochement est à la base de la transformation radicale des opérations de maintien et de consolidation de la paix qui se concentrent sur les transformations structurelles à long terme. Pour nombre de spécialistes, cette transformation radicale ne saurait être perçue comme étant essentiellement un produit de l'ère post-Guerre Froide mais comme un élément d'un système émergent de gouvernance mondiale impulsé par le processus de mondialisation[480]. La dynamique de la mondialisation a également conditionné la communauté internationale à vouloir réorienter les opérations de maintien de la paix destinées à promouvoir la démocratie et les Droits de l'Homme[481]. Aujourd'hui, le passage du maintien de la paix à la consolidation a pour principal objectif de contribuer à la résolution des causes politiques profondes des conflits. Ceci implique le soutien à l'établissement d'une autorité politique légitime qui comprend la création d'une infrastructure électorale viable, l'organisation d'élections libres et justes, l'appui au développement de la société civile et la fourniture de services tels que les réformes de la justice et de la police.

Cette mission s'accompagne d'un souhait croissant des gouvernements occidentaux d'imposer un modèle au reste du monde[482]. Ainsi, les opérations de maintien de la paix sont devenues des vecteurs de mondialisation des valeurs de libre échange, de démocratie et de Droits de l'Homme[483]. Concrètement, les opérations de maintien de la paix ont été influencées par ces processus qui allient l'idée de la sécurité et développement. Dans un souci de satisfaire à ces exigences

---

[479]Voir DUFFIELD, M. 2002, *op.cit*

[480] JAKOBSEN, P.V. 2002, Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalisation to the Conventional 'End of the Cold War Explanation", *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, Vol.37 (3) : 262-282. Voir egalement DUFFIELD, M. 2002, *op.cit*

[481]GOULDING, M. 1999, The United Nations and Conflict in Africa since the cold war, *African Affairs*, 98, : 155-166.

[482] JAKOBSEN, P.V. 2002, *op.cit*

[483] PARIS, R. 2002, *op.cit*

de la mondialisation, les missions de maintien de la paix sont devenues des instruments sophistiqués du processus de construction de l'Etat post-conflit[484]. Désormais, les missions des Nations Unies sont multifonctionnelles, combinant sécurité et développement et intégrant des composantes telles que la police civile, les services électoraux, l'assistance humanitaire et les Droits de l'Homme. Ce fut notamment le cas des missions des Nations Unies au Kosovo et au Timor Leste où les Nations Unies assumèrent des fonctions gouvernementales[485]. Selon Jarat Chopra, le niveau d'implication internationale dans la consolidation de la paix dépend du degré de faillite de l'Etat et du niveau de déploiement de l'autorité gouvernementale[486]. Les cas du Kosovo et du Timor Leste peuvent s'apparenter à une sorte de gouvernement par procuration tandis qu'au Liberia, en Sierra Leone et en Afghanistan, l'objectif était de fournir un soutien à des autorités locales faibles[487]. De fait, il est plus facile de comprendre la nature et le rôle de la MINUSIL à la lumière du contexte décrit ci-avant.

Le 22 octobre 1999, le Conseil de Sécurité des Nations Unies (CSNU) autorisa la création de la MINUSIL pour accompagner le gouvernement sierra léonais et les parties signataires dans la mise en œuvre des dispositions de l'accord de Lomé. La résolution 1270[488] du CSNU mandata la MINUSIL pour assurer les missions suivantes :

- Collaborer avec le gouvernement sierra léonais et les autres parties impliquées dans l'accord de paix dans la mise en œuvre dudit accord ;
- Accompagner le gouvernement sierra léonais dans la mise en œuvre du plan de désarmement, de démobilisation et de réintégration (DDR) ;

---

[484] Voir CHANDLER. D. 2006, *op.cit*, PARIS, R. 2004, *At War's End: Building Peace after Civil Conflict,* Cambridge: Cambridge University Press.

[485] JAKOBSEN.P.V. 2002, *op.cit*, CHOPRA, J. 1999. *Peace-Maintenance: the Evolution of International Political Authority*, London, Routhledge. CHANDLER, D. 2002. *From Kosovo to Kabul: Human rights and International Intervention*, London: Pluto Press.

[486] CHOPRA, J. 2003, Building State failure in East Timor in MILLIKEN, J. (ed), *op.cit*
[487] CHANDLER, D. 2002, *op.cit*
[488] Voir www.un.org/un/sc/res:1270

- A cet effet, garantir une présence dans les emplacements stratégiques à travers le territoire sierra léonais, y compris dans les centres de désarmement/de collecte et les centres de démobilisation ;

- Assurer la sécurité et la liberté de mouvement du personnel des Nations Unies ;

- Surveiller le respect du cessez-le-feu conformément à l'accord de cessez-le-feu du 18 mai 1999 ;

- Encourager les parties à créer des mécanismes de « renforcement de la confiance » et soutenir leur fonctionnement.

- Faciliter l'acheminement et la livraison d'aide humanitaire ;

- Soutenir les opérations des fonctionnaires des Nations Unies, dont le représentant spécial du Secrétaire Général et son équipe, les responsables des Droits de l'Homme ;

- Assurer le soutien nécessaire à la tenue des élections qui devaient se tenir conformément à la Constitution en vigueur de la Sierra Leone.

Cette mission débuta par le déploiement des forces sur le terrain en décembre 1999. Vers le mois de mars 2001, cette force était passée à 17500 personnes, dont 260 observateurs militaires et 60 éléments de la police civile[489]. Cette mission est née d'une précédente mission d'observateur des Nation Unies qui à la base avait une capacité très limitée.[490] Il s'agissait d'une mission multifonctionnelle dirigée par un civil dont le titre était Représentant Spécial du Secrétaire Général (RSSG) des Nations Unies. Le RSSG était assisté de deux adjoints, l'un en charge des opérations et de la gestion et l'autre en charge de la gouvernance et de la stabilisation. A l'image de la majorité des missions récentes de maintien de la paix, celle-ci était constituée de différents départements et sections. La section « opérations et gestion » traitait des questions allant du

---

[489] MALAN. M., McINTYRE, A et RAKATE, P. 2002, *Peacekeeping in Sierra Leone: UNAMSIL hits the home straight*. Pretoria, Institute for Security Studies.

[490] Voir le detaille de sa composition en annex 2.

recrutement au fonctionnement quotidien de la mission. La section « gouvernance et stabilisation » se focalisait sur le volet de consolidation de la paix tandis que la section des « affaires politiques » surveillait l'évolution politique du pays. Il existait également une section des « affaires civiles » ayant pour tâche d'assister le gouvernement dans la restauration de l'autorité de l'Etat sur l'ensemble du territoire sierra léonais. Il y avait également une section des « Droits de l'Homme » qui établissait des rapports sur les violations des Droits de l'Homme et du droit humanitaire international. Elle était en charge du renforcement des capacités nationales pour la promotion de la culture des Droits de l'Homme à long terme.

Bien que cette mission fut considérée comme la plus importante mission de maintien de la paix des Nations Unies en termes de puissance, elle n'était néanmoins pas aussi sophistiquée que celle établie au Kosovo. La mission du Kosovo avait quatre grandes composantes gérées par différentes organisations. La responsabilité globale de la sécurité relevait de l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord (OTAN) ; le mandat du développement socio-économique était assuré par l'Union européenne ; la composante politique qui avait trait à la promotion de la démocratie et au renforcement des institutions étaient placée sous la responsabilité de l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE) tandis que les Nations Unies étaient responsables des affaires civiles et humanitaires[491]. Le principal facteur qui explique une telle différence dans l'approche de la construction post-conflit dans ces deux pays est le fait que la mission du Kosovo était davantage conçue en termes de politique d' « européanisation », politique caractérisée par la volonté de l'Union européenne d'initier un projet de « réformes et de réinvention de l'Etat au sud-est de l'Europe »[492]. Selon Chandler, « ce passage des relations internationales basées sur la conditionnalité de l'aide et le commerce au partenariat en matière de gouvernance interne est symbolisé par le rejet du terme 'Balkans', jugé très 'négatif' et 'hégémonique' par les institutions internationales, en faveur de

[491] Voir aussi www.unmikweb.org/
[492] CHANDLER, D. 2006, *op.cit*, p.38.

l'Europe du sud-est »[493]. En dépit de cette différence marquée, l'élément central que la présente étude cherche à souligner est que la nature des missions des Nations Unies dans la période d'après-guerre Froide va au delà d'un simple maintien de la paix pour adresser les causes principales du conflit tel que la mauvaise.

La MINUSIL peut être mise en rapport avec cette transition. Selon le chef de la section « paix et gouvernance », l'objectif fondamental de cette mission était de traiter les causes profondes du conflit en bâtissant une société démocratique[494]. Par conséquent, l'attention fut portée sur les questions de gouvernance telles que la justice, l'Etat de droit, la promotion des Droits de l'Homme, la responsabilité et le renforcement des institutions. Vers le début de 2002, les troupes des Nations Unies furent déployées à travers tout le pays, ce qui n'avait pas été possible depuis la signature de l'accord de Lomé, permettant aux Nations Unies de créer un environnement sécuritaire favorable à la tenue des élections générales en 2002. Cette présence marquée accéléra, d'une certaine façon, la consolidation du processus de paix. Les Nations Unies renforcèrent également les moyens de la police et de l'armée sierra léonaises en fournissant un appui logistique en termes de véhicules et d'équipements de communication[495]. Le coût estimé des opérations de MINUSIL était de 2,8 milliard de dollars.[496] Aussi, entre Juillet 1999 et Juin 2000, 40,7 millions de dollars on été dépensé sur la mission d'observation des Nations Unies. [497] En collaboration avec le British International Military Assistant Training Team (équipe britannique de formateurs internationaux de conseillers militaires), un plan de sécurité globale fut conçu pour transférer aux forces nationales la gestion des aspects sécuritaires du pays. Le Royaume-Uni seul a dépensé et continue de dépenser environ 40 millions de livres Sterling pour soutenir leurs programmes en Sierra Léone.[498] Ce plan aboutit en 2005 avec le

---

[493] *Ibid,* p.38
[494] Interview accordé par Hagoss, G. Chef, *Peace and Governance Unit*, "United Nations Mission in Sierra Leone", 5th March 2006, Freetown.
[495] Interview accordé par Hagoss, G. Chef, *Peace and Governance Unit,* "United Nations Mission in Sierra Leone", 5th March 2006, Freetown
[496] Voir http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unamsil/facts.html, Consulte en 20 mai 2007. Voir aussi, annex 2.
[497] Voir http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/past/unomsil/UnomsilF.html, Consulte en mai 2007.
[498] Voir annex 1 pour less programmes soutenu.

retrait des troupes des Nations Unies du pays. Globalement, le rôle des Nations Unies fut déterminant dans le succès du processus de désarmement, démobilisation et réinsertion qui s'avéra crucial dans le processus de stabilisation du pays.

4. Le processus de Démobilisation, Désarmement et Réinsertion (DDR)

Suite au déploiement des forces des Nations Unies et à l'établissement du monopole des forces gouvernementales et multinationales sur la violence, le processus de Démobilisation, Désarmement et Réinsertion (DDR) devint la priorité pour consolider la paix et garantir la sécurité, de manière à résoudre les questions humanitaires et à instituer les services étatiques là où ils n'avaient jamais existé auparavant. L'Article XVI de l'accord de Lomé prévoyait «le rassemblement, le désarmement, la démobilisation et la réinsertion »[499] des ex-combattants. Il fixait le cadre du processus de DDR et attribuait au gouvernement la responsabilité du désarmement et de la démobilisation d'environ 45 000 combattants[500]. La note technique du PNUD sur le processus de DDR des ex-combattants définit le désarmement comme « la collecte, l'enregistrement, le contrôle et la destruction des armes de petit calibre, des munitions, des explosifs et des armes légères et lourdes appartenant à des combattants et souvent à des populations civiles»[501]. Le désarmement implique également le développement de programmes de gestion responsable des armes. Cette note définit aussi la démobilisation comme « le retour formel et contrôlé à la vie civile des combattants actifs des forces armées ou d'autres groupes »[502]. En général, la première phase de la démobilisation va de l'enregistrement des combattants dans les centres temporaires au placement des troupes dans des camps désignés à cet effet. Elle inclut également une forme de réinsertion, qui est une assistance offerte aux ex-combattants et à leurs familles et qui se définit comme « le processus par lequel les ex-combattants acquièrent un

---

[499] ACCORD DE LOME, 1999, o*p.cit*
[500] Interview accordé par Francis Kaikai, directeur de National Commission for Disarmament, Demobilization and Reintegration, (NCDDR) Freetown, 2nd June 2002.
[501] UNDP "Practice Note: Disarmament, Demobilization and Re-integration of Ex-combatants" UNDP, www.undp.org. p.11.
[502] *Ibid*, p.11

statut de civils et obtiennent un emploi et des revenus stables »[503]. Sur le plan pratique, la réinsertion est essentiellement un processus social et économique sans calendrier fixe, se tenant essentiellement au sein des communautés locales.

La note du PNUD, qui sert de plan directeur pour les processus de DDR soutenus par les Nations Unies, présente les objectifs d'un tel exercice[504] :

- Contribuer à la sécurité et à la stabilité en facilitant la réintégration et en fournissant un environnement propice au démarrage de la réhabilitation et du redressement ;
- Restaurer la confiance à travers le renforcement de la confiance entre les factions en conflit et au sein de la population en général ;
- Contribuer à la réconciliation nationale ;
- Débloquer les ressources humaines et financières et le capital social nécessaires à la reconstruction et au développement.

Dans le cas de la Sierra Leone, l'objectif du processus de DDR « est la consolidation de la sécurité existante pour asseoir les bases d'une paix durable »[505]. Avec le soutien de la communauté internationale, une Commission Nationale de Désarmement, Démobilisation et Réinsertion (CNDDR) fut créé avec pour unique objectif de lancer le processus de DDR. La CNDDR était constituée aussi bien d'experts internationaux que de personnel local. Le président de cette commission présentait ainsi les objectifs du programme[506] :

- Collecter, enregistrer, détruire et mettre hors service toutes les armes conventionnelles et munitions récupérées auprès des combattants lors du processus de désarmement ;
- Démobiliser environ 45 000 combattants, dont les factions suivantes : Armée sierra léonaise (SLA), 6000 ; Conseil Révolutionnaire des

---

[503] *Ibid*, p.12
[504] *Ibid*
[505] KAI-KAI. F. 2006. Disarmament, demobilization and re-integration in post-conflict Sierra Leone, in AYISSI, A et POULTON, R. E, (eds) *op.cit* p.116.
[506] *Ibid*

Forces Armées (AFRC), 7000 ; RUF, 15 000 ; Forces de Défense Civile (CDF), 15 000 ; forces paramilitaires, selon les termes de l'accord de Lomé de 2000.

- Préparer une réinsertion socio-économique durable de tous les ex-combattants afin de garantir la sécurité à long terme.

Une stratégie globale, intitulée Programme national de DDR, fut formulée en ligne avec ces objectifs. Dans le cadre de ce programme, deux importants comités de coordination furent établis. Le premier se focalisait sur les questions de désarmement et de démobilisation tandis que le second s'occupait de la réinsertion des ex-combattants, dont les enfants. Ce comité regroupait une kyrielle d'organisations, d'agences des Nations Unies et d'ONG impliquées dans différents volets de la réinsertion socio-économique des ex-combattants. L'aspect « désarmement », qui était considéré comme une activité typiquement militaire, fut mené par la MINUSIL. L'UNICEF reçut mandat pour coordonner les questions relatives aux enfants, aux enfants soldats et aux premiers soins. Les opérations de désarmement se déroulaient généralement dans des centres d'accueil, de rassemblement et de collecte d'armes et de munitions des ex-combattants. Les armes ainsi collectées furent mises hors service et stockées dans des conteneurs spécifiques. Il existait également des centres de démobilisation où se déroulaient des activités pour assister les ex-combattants dans les moments de transition vers la vie civile. Les combattants mineurs étaient confiés aux organismes de protection de l'enfance, tandis que les adultes étaient préparés au retour à la vie civile par des activités d'orientation et l'octroi de frais de transport et de sécurité transitoires (TSA). Le TSA constituait une forme de mécanisme de sécurité sociale destinée, dans la phase initiale, à aider les combattants à s'installer[507]. L'étape ultime de ce processus est l'aspect « réintégration » qui se déroulait au niveau des communautés et impliquait l'aide à la réinstallation des ex-combattants au sein de leurs communautés d'origine. Cette réinstallation impliquait une assistance financière sous forme d'une enveloppe de 300 dollars par ex-combattant, cette somme étant calculée sur la base du coût des besoins essentiels d'une famille sierra

[507] Interview de Shiek Kamara, Public Relations Officer, NCDDR, 7th May 2002, Freetown.

léonaise moyenne pour survivre pendant six mois[508]. Le TSA était versé par tranches afin de veiller à ce que les ex-combattants demeurent dans leurs communautés d'accueil. Hormis cette enveloppe financière, un fonds destiné à la formation professionnelle et à l'apprentissage fut créé pour permettre aux ex-combattants d'accéder à une qualification professionnelle, l'objectif étant d'allier formation et emploi.

4.1. Bilan : DDR

Globalement, le programme DDR fut considéré comme un succès. Selon des évaluations conduites par *Pricewaterhouse Coopers*, ce programme atteint l'ensemble de ses objectifs à moyen terme et 45 000 combattants furent désarmés et démobilisés[509]. En dépit de ce succès apparent, ce programme connut des défaillances qui, selon les observateurs, demeuraient parmi les principaux défis auquel faisait face le processus de reconstruction post-conflit. Ces défis vont de difficultés techniques à des problèmes systémiques qui constituent une entrave à la réinsertion des jeunes. Il s'agit de problèmes d'ordre général rencontrés par les programmes DDR dans de nombreuses sociétés africaines issues de conflits. Sur le plan technique, il était très difficile d'amener les groupes mêlés au conflit à soumettre la liste de leurs combattants, de leurs armements et de leur localisation aux casques bleus afin de faciliter la planification d'un programme de collecte d'armes. Un autre problème résidait dans les critères d'éligibilité à ce programme, tel que la remise d'une arme conventionnelle. Ce critère créa une situation dans laquelle les commandants distribuaient des armes aux familles contre de l'argent. Ceci explique pourquoi, dans de nombreux cas, le nombre de combattants augmenta sensiblement puisque le désarmement était lié à une forme d'avantages matériels. De plus, il y avait des problèmes liés à la nature des armes utilisées, les armes de fabrication artisanale posant des difficultés aux centres de collecte. Pourtant, la plupart des violences commises et plus particulièrement les mutilations étaient perpétrées à l'aide d'armes de fabrication artisanale. Le rassemblement des ex-combattants était également difficile, dans la mesure où de

---

[508] *Ibid*

[509] Interview de Francis Kaikai, directeur de National Commission Nationale pour le Disarmament, Demobilization et Reintegration, (NCDDR) 2nd June 2002, Freetown.

nombreux ex-combattants avaient des personnes à charge que le programme DDR ne prit jamais en considération. Il s'agissait là des difficultés techniques auxquels les CNDDR et la MINUSIL durent faire face.

Par ailleurs, comme le mentionne Ginifer, le processus de DDR ne fut jamais rattaché au processus de réforme du secteur de la sécurité (SSR)[510]. Il affirme ainsi que « tandis que le DDR jouait un rôle prépondérant dans la cessation du conflit et la prévention de la poursuite de la guerre par les combattants, il n'était cependant pas effectivement rattaché au SSR. Il marginalisa de ce fait certains groupes, les exposant ainsi à la tentation de la politisation et rendant possible leur transformation en vecteurs potentiels de la violence future, surtout en raison de la disponibilité des armes »[511]. Kai Kai mentionne également l'absence d'un plan de réintégration militaire qui aurait été immédiatement profitable à l'Armée sierra léonaise[512]. L'autre problème crucial était les limites que rencontrait le processus par rapport à la question des combattants des forces de défense civile progouvernementales. Les Kamajois ne furent ni formellement désarmés ou démobilisés, ni intégrés dans le secteur de la sécurité ou transformés en forces de défense territoriale. La structure de commandement militaire demeura intacte jusqu'en 2005.

Les problèmes socio-économiques pesaient lourdement sur les efforts de réinsertion car ce programme avait été conçu dans un environnement politique et économique bien défini. Ce programme ne visait pas à trouver des moyens de subsistance à de nombreux ex-combattants. Michael Foray affirme que le programme DDR ne put garantir un moyen alternatif de survie aux ex-combattants après le conflit[513]. Le manque de moyens de subsistance durables pour les ex-combattants fut perçu comme une sorte de « réinsertion sociale » dans la pauvreté. Le responsable du programme CNDDR insistait sur cet aspect du programme selon lequel « la réintégration demeure un élément capital dans le succès de tout

---

[510] Globalement connu sur le terme de SSR (réforme du secteur de la sécurité)
[511] GINIFER, J. 2006, The challenges of the Security Sector and the Security Reform Processes in Democratic Transitions: the Case of Sierra Leone, *Democratization,* Vol 13, No 5. P.798
[512] KAI KAI, F. 2006, *op.cit*
[513] FORAY, M. 2006. "Peace by other Means: the Missing link in DDR Programmes" in AYISSI, A et POULTON R.E. Poulton (eds) *op.cit*. p.106.

processus de DDR… cette composante demeure entravée par la misère qui affecte toutes les catégories de la population. En Sierra Leone, la pauvreté s'est développée à la faveur des neuf années de ravage économique et d'effondrement social. Les stratégies actuelles semblent adéquates, mais pourraient être complétées par un définition claire de leur finalité, notamment les perspectives économiques et d'emploi pour les ex-combattants »[514]. Cette description reflète l'image générale du processus de DDR dans plusieurs pays africains, où la priorité est accordée aux conditions de sécurité à court terme, requises notamment pour l'organisation des élections, au détriment de la stabilité sociale à long terme. De même, la question de l'importance symbolique liée à l'appartenance à une force de combat fut laissée de côté. Dans la majeure partie de l'Afrique, le DDR echoue à prendre en considération le symbolisme lié à l'implication d'un individu dans les théâtres de guerre. La plupart des combattants se considéraient comme des héros ; aussi, le désarmement signifiait les priver de ce symbole sans aucune forme de compensation. En bref, la plupart de ces programmes sont largement mécaniques et traitent dès lors les ex-combattants comme de simples mercenaires. Ce manque de confiance sociale explique la probabilité que les ex-combattants reprennent les armes dans le futur[515].

5. La diffusion du nouvel ordre étatique

Suite à l'établissement de la sécurité, les Nations Unies jouèrent un rôle considérable dans la restauration de l'autorité de l'Etat dans les zones où elle n'avait pu exister des années durant. Un soutien massif permit la réfection des tribunaux, des écoles, des postes de police, des systèmes de soins de santé et des réseaux routiers. Soulignant l'importance d'étendre l'autorité de l'Etat dans les provinces, Rakate et al. observent que « environ 70% du pays n'ont pas connu de représentant de l'administration depuis une vingtaine d'années. Pendant ce temps, les populations de toutes les régions devaient effectuer le voyage à Freetown pour accéder aux services administratifs les plus élémentaires tels que la délivrance

---

[514] KAI KAI, F, 2006, *op.cit*. p.129

[515] SESAY, M, K. 2007, Un regard sur le processus de réintégration des ex-combattants en Sierra Leone et leur statut social cinq ans après la guerre civile, *Mémoire de recherche*, Institut d'études politiques, Bordeaux.

d'un acte de naissance ; les établissements scolaires et les cliniques étaient soutenus par les églises et les ONG plutôt que par le gouvernement»[516]. La MINUSIL joua également un rôle capital dans le domaine de la gouvernance. Ainsi, la plupart des observateurs estiment que sans la mission des Nations Unies, les élections de 2002 ne se seraient pas tenues.[517] Cette affirmation souligne l'importance du soutien qu'apporta la MINUSIL au processus électoral post-conflit. L'accompagnement du gouvernement dans l'organisation des élections faisait partie du mandat de cette mission et une unité « élections » avait été créée pour apporter le soutien politique et technique aux élections de 2002[518]. Cette unité apporta un appui en termes de logistique, d'expertise technique et aida aussi à la création de Commission d'enregistrement des partis politiques[519]. Même après les élections de 2002, la MINUSIL continua à fournir de l'assistance à la CNE en matière de définition des limites des circonscriptions en prévision des élections futures.

Dans le domaine des Droits de l'Homme, la section créa la Commission des Droits de l'Homme de la Sierra Leone et rédigea un document pour l'établissement du mécanisme de justice transitoire[520]. Elle contribua de manière significative à jeter les bases de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme. Sur le plan économique, la MINUSIL joua également un rôle capital en aidant le gouvernement à asseoir son contrôle sur l'industrie du diamant. Ce secteur étant considéré comme un des éléments centraux du conflit, la mise en place d'une réglementation efficace était l'objectif principal des acteurs internationaux. Les capacités du Ministère des mines furent accrues pour lui permettre de lancer des activités telles que le recensement et la surveillance des sites d'exploitation et la création d'une base de données des mineurs[521]. Cette nouvelle politique de réglementation du secteur eut pour effet que les exportations de diamants augmentèrent sensiblement au cours des dernières années par rapport au début de

---

[516] MALAN. M., McINTYRE, A et RAKATE, P. *op.cit*
[517] Interview accorde par la chef, « National Elections watch » 5 mai, 2002, Freetwon.
[518] Interview accordé par MANCA, F, chef, « Elections Support Unit », 3 Mai 2002, Freetown.
[519] Interview accordé par MANCA, F, chef, "Elections Support Unit", 3 Mai 2002, Freetown.
[520] Interview accordé par le "Human Rights Officer", UNAMSIL, 5th March 2006, Freetown.
[521] Interview accordé par Hagoss, G. Chef, "Peace and Governance Unit", United Nations Mission in Sierra Leone (UNAMSIL), 5th March 2006, Freetown.

l'année 2000. En tant qu'acteur principal du processus de stabilisation, la MINUSIL a donc constitué un instrument viable dans la transition de la guerre vers la paix. Forte de son imposante présence militaire et de ses différents départements techniques, elle a réussi à poser les jalons du redressement du pays, plus particulièrement en aidant l'Etat à maîtriser à nouveau la violence. Les activités de la MINUSIL soulignent l'importance de cette organisation comme instrument clé dans le transfert des valeurs néolibérales vers le sud.

5.1. Les orientations générales

A l'issue du conflit, en janvier 2001, le gouvernement avec les bailleurs des fonds fut développer une Stratégie de Redressement National (*National Recovery Strategy*, NRS) pour avoir une véritable vision au niveau national, des besoins en vue du redressement de la Sierra Leone[522]. La NRS fut conçue pour répondre en priorité aux besoins socio-économiques à court terme, hérités de la décennie de conflit. Elle visait la restauration de l'autorité de l'Etat, dans les secteurs tels que la police, les tribunaux, les prisons, les programmes de réinsertion sociale, les services essentiels comme l'eau et la santé, la consolidation de la paix et des Droits de l'Homme, l'agriculture et l'exploitation minière. L'objectif principal était d'utiliser le processus de redressement comme un instrument de consolidation de la paix. Ainsi que le souligne le document de référence de la NRS, « elle est conçue pour faire un pont entre les initiatives d'urgence et le développement à long terme et vise à engager la société sierra léonaise dans le processus de réconciliation et de démocratisation »[523]. La NRS était censée jeter les bases du développement national. Un comité de redressement national fut créé en 2001 sous la responsabilité du Vice Président, avec pour mandat de piloter le processus de restauration de l'autorité civile et de redressement général à travers le pays. Des comités de redressement furent créés dans chaque district pour assister le gouvernement en matière de planification.

---

[522] Voir le document de GOSL, 2002, *National Recovery Strategy: Sierra Leone 2002-2003*, Governement Printing, Freetown.
[523] *Ibid,* p. 9

En 1996, l'ancien Ministère de la Reconstruction, de la Réhabilitation et de la Réinsertion sociale fut transformé en Commission Nationale pour la Reconstruction, de la Réhabilitation et de la Réinsertion sociale (CNRRR). En 2002, cette commission évolua encore en Commission Nationale pour l'Action Sociale (NACSA[524]) afin d'appuyer spécifiquement la Stratégie de Redressement National. Ces transformations rapides étaient en partie dues aux préférences affichées par les bailleurs de fonds en faveur d'une structure sortant d'un système gouvernemental normal pour s'occuper de la reconstruction[525]. Cette structure étant financée par les bailleurs de fonds, ceux-ci avaient jugé plus approprié d'opter pour une structure qui fonctionne à la manière d'une ONG internationale, avec la possibilité d'engager un personnel qualifié. Ainsi, la NACSA fut considérée comme une institution semi-autonome travaillant aux cotés des autres ministères du gouvernement et aussi considéré comme la branche opérationnelle du comité de redressement National.

Les priorités du projet de redressement se déclinaient en deux grands étapes. La première se rapportait à la consolidation de l'autorité de l'Etat dans les secteurs où elle était absente pendant le conflit. Ceci incluait l'extension des services gouvernementaux tels que la sécurité, le maintien de l'ordre et la coordination et le contrôle des ressources gouvernementales. Pour ce faire, des structures administratives locales appelées comités de surveillance de district furent mises sur pied pour superviser la gestion et la fourniture des services sociaux de base. Des fonctionnaires furent déployés dans les zones où les services publics étaient inexistants. La réhabilitation des bureaux, des logements et des équipements administratifs fut engagée. Des infrastructures du secteur judiciaire telles que les tribunaux, les postes de police et les prisons furent construites. Les structures administratives indigènes, destinées à rendre la justice au niveau local, furent également reconstruites. Parallèlement, les structures de la société civile s'étendaient progressivement dans les provinces. Les organisations à caractère

---

[524] National Commission for Social Action (NACSA)
[525] Interview accordé par SESAY. K, Commissionaire, NACSA, 9th July 2004, Freetown.

communautaire commencèrent à s'occuper des questions relatives aux Droits de l'Homme et à la gouvernance.[526]

La seconde comprenait la reconstruction des communautés dévastées par le conflit. Les programmes de relogement des réfugiés et de réinsertion sociale des personnes déplacées au sein de communautés d'accueil furent initiés. Des écoles, des cliniques, des hôpitaux furent construits pour fournir des services aux communautés d'accueil[527]. Par exemple entre 2002 et 2005, dans la province du Sud et de l'Est plus de 140 écoles primaires et secondaires ont été réhabilitées et construites.[528] Le nombre de centre de santé publique dans les provinces à augmenté de 19 en 1999 à 46 en 2005. L'inscription a l'école primaire seulement dans la province de l'Est par exemple a extrement accru car plus de 11000 enfants ont eu l'opportunité de s'inscrire à l'école [529] Un appui important fut également accordé à la relance de l'économie et à l'agriculture où des efforts furent menés afin d'impliquer la population locale dans ce secteur qui constituait la principale préoccupation en zone rurale. L'économie du pays étant basée sur l'agriculture, encourager et soutenir les paysans afin qu'ils s'engagent dans ce domaine devait permettre non seulement d'accroître la production, mais également de promouvoir les stratégies de subsistance des communautés les plus démunies.

La stratégie de redressement national permit d'étendre la présence de l'Etat dans les provinces et de créer un socle solide pour le renforcement de l'autorité de l'Etat à partir de la base. Le développement des organisations citoyennes dans les zones rurales contribua à faire émerger une culture civique vivace dans les zones où de telles activités n'avaient jamais existé auparavant.[530] Bien que l'objectif de la stratégie de redressement fût l'extension de l'autorité de l'Etat dans les zones rurales, ce processus ne contribua jamais au renforcement effectif des capacités de l'Etat. La plupart des observateurs, y compris les bailleurs de fonds, soutenaient l'idée que le conflit avait créé un vide que l'Etat devait combler. De ce fait, l'extension de l'autorité de l'Etat était considérée comme une opportunité pour

---

[526] Voir le document de GOSL, 2002, *National Recovery Strategy: Sierra Leone 2002-2003*, *op.cit*
[527] Interview accordé par SESAY. K, Commissionaire, NACSA, 9th July 2004, Freetown.
[528] Interview accordé par SESAY. K, Commissionaire, NACSA, 9th July 2004, Freetown
[529] Interview accordé par SESAY. K, Commissionaire, NACSA, 9th July 2004, Freetown
[530] HUGHES, C. J. 2005, *op.cit*

engager la construction d'une nouvelle forme d'ordre sociopolitique à partir de la base. Cela aurait impliqué le renforcement des institutions légitimes et participatives au niveau local.

5.2. Un bilan mitige

Cependant, le processus de redressement ne s'accompagna pas d'activités de construction de l'Etat censés reprendre le contrôle des structures revitalisées et des acteurs locaux[531]. Deux principales raisons peuvent être avancées pour expliquer cet échec relatif. En premier lieu, le vide laissé par le conflit fut rapidement comblé par des acteurs locaux « hostiles » tels que les chefs traditionnels et les « big men » locaux comme les chefs des milices. Les questions de l'ordre public étaient contrôlées par les chefs des milices locales tels que les Kamajors plutôt que par la police ou l'armée. La plupart de ces milices n'étaient pas désarmées et leur structure demeurait intacte, jouissant du soutien du gouvernement. Le gouvernement n'avait en effet jamais jugé judicieux de remplacer ces groupes par l'armée et la police. Par ailleurs, les tribunaux nouvellement créés ne purent remplacer les systèmes judiciaires locaux qui étaient largement antidémocratiques. Ces tribunaux locaux, gérés par les chefs traditionnels, étaient en grande partie hors du contrôle de l'Etat. Ainsi, les leaders et les chefs locaux purent exploiter leur statut d'agent de l'Etat tout en limitant l'extension des institutions étatiques dans les sphères sous leur contrôle.

La seconde raison a trait aux ressources nécessaires à l'extension du pouvoir vers la base. L'Etat manquant de ressources nécessaires à la fourniture des services, il lui fut difficile de réclamer une quelconque légitimité qui aurait découlé de sa capacité à offrir des services. En dépit du soutien, bien que limité, qu'octroyait l'Etat aux paysans qui avaient été déplacés, il ne parvint pas à conquérir la population rurale. Cette assistance ne s'accompagna jamais de la mise en place d'une infrastructure destinée à soutenir l'évolution d'une classe économique rurale. Au contraire, les populations rurales furent abandonnées à leur sort, tant qu'elles ne constituaient pas une menace pour la stabilité sociale. Par

---

[531] Voir HYDEN, G. 1983, *op.cit*

ailleurs, les services essentiels tels que la fourniture des services éducatifs et sanitaires furent délaissés aux ONG internationales. Le médecin chef du district de Kailahun se plaignait de ce que «l'Etat est absent du district de Kailahunn »[532]. Les hôpitaux et les établissements scolaires publics étaient gérés par les ONG alors que l'ordre était maintenu par les chefs locaux et les groupes de la milice. D'une certaine façon, le processus de redressement national représentait une sorte « d'Etat négocié ».

En conclusion, l'incapacité de l'Etat à transformer le processus de redressement en véritables actions de construction de l'Etat à la base demeura l'une des principales défaillances du processus. La stratégie de redressement pourrait ainsi être considérée comme une occasion manquée de reconstituer un ordre hégémonique qui aurait impliqué les acteurs locaux à différents niveaux. En ce sens, cela contraste largement avec les stratégies mises en œuvre par Museveni en Ouganda[533].

6. La réforme du Secteur de la Sécurité (SSR)

Après des années de conflit, les pays font généralement face à un besoin urgent de développer leurs capacités en termes de sécurité intérieure el la défense nationale. Or, il est probable que les institutions responsables du maintien de l'ordre et de la justice se soient effondrées au cours des années. L'avis de plus en plus répandu parmi les bailleurs de fonds et les décideurs politiques est que les efforts de reconstruction des Etats en faillite doivent intégrer leur appareil coercitif. Cela implique d'améliorer la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité afin de répondre au défi de l'environnement sécuritaire. Ce facteur fut parmi les principaux défis que rencontra la Sierra Leone dans son redressement institutionnel après le conflit. Le plus souvent, dans les scenarii post-conflits on

---

[532] Interview accorde par Dr Kargbo, Medecin principale, 17th Juillet 2003, Freetown.
[533] Voir PERROT, S. 2003, Le processus de reconstruction d'un ordre politique dans l'Ouganda de Y. Museveni (1986-2001): de la reversibilité du chaos *? Thèse doctorat*: Science politique: Bordeaux 4.

constate que, « les institutions étatiques de sécurité ont contribué à la perte de légitimité par leur incapacité à protéger les populations contre la violence»[534].

Dans le cas de la Sierra Leone, le secteur de la sécuritaire, en particulier l'armée, a besoin d'être reformées. Plusieurs années de mauvaise gouvernance on laissé l'armée et la police très politisé, indisciplinée, mal organisée et inefficace. Par ailleurs, au cours du conflit, l'armée, la police, les ex-combattants et les groupes armés furent les principaux acteurs de l'obstruction à la démocratie, créant l'instabilité et œuvrant à la résurgence du conflit. Le manque de transparence, de corruption et de déprofessionnalisation. Ginifer affirme que « le secteur de la sécurité dans des situations comme celle de la Sierra Leone constitue un risque permanent pour la réforme et la transition démocratique, en particulier en raison de sa politisation, de son histoire en matière de coups d'Etat et d'exactions sur les civils»[535]. Par essence, des forces de sécurité violentes et non maitrisées par la loi sont symptomatiques de l'effondrement de l'Etat. Dans le cas sierra léonais, la réforme du secteur de la sécurité peut être appréhendée dans le contexte de la création d'un environnement sécurisé pour permettre aux institutions démocratiques d'évoluer.

Le plus souvent, le secteur de la sécurité est défini de manière étroite comme la garantie de la sécurité publique. Gbla le définit comme « intégrant tous les acteurs et organismes autorisés à menacer par ou user de la violence dans le but de protéger l'Etat, ses citoyens ou son environnement extérieur »[536]. Dans le cas sierra léonais, la constitution de 1991 stipule que « la sécurité, la paix et le bien-être de la population sierra léonaise relèvent de la responsabilité première du gouvernement à travers les forces armées, la police, les fonctionnaires et tous les agents de sécurité qui assurent la protection et la défense du peuple sierra léonais »[537]. Ainsi, le secteur de la sécurité en Sierra Leone englobe une série d'institutions, telles que les forces armées, la police et le Bureau de la Sécurité

---

[534] BALL, N. 2005, Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries, *PUBLIC ADMINISTRATION AND DEVELOPMENT* 25, p.27
[535] GINIFER, J, *op.cit*, p.791
[536] GBLA, O. 2007, Security Sector Reform and the Sustainability of Peace and Democracy in Post-war Sierra Leone, *Journal of Social Sciences and Management* Vol 1(1). p.46
[537] GOSL,1991, *Constitution of Sierra-Léone: Act No 6*, Freetown, Government Printers.

Nationale (*Office of National Security*, ONS), l'institution pénitentiaire, la justice, les sapeurs pompiers et les services d'immigration. La présente étude se contentera d'évaluer le processus de réforme de la police, de l'armée et de l'ONS.

Dans ce cadre, la réforme du secteur de la sécurité est conçue non seulement comme l'accent mis sur la formation et la restructuration, mais intègre également le développement institutionnel en resituant la réforme dans le contexte de la consolidation de la gouvernance démocratique[538]. Ceci implique de réformer l'ensemble de l'architecture sécuritaire de manière à lui permettre de fonctionner de manière adéquate au sein d'un Etat et d'une société démocratiques. Le présent travail aborde la réforme du secteur de la sécurité dans le contexte de la reconstruction de l'Etat, contexte dans lequel les réformes sont vues comme partie intégrante d'un vaste processus de restauration des capacités de l'Etat en matière d'offre de sécurité. Aussi, comme l'affirme Gbla, « à la différence de la plupart des sociétés post-conflits, la restructuration des forces du secteur de la sécurité en Sierra Leone allait de pair avec les efforts de poursuite et de cessation de la guerre »[539].

L'héritage du régime néo patrimonial a sans aucun doute affecté le professionnalisme et les capacités du secteur de la sécurité. L'accent mis sur la sécurité du régime permit aux leaders politiques de s'ingérer dans la gouvernance des institutions sécuritaires. Citant l'exemple de la Sierra Leone, Confort Ero explique comment ce secteur se caractérisa par « un éclatement délibéré et une ingérence politique dans sa gestion. L'armée et la police sierra léonaises devinrent progressivement politisées au fur et à mesure des tentatives de Stevens pour s'assurer que le nominations dans ces deux corps se faisaient sur base de l'appartenance ethnique ou de l'allégeance politique au régime APC »[540]. Le secteur connut ainsi une corruption massive et une indiscipline qui, dans une large mesure, affectèrent le professionnalisme et la capacité de l'armée et de la police.

---

[538] Voir GBLA, O. 2007, *op.cit*, GINIFER, J, *op.cit*,
[539] GBLA, O, 2007, *op.cit*, p.46
[540] ERO,C, *op.cit*, p.238

Par ailleurs, vers le milieu des années 1980, il devint évident que la plupart des Etats africains ne pouvaient s'offrir le luxe de maintenir un secteur de sécurité viable. A l'indépendance, de nombreux pays africains avaient reproduit les modèles d'architecture sécuritaire européens, dont les organes de la police et l'armée. Ces systèmes étaient sensés offrir la garantie d'une régulation de l'ordre social et de protection de l'Etat et des citoyens contre d'éventuelles agressions extérieures. Cependant, ces institutions avaient échoué à remplir ces fonctions, largement en raison de leurs difficultés internes. Cette situation découlait en partie du fait que les ressources nécessaires à l'entretien des appareils sécuritaires étaient largement au-dessus des moyens de la plupart des Etats africains. Le coût d'entretien des forces de sécurité professionnelles et compétentes était très élevé pour la plupart de nouveaux Etats, puisque l'entretien requérait des formations et des équipements de pointe pour faire face à un accroissement de la population et de l'urbanisation, et à la rémunération d'effectifs permanents. La question de savoir si des Etats faibles pouvaient s'offrir une armée et une police professionnelles, capables d'assurer avec efficacité le maintien de l'ordre et de la sécurité a été largement ignorée. Ainsi, la plupart des Etats post-coloniaux n'étaient pas en mesure d'assumer ces coûts élevés, liés à l'entretien d'un appareil sécuritaire sophistiqué. Au cours des années 1980 et 1990, un déclin dans la qualité de la gouvernance put être observé et se traduisit par l'incapacité des Etats à entretenir les structures institutionnelles héritées de la colonisation, dont le secteur de la sécurité.

Par ailleurs, après la fin de la Guerre Froide, les budgets affectés à la sécurité et à l'armée dans les pays du tiers monde furent soumis à l'examen des bailleurs de fonds. Les pays pauvres et dépendant de l'aide durent diminuer de façon drastique leurs dépenses en matière de sécurité, aboutissant ainsi à une « démilitarisation par défaut »[541]. Dans certains cas, comme la Guinée, la Sierra Leone et le Congo, les autorités étaient incapables de payer les forces armées et la police ; ce qui conduisit à des mutineries qui sapèrent davantage la discipline et la capacité à maintenir l'ordre public et la sécurité de base. En Sierra Leone, par

[541] LUCKHAM, R, *op.cit*

exemple, les officiers mal payés rendaient des services contre des pots-de-vin ou en extorquant de l'argent aux citoyens. En ce qui concerne l'armée, Comfort Ero déplore le fait que « accablés par les mauvaises conditions de travail, le manque d'équipements et les bas salaires, de nombreux officiers et soldats de rangs agissaient comme des gangs déprédateurs, soutirant de l'argent aux populations civiles, sans distinction par rapport à leur affiliation à une des parties au conflit »[542]. Ce phénomène, affirme Ero, n'est pas spécifique à la Sierra Leone. Il est devenu caractéristique des sociétés où les ressources que les individus retiraient du favoritisme, sans cesse en diminution, ne peuvent plus garantir l'allégeance des forces de sécurité, obligeant celles-ci à s'engager dans des pratiques criminelles. L'impact conjugué de la faiblesse des ressources, du manque d'équipement et de la formation inadéquate sur les organes en charge de la sécurité dans une situation comme celle de la Sierra Leone, a l'objet d'une analyse approfondie qui a fait progresser l'idée de réforme.

Enfin, la réforme du secteur de la sécurité ne saurait être dissociée de la troisième vague de démocratisation. Dans la période d'après Guerre Froide, les régimes militaires perdirent toute légitimité en tant que modèle de gouvernance. Les élections supplantèrent les coups d'Etat militaires et la violence comme forme légitime de participation à la gouvernance. Ceci contribua à une diminution du rôle politique des institutions militaires et sécuritaires. Même les régimes dits militaires ne renforcèrent pas la viabilité de ces institutions, mais, au contraire, les affaiblirent.[543] A la suite de la troisième vague de démocratisation, l'objectif se focalisa sur la mise en œuvre d'une relation positive entre la structure sécuritaire des Etats faibles et la gouvernance démocratique. Ainsi que l'affirme Nicole Ball, « l'existence de forces de sécurité peu professionnelles et peu transparentes découle, dans une large mesure, de l'inaptitude à développer des systèmes politiques efficaces »[544].

Les bailleurs de fonds étaient devenus sensibles à l'idée de soutenir les Etats faibles en matière de restructuration des forces de sécurité. Ceci se refléta

---

[542] ERO, C, *op.cit*, p.239
[543] KANDEH, J.D. 1996, *op.cit*
[544] BALL, N, *op.cit*, p.26.

dans le langage des bailleurs de fonds, qui reprit un nouveau type de discours de « réforme du secteur de la sécurité » et de « gouvernance démocratique dans le secteur de la sécurité »[545]. Cette tendance induisit un changement dans les discours où on ne parlait plus de dépenses militaires mais de ressources affectées au processus de réforme du secteur de la sécurité. Selon Lukham, « les bailleurs de fonds ont cherché à promouvoir dans le secteur de la sécurité les mêmes normes de bonne gouvernance et de gestion du secteur public que celles observées dans toutes les autres sphères d'activités gouvernementales »[546]. Ainsi, la plupart des pays africains ayant opéré une transition vers un régime multipartite fut encouragée et soutenus pour faire de cette réforme une priorité. La majorité des officiers supérieurs interviewés sont d'avis que la viabilité de l'armée est davantage assurée dans le cadre d'une gouvernance efficace et démocratique[547]. Il en est de même pour la police qui avait également été affectée par le mode de la gouvernance sous le parti unique. Ainsi, la transition vers le multipartisme suscita le désir de réformer la police en adéquation avec les principes démocratiques. On peut affirmer que les processus de démocratisation ont renforcé les revendications et les justifications en faveur de la réforme du secteur de la sécurité.

Outre ces tendances au niveau international, il faut prendre en considération les revendications internes de changement et de réforme. De nombreuses organisations de la société civile œuvrant dans le domaine des Droits de l'Homme ont ainsi joué un rôle de premier plan dans les revendications pour la réforme du secteur de la sécurité, de même que de nombreuses ONG sierra léonaises. Les activités de ces organisations ont contribué à assurer les bases de la plupart des réformes.[548]

En outre, le conflit avait altéré de manière considérable l'environnement sécuritaire ainsi que son encadrement. L'éclatement du conflit avait tout d'abord mis en évidence les défaillances des forces de sécurité du pays et prouvé que l'armée était sous-équipée et trop réduite pour riposter aux assauts du RUF. Les

---

[545] Voir LUCKHAM, R, *op.cit*
[546] *Ibid* p.16
[547] Discussions avec des officiers superieur de l'armee sierra leonaise, 17, Janvier 2007, Freetown..
[548] Interview accordé par le chef du programe, *National Democratic Institute*, 12, Janvier 2007, Freetown.

efforts menés pour augmenter les effectifs conduisirent à des recrutements massifs qui nuirent davantage au professionnalisme de cette force. Les jeunes prolétaires ou provenant des zones péri-urbaines, qui instrumentalisaient l'instabilité comme un moyen d'accès aux ressources, se retrouvèrent surreprésentés dans l'armée. Alors que la survie des cadres supérieurs de l'armée dépendait du favoritisme politique, celle des soldats de rang en vint à dépendre du pillage de biens publics et privés. Par ailleurs, il régnait une instabilité institutionnelle caractérisée par une série de coups et contre coups d'Etats instigués par l'armée. Afin d'écarter l'armée de la politique et de la déprédation, il était nécessaire d'engager une série de réformes.

6.1 La Police

Même avant l'éclatement du conflit en 1991, la Police ne pouvait pas répondre aux besoins sécuritaires de la population. Son incapacité de maintenir l'ordre publique a été en grande partie restreinte en raison de sa capacité limitée..[549] Avant le conflit, la Police constitue environ 10000 agents. Pourtant, ces chiffres sont restés relativement stable pendant un long période sans tenir compte de l'urbanisation rapide. Pendant ce temps, la Police avait des ressources très limités pour effectuer leur travail. Les conditions de service étaient déplorables et la corruption au sein de la force était répandue. Par conséquent, les services de polices dans les zones rurales étaient presque non-existants.

En outre, le conflit eut un véritable impact sur la police et les infrastructures de maintien de l'ordre. Les agents et les installations de la police subissaient constamment des attaques et des actes de vandalisme du fait de leur lien apparent avec l'ancien régime. Environ 900 agents de police furent tués et beaucoup d'autres amputés[550]. Certains agents avaient fui le pays ou démissionné, ce qui avait abouti à une réduction considérable du personnel de ce corps, de 9 317 éléments avant-guerre, il ne resta que 6 600 agents[551]. Dès lors, la capacité de la

---

[549] BAKER, B. 2007, *How Civil War Altered Policing in Sierra Leone*, *Commonwealth and Comparative Politics*, Vol, 45, No.3.

[550] *Ibid*
[551] *Ibid*

police à lutter contre les crimes et à contrôler les comportements se trouva largement amoindrie sous les effets du conflit. Cette situation explique comment le conflit atteint profondément un des principaux mécanismes de contrôle social et de maintien de l'ordre. Il en résulta une privatisation de la violence et l'émergence d'organes alternatifs de maintien de l'ordre et des groupes armés. Comme le soutient Baker, « les guerres ne bouleversent pas seulement l'ordre ancien, mais peuvent amener un nouvel ordre et une nouvelle façon de le réguler »[552]. La faiblesse de la police en matière de maintien de l'ordre et de la sécurité conduisit à l'émergence des services privés de maintien de l'ordre. Les ressources policières étaient largement insuffisantes pour faire face aux exigences de gestion des crimes post-conflits. Ce déficit conduisit à une expansion rapide du secteur du maintien de l'ordre post-conflit, ce qui constitue une donne habituelle dans les pays sortant de conflits violents.

Après la fin du conflit, les bailleurs de fonds et le gouvernement sierra léonais (GOSL) initièrent un programme de réforme globale, destiné à redéfinir le rôle de la police en matière du maintien de l'ordre dans le nouveau contexte. Ce vaste programme intégra les questions de reconstruction, d'entraînement, de restructuration organisationnelle et d'équipement, de transparence et visa à répondre à l'émergence d'acteurs non étatiques dans le secteur du maintien de l'ordre.

6.1.1. Conceptions de la Police en Afrique

Le maintien de l'ordre peut être conçu comme « toute activité organisée visant à assurer le maintien de l'ordre communautaire, de la sécurité et de la paix par le biais de mesures de prévention, de dissuasion, d'enquêtes sur les infractions et de sanctions ». Il est considéré comme un mécanisme de régulation de l'ordre social, pouvant être assuré aussi bien par l'Etat que par des groupes non étatiques. Le maintien de l'ordre est un domaine caractérisé par la pratique, bien plus que par des théories. Divers paradigmes ont cependant été développés pour expliquer la dimension actuelle du service de maintien de l'ordre, non seulement en Afrique,

---

[552] *Ibid*, p.367.

mais également dans des villes soumises à un processus d'urbanisation rapide à travers le monde.

Dans une étude portant sur le maintien de l'ordre en Afrique, Baker[553] détaille les paradigmes qui tentent de rendre compte des grandes tendances de cette réforme. Le premier, présenté comme le néo féodalisme, met l'accent sur un ordre défini par le secteur privé et géré par des sociétés privées. Ce paradigme explique la distinction arbitraire qui existe entre service privé et service public de maintien de l'ordre, qui convergent sur un certain nombre de points[554]. Ce paradigme ne représente cependant pas de manière pertinente le maintien de l'ordre en Afrique, qui est de nature imbriquée et coopérative. Un autre concept largement utilisé est celui du de maintien de l'ordre multilatéral qui considère le maintien de l'ordre comme étant composé de deux secteurs : le secteur informel qui est relatif au service privé de maintien de l'ordre et le secteur formel qui est essentiellement public[555]. Un autre concept, étroitement lié au précédent, est celui de réseaux pluriels de maintien de l'ordre[556]. Cette théorie s'attarde sur les relations complexes et les modes de coopération qui caractérisent les différents groupes de maintien de l'ordre et considère que ces relations ont été transformées par les nouvelles questions qui surgissent et auxquelles les deux groupent devront respectivement faire face. Selon Loader, un tel cadre appréhende le maintien de l'ordre comme une multiplicité de groupes étatiques et communautaires vaguement reliés pour assurer ensemble le contrôle et l'ordre sur l'étendue du territoire national. Si ce dernier concept semble correspondre à la situation en matière de maintien de l'ordre dans la majeure partie de l'Afrique, il reste cependant d'une portée limitée, en raison de la prépondérance qu'il accorde à l'Etat. En effet, le service étatique de police en Afrique est largement absent de la vie des communautés rurales pauvres[557].

---

[553] *Ibid*
[554] Voir SOUTH, N. 1988, *Policing For Profit*, London, Sage.
[555] Voir SHEARING, C et STENNING, P. 1983, Private Security: The Implications for Social Control, *Social Problems*, 30, 5.
[556] Voir LOADER, I. 2000, Plural Policing and Democratic Governance, *Social & Legal Studies*, 9,3
[557] BAKER, B. 2004, Protection from Crime: What is on Offer for Africans?, *Journal of contemporary African Studies*, 22 (2).

Il existe également le modèle de gouvernance sécuritaire développé par Johston et Sleamy, qui situe le maintien de l'ordre dans un contexte plus général[558]. Ils définissent la gouvernance sécuritaire comme « l'utilisation de tous les moyens à même d'assurer un environnement dans lequel les gens vivent et travaillent en toute sécurité »[559]. L'un des paradigmes qui est le plus en adéquation avec le contexte africain est celui proposé par Christopher Clapham[560]. Selon lui, le maintien de l'ordre en Afrique se comprend mieux si on l'analyse dans un contexte plus global et que l'on reconnaît l'universalité du service privé de maintien de l'ordre. Selon lui, le système de sécurité étatique en Afrique a été développé pour assurer la protection et le maintien de l'ordre pour une minorité, dont les riches et la classe gouvernante. Il affirme qu'en Afrique, les systèmes de sécurité mettent en évidence une discrimination envers les pauvres, qui sont livrés à eux-mêmes pour assumer le rôle de la police. Il n'existe donc que très peu de différences entre la sécurité publique et la sécurité privatisée et, de ce fait, il n'y a aucune raison de maintenir la dichotomie entre la sécurité publique et la sécurité privée, dans la mesure où toutes deux protègent l'intérêt d'une infime minorité au détriment de la grande partie de la société. Clapham affirme que « de nombreuses demandes qui sont faites en faveur du besoin de sécurité publique à travers l'Etat ne sont en réalité que des plaidoyers émanant de gens qui tiennent les rênes de l'Etat, qui cherchent à se donner un semblant de légitimité pour servir leurs propres intérêts »[561]. Selon Claphan, la sécurité publique – au sens strict du terme - n'existe pas en Afrique.

Tandis que la plupart des paradigmes évoqués ci-dessus sont importants pour comprendre la dynamique du maintien de l'ordre en Afrique contemporaine, le modèle de structures qui se superposent proposé par Baker correspond le mieux à la situation sierra léonaise. Selon Baker, la sécurité ou plus simplement, le maintien de l'ordre en Afrique se comprend mieux « du point de vue de

---

[558]JOHNSTON, L et SHEARING, C. 2003, *Governing Security: Explorations in Policing and Justice.* London: Routledge.
[559] *Ibid*, p.71
[560] CLAPHAM, C. 1999, African Security Systems: Privatization and the Scope for Mercenary Activity, in MILLS, G et STREMLAU, J (eds), *The Privatization of Security in Africa.* Johannesburg: South Africa Institute of International Affairs.
[561] *Ibid,* p. 43

l'expérience des citoyens plutôt que de la gouvernance »[562]. Selon lui, la manière dont les gens vivent le maintien de l'ordre en Afrique illustre la fluidité du concept. Ce sont en réalité les citoyens qui choisissent quant, où et comment rechercher le maintien de l'ordre. Les mécanismes peuvent aller de la famille élargie aux organes privés et publics. Selon la perception populaire, il n'existe pas de nette démarcation entre le privé et le public. Le maintien de l'ordre est davantage conçu comme un modèle complexe de structures enchevêtrées. L'analyse des réformes de la police s'inspire des éléments décrits ci-dessus mais va plus loin afin de situer les réformes dans une perspective transitoire. Une telle analyse s'appuie sur le postulat qui consiste à considérer la police comme « une institution dotée de la lourde responsabilité de préserver l'ordre et assurer le respect de la loi, et qui est peut-être le bras public le plus visible de l'Etat dans la société »[563]. Cette analyse vise principalement à replacer dans le contexte la trajectoire de la police, à la lumière à la fois de son héritage et de ses efforts actuels pour assurer un maintien de l'ordre adéquat à la population. Son second intérêt est d'évaluer le processus de réforme en fonction des défis au maintien de l'ordre post-conflit. Comment les réformes de la police en Sierra Leone peuvent-elles être expliquées selon les différentes perspectives qui caractérisent les expériences de réforme de la police dans des Etats sortant de conflits?

Les réformes de la police dans les Etats issus de conflits et de régimes dictatoriaux suivent fondamentalement deux modèles. Le premier est le cas où le nouveau corps de police est établi de toutes pièces, dans la majorité des cas, au lendemain du conflit. Ce fut le cas au Kosovo et au Timor Leste. Le second modèle se rapporte à la création ou à la réorganisation d'une force de police existante comme ce fut le cas en Afrique du Sud, en Ouganda et en Sierra Leone. En ce qui concerne la Sierra Leone, ce processus fut surtout soutenu de l'extérieur, le Royaume-Uni jouant à cet égard un rôle déterminant. L'objectif du processus de restructuration fut principalement de renforcer les capacités opérationnelles et organisationnelles de la police. Il s'agissait entre autres choses de traiter les

---

[562] BAKER, B. 2004, *op.cit*
[563]MANI, R. 1999, Contextualizing Police Reform: Security, Rule of Law and Post-Conflict Peace building, *International Peace Keeping*, 6 (4), p.10

questions de recrutement, de formation, les besoins en équipements, la création de nouvelles structures améliorant la transparence et l'accès du public à la police. Le processus de réorganisation peut être expliqué a travers d'une perspective de la démocratisation.[564]

La perspective de démocratisation qui met l'accent sur le développement institutionnel à long terme et situe la capacité du maintien de l'ordre dans un cadre global de consolidation de la démocratie. La présente étude fait une évaluation des réformes de la police à la lumière des perspectives décrites ci-dessus qu'elle prend comme critères pour mesurer les résultats positifs et les limites du processus de réforme. Elle s'attardera sur des questions telles que le développement institutionnel en matière de professionnalisme, de culture organisationnelle, d'efficacité dans la lutte contre la criminalité, de responsabilité en termes de Droits de l'Homme.

La police sierra léonaise (SLP) est née en 1808 suite à la création de Freetown comme colonie de la Couronne. Connue au départ sous l'appellation *Sierra Leone Frontier Force*, elle fut spécifiquement conçue comme un instrument de contrôle et non de protection de la population locale. Selon Ebo, « non seulement la perception de la SLP par la population est façonnée par ses antécédents coloniaux, mais ses pratiques organisationnelles découlent également de son passé colonial »[565]. De même que la plupart des autres institutions étatiques dans la période qui suivit immédiatement l'indépendance, la police fut capable d'assurer le maintien l'ordre public. Cependant, ainsi que cela a déjà été évoqué, la mauvaise gouvernance et le conflit affectèrent de façon significative la capacité de ce corps à assumer ses fonctions de manière adéquate. Avec le retour au multipartisme en 1996, le gouvernement se lança dans un effort systématique de réforme de la police avec l'appui des bailleurs de fonds. Le DFID du Royaume-Uni joua un rôle de premier plan dans la redéfinition du rôle, de la composition, de

---

[564] CALL, C.T. 2002, Competing donor approaches to post-conflict police reform, *Conflict Security & Development,* 2:1

[565] EBO, A. 2006, The challenges and lessons of security sector reform in post-conflict Sierra Leone, *Conflict, Security & Development* 6(4) p.485

l'enveloppe budgétaire et des conditions de travail de la SLP[566]. En 1998, la *Commonwealth Police Development Task Force* fut mise sur pied pour superviser la réforme de la police[567]. Il s'agit d'une mission créée à travers le *Commonwealth Community Safety and Security Project* soutenu et financé par le gouvernement du Royaume-Uni à travers le DFID. Les éléments de la réforme s'articulèrent autour du recrutement et de la formation, l'amélioration de l'organisation structurelle en termes de transparence et la fourniture d'équipements de pointe.

6.1.2. La politique de la restructuration de la police

Le recrutement et la formation du personnel de la police constituent l'une des tâches les plus ardues en matière de maintien de l'ordre post-conflit. L'objectif principal est d'améliorer son efficacité et encadrement. En ce qui concerne la situation sierra léonaise, la décision fut prise de conserver le personnel existant et de compléter les effectifs existants par de nouvelles recrues. L'effectif de la police avait chuté de 9 317 à 6 600 du fait du conflit et de la mise à la retraite de certains agents de police[568]. Cette politique de recrutement eut pour effet de relever les effectifs de la police à son niveau d'avant-guerre, soit 9 500 éléments. Comme le déclare l'inspecteur général de la police, « le développement des ressources humaines demeure une composante intégrante de la réforme »[569]. Une unité spéciale de formation fut créée et placée sous la direction d'un inspecteur général adjoint de la police. L'unité de police civile de la Force des Nations Unies (UNCIVPOL) fut engagée dans un vaste programme de formation visant à faciliter l'expansion de ce corps. Les installations et infrastructures de formation, dont le *Hastings Police Training School*, furent rénovées et équipées pour encadrer 200 élèves par session afin de satisfaire les besoins de la police en termes d'effectifs. Outre la formation des éléments de grade inférieur, les officiers supérieurs de police furent envoyés à l'étranger pour renforcer leurs compétences managériales. Un processus de recrutement accéléré fut engagé pour satisfaire aux besoins

---

[566] DFID, 2002. *Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform. Progress Report on Reform Programmes and British Support*. www.dfid.gov.co.uk

[567] THOMSOM, B, *op.cit*

[568] BAKER, B. 2007, *op.cit*

[569] Interview accordé par le chef de la Police National, 7 Juillet 2005, Freetown.

d'expansion et de formation. Mais, en raison des conditions de travail déplorables, des bas salaires et des mauvaises conditions d'hébergement, il fut difficile d'attirer parmi les recrues des personnes éduquées. De fait, les niveaux de formation et d'éducation des nouvelles recrues ne furent pas pris en considération. En 2005, la taille de la force de police fut portée à 9 200 éléments, dont 2 000 membres du personnel d'appui[570].

Le renforcement organisationnel et le rééquipement des forces sont aussi les volets très importantes. Grâce à un apport de vingt millions de livres sterling du DFID, la remise en état des équipements et des infrastructures fut engagée pour reconstituer certains équipements et infrastructures qui avaient été saccagés durant la guerre. De nouveaux logements furent reconstruits ainsi que de nouvelles écoles de formation. L'approvisionnement en matériel, comme les uniformes, les radios, les armes, les véhicules, qui était toujours insuffisant, fut accru. Cette capacité technique a permis à la police de s'adapter à un environnement de post-conflit. Aujourd'hui, la police peut se prévaloir de disposer des moyens de que l'inspecteur général appelle une « communication ultramoderne ». Un renouvellement structurel fut initié, doublé d'une formation des cadres supérieurs dont les fonctions furent clairement définies, de nouveaux systèmes mis en place et des normes de gestion conçues et mises en œuvre. Selon l'inspecteur général, l'idée était de réduire le nombre de cadres supérieurs et de les rendre plus efficaces « pour mettre les officiers en mesure de prendre des décisions idoines et d'en assumer la responsabilité »[571].

De nouvelles institutions et des unités spécialisées furent créées, dont une Direction du contentieux et de conseil, un Service du personnel et d'assistance sociale, une Direction des plaintes, de la discipline et des enquêtes internes (CDIID), une Cellule de promotion des affaires familiales (FSU), un Bureau de la police de proximité et un Département des médias. Ces départements furent créés pour promouvoir les services généraux de la police. L'ancienne Direction de la Sécurité Nationale (DSN) fut transformée en Direction de Support Opérationnel

---

[570] Interview accordé par le chef de la Police National, 7 Juillet 2005, Freetown
[571] Interview accordé par le chef de la Police National, 7 Juillet 2005, Freetown

(OSD) avec pour mission de s'occuper des évènements internes et des fonctions opérationnelles, y compris la sécurité. A la différence de son prédécesseur, l'*internal security service unit* (Division de la sécurité intérieure), l'OSD n'est pas une unité paramilitaire conçue comme un démembrement privé et armé destiné à protéger l'ancien régime et à réprimer toute opposition politique et violente contre l'Etat. Comme le souligne l'inspecteur général adjoint chargé des opérations, la restructuration visait à obtenir une présence accrue d'agents de police dans les rues plutôt que dans les postes de police. Cela en sans doute influencé la perception de la population sur la police. Par exemple, selon les résultats de l'enquête sur la perception de la police conduite en 2004, 85% des citadins estimaient qu'il y avait eu des améliorations dans la détermination de la police à s'attaquer au problème de la criminalité[572]. La baisse du taux de criminalité fut également confirmée par les statistiques de la police qui mirent en évidence une chute sensible dans ce domaine. Par exemple en 2004, les 19 468 cas d'agression et les 4 183 cas de blessures préméditées constituent des chiffres faibles pour une population de près de cinq millions de personnes et qui, de surcroît, sort d'un conflit violent[573]. De même, les 331 cas de vols signalés à travers le territoire et les 91 cas de crime violents sont également des chiffres très faibles[574].

L'un des objectifs majeurs des réformes était d'améliorer à la fois la transparence de la police, en matière de discipline et de violation des Droits de l'Homme, aussi bien que l'image de cette force auprès de l'opinion publique. A cet égard, l'inspecteur général de la police souligne comment « avant la restructuration, cette institution était refermée sur elle-même. A présent, il existe une nouvelle culture qui rend la police plus ouverte, plus démocratique et plus transparente »[575]. C'est dans ce nouveau contexte que certaines institutions comme le FSU, le CDIID et le *Community relations Department* (la Direction des relations communautaires) virent le jour.

---

[572] SLP, 2004, *Police Perception Survey*. Sierra Leone Police, Freetwon.
[573] *Ibid*
[574] BAKER, B. 2007, op.cit
[575] Interview accordé par le chef de la Police Nationale. 7th Juillet 2005, Freetown.

Le *Community relations Department* fut créé dans le but de travailler en collaboration avec tous les commandants divisionnaires afin de pourvoir aux besoins locaux de maintien de l'ordre. Il s'agissait ainsi de concevoir et de mettre en œuvre, avec les commandants des unités locales, des stratégies de prévention de la criminalité et d'établir un lien efficace entre la police et les communautés. En 1999, les *local partnership boards (conseils de partenariats locaux)* furent créés afin de promouvoir la police de proximité et d'augmenter ainsi l'évaluation conjointe par la police et les civils des besoins de maintien de l'ordre au niveau des communautés[576]. Ces organes, estimés à environ vingt-sept à travers le pays, sont placés sous la présidence des civils. Selon l'un des responsables de *partnership baords*, ces conseils sont très efficaces en matière de renseignements et de soutien à la police dans les domaines de la lutte contre la criminalité et de la promotion de rapports sociaux stables au niveau des communautés[577]. La tentative de mobilisation des communautés en vue d'une participation active au maintien de l'ordre et au développement des stratégies de lutte contre la criminalité n'est pas l'apanage de la Sierra Leone. Dans des contextes où les ressources et les compétences de la police sont limités, cette dernière se trouve souvent obligée de collaborer avec les communautés et les sociétés privées de sécurité pour pourvoir répondre aux besoins de maintien de l'ordre des communautés[578].

Le CDIID fut créé afin de faire face aux problèmes de transparence qui minaient la police depuis des années. Cet organe a pour fonction d'aider les agents de police à remplir leur mission avec jugement et maîtrise de soi. Cette direction reçoit des plaintes tant des citoyens que des agents de police sur des questions de discrimination, d'abus de fonction, ou de toute conduite qui témoigne d'un manque de conscience professionnelle, d'extorsion et de violation des Droits de l'Homme. Ces plaintes sont examinées afin de décider des mesures disciplinaires à prendre contre les agents fautifs. En moyenne, trois plaintes sont enregistrées par jour

---

[576] SESYA, U. 2005, Local Needs Policing, *Sierra Leone Police News*, Vol 2. No 5, p.5
[577] Interview accordé par le chef, "local police partnership board at Congo Cross", 7 juillet 2005. Freetown.
[578] Voir BAKER, B. 2005, *op.cit*

contre les agents[579]. Les audiences sont présidées par un magistrat et sont ouvertes au grand public, de même que la prise de mesures disciplinaires.

Depuis sa création en 2001, environ 100 agents ont été révoqués de la police du fait d'incidents relatifs à des écarts de conduite en matière de maintien de l'ordre[580]. Cette institution a ainsi énormément contribué à l'amélioration de l'image de la police auprès du public et elle est souvent considérée comme une forme de police au sein de la police. L'enquête sur la perception de la police réalisée en 2004 a démontré qu'il existait également un changement radical d'attitude de la police vis-à-vis du public[581]. Même au sein de la police, les agents subalternes peuvent déposer des plaintes contre leurs supérieurs au motif de discriminations et de comportements inacceptables. De tels changements dans la police viennent corroborer les propos de l'inspecteur général qui annonçaient une ouverture et une démocratie au sein de la police sierra léonaise. Le CDIID dispose de bureaux à Freetown et dans les chefs lieux de régions. L'une des critiques que l'on pourrait formuler contre le CDIID est que cette institution fait partie intégrante de la police et est gérée par la police. Or, dissocier une telle institution de la police pourrait permettre d'accroître sa légitimité aux yeux du grand public, particulièrement en termes de proximité, d'impartialité et d'accessibilité pour le public.

Créé en 2000 au sein de la Direction des enquêtes criminelles, le *Family Support Unit (FSU)* est peut-être la plus médiatique des institutions créées au sein de la police au cours de ces dernières décennies. Son rôle est de s'attaquer à toutes les formes d'abus contre les femmes et les enfants dans les familles, héritages des discriminations et de la violence auxquelles ont été soumis les femmes et les enfants pendant des années. Le FSU a pour objectif de combattre les nombreux abus sociaux et physiques contre les femmes et les enfants, qui continuaient à perdurer après la fin de conflit. Il existe vingt-quatre FSU rattachés à pratiquement

---

[579] Interview accordé par Al –Shek Kamara, Directeur, CDIID, Sierra Leone Police, 7 Juillet 2005, Freetown.
[580] SLP 2005, CDIID Update, *Sierra Leone Police News*, Vol 2, No 5, Freetwon.
[581] SLP 2004, *Police Perception Survey*, Sierra Leone Police, Freetown.

toutes les unités de commandement locales de la police à travers le pays[582]. Cette cellule dispose d'environ 105 employés professionnels ayant reçu une formation de base sur les infractions criminelles et sexuelles. La cellule travaille en collaboration avec le *Ministry of social welfare, gender and children affairs* (Ministère de la sécurité sociale, du genre et de l'enfance) et un groupe d'ONG. Le rapport 2005 du *Rainbow Centre* affirmait que 90% des cas concernant les femmes et les enfants leur étaient signalés. [583] A l'image du CDIID, le FSU est cependant confronté à certains défis, dont la capacité du personnel à traiter les plaintes avec professionnalisme.

6.1.3. L'association du secteur privé

L'un des facteurs de premier plan dans l'organisation du maintien de l'ordre en Sierra Leone à l'issue du conflit a été la reconnaissance par la police de l'importance croissante de la nature multidimensionnelle du maintien de l'ordre. Ceci découle du processus par lequel les citoyens, surtout dans les Etats faibles, se tournent vers des structures autres que l'Etat pour solliciter des services de maintien de l'ordre. Ainsi, l'incapacité de l'Etat à pourvoir de manière satisfaisante aux besoins des citoyens en Sierra Leone après le conflit a contribué à l'émergence d'une multitude d'institutions non étatiques de maintien de l'ordre. Confrontée à des ressources limitées en raison de la guerre et de la négligence durant des années, la police n'était plus à même de remplir ses missions de régulation de l'ordre social. Par conséquent, d'autres « organes de maintien de l'ordre ont fait leur apparition, proposant des services de protection localisée de divers niveaux de légalité, d'efficacité, de disponibilité, de coût, de méthodes et de services »[584]. Baker note aussi que « même si toutes les réformes de la police de l'Etat étaient menées de manière parfaite, la police ne serait jamais d'une taille assez importante pour pouvoir répondre aux besoins de maintien de l'ordre dans

---

[582] MACAULEY, M et JALLOH, M. J. 2005, *Police Reform within the Family Support Unit and Complaints, Discipline and Internal Investigations Department*, CGG Occasional Paper Series, Vol 1: No 5. Freetown, CGG.

[583] Inetrview accordé par les personnele du FSU au C. Division, la station de la Police du Congo-Cross, 12 Juillet 2005, Freetown.

[584] BAKER, B. 2005, *op.cit*, p.371

les sociétés issues de conflits »[585]. Cette donne n'est pas spécifique à la Sierra Leone et de nombreux pays africains tendent à reconnaître, voire à soutenir, le développement des activités des sociétés privées de maintien de l'ordre. Il s'agit en fait d'une réponse aux déficits de ressources et aux coûts liés à l'entretien d'un corps de police viable capable d'assurer une protection efficace et saine contre la criminalité et le désordre social. Une telle tâche est encore plus problématique pour une force qui a connu d'énormes pertes du fait de la guerre et de la mauvaise gouvernance.

Actuellement, il existe en Sierra Leone environ quarante sociétés privées de maintien de l'ordre qui ont, pour certaines, reçus l'agrément de l'Etat[586]. Le processus de réforme du secteur de maintien de l'ordre est confronté à cette réalité. Alors que dans d'autres pays, le développement du secteur privé de maintien de l'ordre est largement réglementé par l'Etat, en Sierra Leone, ce développement s'opère hors du contrôle de l'Etat. Les sociétés privées sont apparues dans tout le pays et se sont institutionnalisés à la faveur de la faiblesse des institutions étatiques. Ainsi, face à l'énorme pression sociale exercée sur l'Etat, le contrôle effectif de la criminalité repose tant sur l'Etat que sur les acteurs non étatiques. Comment concilier cette tendance avec les besoins d'un ordre social effectif? Tel est l'un des défis majeurs de la réforme de la police en Sierra Leone.

6.1.4. Bilan Police

Avec un peu de recul, on peut identifier quelques impacts les réformes ont eu sur la police. Selon l'inspecteur général, depuis la création de la police sierra léonaise, il n'y avait jamais eu aucune réforme globale. C'est ainsi que la « police avait accusé un grand retard par rapport aux évolutions sociales »[587]. Il souligne également que la police est aujourd'hui plus ouverte qu'auparavant et dispose d'une grande équipe dirigeante au lieu d'être conduite par un seul homme fort comme c'était le cas dans le passé. Selon les enquêtes, la police est plus présente

---

[585] BAKER, B, 2006, *op.cit*, p.38
[586] Voir BAH, A. S et BAKER. B, *op.cit*

[587] Interview accordé par le chef de la Police National, 7 Juillet 2005, Freetown.

sur le terrain.[588]. Ce point a également été souligné par Thomson lorsqu'il indique que « la principale différence avec le passé réside dans la présence d'une délégation beaucoup plus importante au niveau du terrain et de davantage de concertation avec les communautés »[589]. Par la création de FSU, de CDIID et des *local policing boards* (conseils locaux de maintien de l'ordre, soit la police de la proximité), la police a acquis une réputation d'ouverture et la transparence.

Il demeure cependant d'énormes défis à relever, au nombre desquels on peut citer la viabilité en termes de ressources nécessaires au fonctionnement et à l'entretien des équipements tels que le parc de véhicules et les systèmes de communication. Il s'agit d'une situation d'autant plus inquiétante que le processus de réforme est soutenu de l'extérieur. Mais le soutien des bailleurs aux Etats sortant de conflits est souvent concentré sur des actions politiques incitatives à court terme telles que la stabilité et l'organisation d'élections, la viabilité du processus à long terme étant plus problématique. Au-delà de la phase initiale de stabilisation, les bailleurs de fonds ont souvent tendance à diminuer leur soutien, laissant des Etats en situations fragile d'assumer seuls des coûts largement au-dessus de leurs moyens. En dépit de l'augmentation du financement de la police par le gouvernement, beaucoup reste à faire pour améliorer son travail de proximité. Les problèmes de ressources humaines demeurent, les bas salaires et le manque d'éducation des nouvelles recrues posent également d'énormes difficultés en matière de recrutement. Les conditions déplorables de travail favorisent toujours la persistance de la corruption, notamment au niveau des barrages routiers et du contrôle de la circulation. Par ailleurs, la présence de la police dans les zones rurales reste très limitée, du fait du manque de ressources humaines suffisantes. Tout porte évidemment à croire qu'en raison des capacités limitées, le seul moyen viable de s'attaquer au problème de la criminalité dans le futur sera d'intégrer les acteurs non étatiques au maintien de l'ordre.

Cependant, l'expérience des réformes de la police en Sierra Leone a montré que le soutien des bailleurs de fonds et l'engagement politique en faveur de la

---

[588] Interview accordé par le chef de la Police National, 7 Juillet 2005, Freetown
[589] THOMSOM, B, *op.cit,* p.13

réforme peuvent permettre d'atteindre des résultats positifs à court terme. En revanche, la viabilité de tels résultats dépendra de l'engagement à long terme des bailleurs de fonds, dans la mesure où les Etats faibles ne peuvent assurer l'entretien d'une police professionnelle et capable de répondre aux besoins de maintien de l'ordre dans un environnement post-conflit[590].

6.2. L'armée

Les évènements de 1997 et 1999 qui marquèrent le comble de la désintégration de l'armée fournirent sans aucun doute des arguments en faveur de la réforme de l'armée. De nombreuses années de mauvaise gouvernance, conjuguées aux effets du conflit et à l'insuffisance de ressources ont fait de l'armée une institution indisciplinée, mal équipée, mal formée et peu professionnelle. Par essence, comme l'affirme Ginifer, « le secteur de la sécurité dans des contextes tels que celui de la Sierra Leone, constitue un risque permanent pour les réformes et la transition démocratiques, en particulier au vu de l'histoire de ce corps, caractérisée par la politisation, les coups d'Etat et des exactions contre les civils »[591]. Cette affirmation souligne la nécessité de créer « de véritables forces armées nationales, vouant allégeance uniquement à l'Etat sierra léonais tout en étant capables et déterminées à remplir leur rôle constitutionnel »[592]. L'objectif fondamental de réformes était de restaurer le professionnalisme au sein des forces armées et de redorer leur image auprès du public. Cela inclut une redéfinition de son rapport avec le pouvoir civil, sa capacité de gérer les ressources humaines et financières et l'amélioration de ses conditions de service. L'objectif de cette transformation a été clairement présenté dans le document de politique de la défense nationale[593] qui prévoyait de créer une force armée transparente, respectueuse des Droits de l'Homme et des pratiques démocratiques et soumise à un système administratif et financier transparent[594]. Cet objectif fut ainsi formulé dans un discours du Président d'alors, Ahmed Tejan Kabbah : « actuellement,

---

[590]BAKER. B 2004, *op.cit,* p.165
[591] GINIFER, J, *op.cit*, p.791.
[592] GBLA, O. 2007, *op.cit*, p.53
[593] GOSL, 2005. *Defence White Paper: Informing the People*, Sierra Leone Ministry of Defence, Freetown.
[594] Voir le *Draft National Security Policy Paper*, cite par GBLA, O. 2007, *op.cit*

l'armée a besoin d'être mieux organisée, mieux équipée et outillée pour remplir avec efficacité son rôle constitutionnel »[595].

6.2.1. La reforme

La réforme de l'armée s'est déclinée en deux principaux volets complémentaires. Le premier découla des accords de Lomé de 1999 selon lesquels le gouvernement dépendait, pour restructurer son armée, des forces de l'ECOMOG commandées par le Nigeria. Le gouvernement avait sollicité l'appui de l'ECOMOG pour préparer une déclaration de principe sur la réforme et la restructuration des forces armées. Cette voie eut très peu d'effets, mais on peut cependant citer la nomination du commandant de l'ECOMOG comme le nouveau chef d'Etat-major des forces armées sierra léonaises. Les recommandations formulées allèrent dans le sens de la rationalisation d'une armée, forte de 5 000 hommes et dotée d'un quartier général de la brigade, d'une garde présidentielle, d'un bataillon d'infanterie, d'un régiment d'artillerie, d'une force d'intervention rapide, dont une garde côtière et d'une escadre aérienne[596]. L'un des éléments positifs de ces recommandations fut la politique de recrutement qui mettait l'accent sur le mérite et une représentativité nationale équitable à l'opposé des pratiques antérieures. Cette politique permit de s'opposer à la construction d'une armée médiocre, divisée selon des bases ethno-régionales comme dans le passé. Cependant, très peu d'avancées furent enregistrées dans ce volet de la réforme parce qu'elle fut interrompue par la série d'instabilités qui affectaient dans le pays à cette époque.

Le second volet des réformes fut surtout déclenché par l'avènement de la crise politique de 1999 et l'incapacité apparente du gouvernement à se défendre lui-même et à défendre ses citoyens. Ces événements lancèrent un message clair aux différents acteurs, dont le Royaume-Uni, le Nigéria et les Etats-Unis, que la gestion efficace du secteur de la sécurité était déterminante pour les efforts de démocratisation et la stabilité politique du pays. Ces considérations amenèrent le

---

[595] Voir le *The Vision*, 28th January 1997: p.5

[596] Voir GBLA, O. 2006. "Security Sector Reform under International Tutelage in Sierra Leone" *International Peacekeeping* 13 (1), : 78-93.

Royaume-Uni à s'engager dans la restructuration des forces armées. Ce second volet était tout à fait différent du premier, en ce sens que ce sont les Britanniques qui prirent les commandes du processus de restructuration. Basée sur la prévention globale des conflits, la stratégie du Royaume-Uni visait à construire un Etat démocratique exerçant un contrôle total sur ses forces armées[597]. Suite au mémorandum d'entente entre le Royaume-Uni et le gouvernement sierra léonais, le DFID initia le *Sierra Leone Security Sector Project (SILSEP)*[598], un projet sécuritaire à moyen terme visant la restructuration de « l'institution sécuritaire afin de lui permettre de remplir son rôle constitutionnel dans la construction d'un Etat moderne et d'établir une paix durable en Sierra Leone »[599]. Entre 2000 et 2002, le DFID dépensa environ vingt et un millions de livres sterling pour ce projet[600]. Il est intéressant de noter, qu'avant même le lancement de ce projet, un contingent militaire britannique était déjà présent sur le territoire sierra léonais pour aider à combattre les attaques rebelles contre la capitale.

Une Equipe Internationale en Matière d'Instruction Militaire[601] (IMATT) constituée d'officiers relevant du Ministère de la Défense du Royaume-Uni, se vit confier la responsabilité de la restructuration de l'armée sierra léonaise. Elle avait pour mission « de contribuer à la transformation des forces armées de la République de Sierra Leone en une force autonome, démocratique, efficace et accessible afin qu'elles soient à même de remplir les missions de défense de la Sierra Leone et de faciliter le désengagement et le retrait harmonieux de l'IMATT »[602]. Ses objectifs principaux étaient la réduction de la taille des forces, s'assurer qu'elles soient compétentes et mieux formées, que leur structure de commandement et leur composition soit revue et qu'elles deviennent davantage responsables devant l'Etat et les citoyens. Cette méthodologie s'apparente à une approche intégrée dans la mesure où les officiers de l'IMATT furent incorporés au sein la structure militaire de l'armée sierra léonaise (RSLAF)[603], qu'ils occupèrent

---

[597] DFID, 2002, *op.cit*
[598] *Ibid*
[599] GINIFER, J, *op.cit*, p.799
[600] PORTEOUS. T. 2008, *Britain in Africa*, London, Zed Books.

[601] International Military Training Team (IMATT)
[602] Voir http://www.armymod.uk/deployments/sierra-Léone/mission.htm
[603] Republic of Sierra Leone Armed Forces (RSLAF)

les postes clés de commandement et de supervision et furent considérés comme faisant partie de la structure militaire.

Le programme de réforme sera examiné selon quatre grandes perspectives : recrutement et formation, réorganisation du Ministère de la Défense, capacité opérationnelle et rapports civil-militaires. La RSLAF était un produit de la *Royal West African Frontier Force* (RWAFF), une force pluridisciplinaire créée par le *British colonial office* (Office des Colonies Britanniques) en 1901. Elle avait alors pour objet principal le maintien de la sécurité intérieure contre les guerres tribales et la défense des frontières coloniales. Au lendemain de l'indépendance, l'unité du RWAFF posa les bases de la nouvelle RSLAF. Ainsi, la nouvelle force fut fortement influencée par la doctrine militaire britannique tant au niveau des exercices, que des uniformes et des tactiques. Au fil des années, cette force maintint ses liens avec l'armée britannique qui lui apportait un appui à la formation et un soutien technique. Dès lors, il n'est pas surprenant que le processus de réforme se soit distingué par une forte présence, un leadership et une influence britanniques. Ceci a d'ailleurs contribué au succès relatif de la réforme. La tâche principale fut la restructuration de l'armée existante avec l'objectif d'améliorer son professionnalisme. Pour préciser ce que peut signifier le « professionnalisme » dans le cadre de la reconstitution d'une armée qui s'est effondrée en raison d'une politisation excessive et du conflit, Nicole Ball affirme que le professionnalisme a deux composantes, une normative et une technique. L'aspect technique implique des éléments comme les capacités organisationnelles, managériales et techniques des forces de sécurité tandis que l'aspect normatif insiste sur le respect de l'Etat de droit et de la responsabilité devant l'autorité civile. Selon Ball, le renforcement des capacités professionnelles des forces de sécurité est difficile, voire décourageant, aussi bien dans ses aspects normatifs que techniques.

Dans le cas de la Sierra Leone, cette tâche dépendra de deux facteurs importants. Le premier est le défi systémique qui découle de l'aspect normatif : le renforcement des capacités des forces de sécurité afin que celles-ci soient soumises à l'autorité civile et respectueuse de l'Etat de droit suppose l'existence d'une

administration civile compétente et démocratique. Ceci implique l'existence de facteurs structurels tels que l'existence ou la mise en place d'un système politique transparent et responsable pouvant assurer un contrôle civil effectif et éviter la politisation excessive de l'armée. Cela suppose également l'existence d'une société civile dynamique, capable de contrôler les politiques et les activités dans le secteur de la sécurité. Le second facteur porte sur la disponibilité des ressources nécessaires au renforcement et à l'entretien du matériel de l'armée. En ce qui concerne le premier aspect, on peut souligner les avancées enregistrées en Sierra Leone dans la démocratisation bien qu'un tel progrès ne constitue en rien une garantie d'un contrôle institutionnel bien établi. En ce qui concerne le second aspect, alors que les ressources nécessaires au lancement des réformes furent apportées par le Royaume-Uni, les moyens nécessaires à la viabilité des réformes à long terme demeurent très incertains.

L'un des problèmes majeurs auquel durent s'attaquer les initiateurs de la réforme était l'effectif important des forces armées après le conflit et la question de savoir comment concilier cet aspect avec des programmes d'intégration dans l'armée. A la différence de la police où le conflit avait conduit à une diminution des effectifs en raison des décès intervenus et des retraites forcées, l'armée avait été renforcée afin de satisfaire le besoin de poursuite de la guerre. L'accord de Lomé appelait à la réinsertion des ex-combattants au sein de l'armée, ce qui signifiait des ressources humaines supplémentaires pour une armée avec un effectif déjà pléthorique. Suite au programme de désarmement, de démobilisation et de réinsertion des ex-combattants, le programme de réinsertion[604] (MRP) fut conçu pour absorber certains éléments de l'AFRC, du RUF et du CDF dans l'armée, à condition qu'ils remplissent les nouveaux critères de recrutement[605]. Ainsi, 3 500 ex-combattants furent sélectionnés et intégrés dans les nouvelles forces armées sierra léonaises. Alors que le MRP engendrait ainsi une nouvelle augmentation de la taille de l'armée, au lendemain du conflit, l'Etat ne disposait pas des ressources nécessaires à son entretien, d'autant plus que la majorité de ses éléments étaient

[604] Military Reintegration Program (MRP)
[605] Interview accordé par le ministre de la Defence, 9 Janvier 2007, Freetown.

illettrés, mal formés et dépourvus de tout professionnalisme. C'est ainsi que fut initié un programme de compression post-conflit.

Il était ici question d'encourager une sorte de retraite volontaire. Ceux qui ne pouvaient se soumettre à la nouvelle discipline étaient encouragés à prendre leur retraite contre de l'argent et une formation professionnalisant. Divers types d'accords furent mis en place. Chaque soldat recevait une somme équivalant à 3,5 millions de Léone, soit dix ans de salaire[606]. Les offres de formation professionnelle comprenaient des activités telles que l'apprentissage de la conduite automobile et la menuiserie. En outre, des officiers supérieurs furent également mis à la retraite, dont 77 officiers dans le cadre du troisième programme. La politique de retraite forcée avait pour but de ramener le nombre des militaires à 10 000 hommes[607]. Comme l'affirme le Ministre de la Défense, la restructuration des forces armées visait à renforcer l'aspect technique de l'armée plutôt que de valoriser le volet des ressources humaines. Autrement dit, il était question de faire en sorte que l'armée dispose de meilleurs équipements plutôt que davantage de soldats. Réduire la taille de l'armée pour la rendre plus fonctionnelle, comme le souligne le Colonel Sheriff, équivalait à « faire dépendre l'armée des équipements plutôt que de la population »[608].

En 2006, la taille de l'armée était passée à 10 500 hommes alors qu'elle en comptait 17 000 après la fin du conflit[609]. Les efforts de réduction de l'effectif s'accompagnèrent d'une nouvelle politique de recrutement axée sur la construction d'une armée nationale basée sur la compétence et dépourvue d'attaches ethno-régionales. Cette situation conduisit à une procédure de recrutement plus juste et ouverte, de portée nationale. Des efforts furent accomplis pour respecter les critères de recrutement, avec une importance particulière accordée à l'éducation, aux diplômes, au professionnalisme et à la discipline. Ginifer relève qu'« en soulignant le besoin de lancer d'éventuels recrutements, cela signifie qu'il est probable que la Sierra Leone ait, dans le futur, une force armée de dimension

---

[606] Interview accordé par Colonel. T.R. Allieu, Chef du 4eme Battalion de Makeni, 16th Janvier 2007, Makeni.
[607] Interview accordé par le Ministre de Defence, 9 Janvier 2007, Freetown.
[608] Interview accordé par Colonel Sheriff, chef du 3 eme battalion de Bo, 27th Janvier 2007, Bo.
[609] Interview accordé par le ministre de defense, 9 Janvier 2007, Freetown.

nationale, qui se démarque des forces armées à base ethnique et régionale du passé »[610]. Les soldats recrutés doivent désormais avoir le niveau du certificat d'étude, tandis que les officiers doivent avoir un niveau universitaire. Il existe également des bourses d'études pour des cours d'enseignement supérieur professionnel.

La formation fut conduite parallèlement aux efforts de réduction des effectifs. Les programmes à court et long termes, destinés aux cadres de l'armée, furent conçus pour renforcer les capacités des officiers militaires et des soldats de rang. Divers types de formations menées au niveau national ainsi que l'instruction pratique font désormais partie du quotidien des forces armées. Les formations de niveau national sont organisées dans des écoles de formation et des académies militaires d'Etat, tandis que l'instruction pratique se fait sur le terrain et constitue une sorte de programme de qualification progressive conçue pour approfondir la formation acquise dans les institutions de formation militaire. Il existe trois niveaux de formation : au niveau de la compagnie, au niveau du poste de commandement de bataillon et au niveau de la brigade. Le Centre de Formation des Forces Armées (AFTC) de Benguema a été réhabilité et accueille un programme de formation de l'IMATT. Dans le cadre du programme de formation à court terme, des commandants de peloton et des sergents sont formés dans des domaines tels que le droit humanitaire international, les relations civil-militaires, les Droits de l'Homme, la gestion budgétaire et la sécurité régionale. Par ailleurs, la *Horton Academy* a été crée au quartier général de l'IMATT pour dispenser un programme de formation aux élèves officiers en Sierra Leone. Des cours élémentaires sont organisés à l'intention des lieutenants et des sous-lieutenants de la RSLAF[611]. Il existe également la *Brigade Battle School* (école de combat de brigade) pour les officiers affectés dans différents quartiers généraux de la Brigade. Selon Gbla[612], le Ministère de la Défense a également initié un plan de formation globale avec les objectifs suivants :

---

[610] GINIFER, J, *op.cit*, p 7.99
[611] Interview accordé par l'adjoint du chef d'etat major de l'Armee Sierra Leonaise, 8 Janivier 2007, Freetown.
[612] Voir GBLA, O. 2007, *op.cit*

- Rédiger un document de politique pour le recrutement des nouveaux éléments au sein de la RSLAF ;
- Intégrer la formation sur les questions de Droits de l'Homme, de Droits de l'Enfant et de protection de l'enfance au sein de la RSLAF ;
- Définir des objectifs pour contribuer à la transformation des 2 500 soldats et officiers illettrés de la RSLAF en personnel militaire disposant d'une éducation de base.

Il y a également eu des programmes de formation pour les sous-officiers, de deux types différents. Le premier est le programme d'alphabétisation des Forces Armées conçu pour permettre aux soldats recrutés pendant la guerre d'acquérir les bases de l'écriture et de la lecture. Grâce à cette formation, l'anglais est devenu le moyen de communication au sein de l'armée, et les instructions sont désormais données en anglais, contrairement aux pratiques antérieures. Le second type de formation s'intéresse davantage au personnel et au maniement des armes, à l'aptitude physique, aux premiers secours sur le champ de bataille, aux lois régissant les conflits armés, à l'hygiène et à la santé[613]. La plupart des officiers supérieurs observent que la formation est devenue une habitude au sein de l'armée et fait partie intégrante du processus de restructuration des institutions. L'accent mis sur le renforcement des capacités marque ainsi une rupture avec le passé.

6.2.2. La Réorganisation de l'administration militaire

L'autre composante de la réforme fut la transformation du Ministère de la Défense qui, d'un petit bureau administratif de l'Etat-major de la Défense, est devenu une structure incluant des membres civils et militaires traitant de questions telles que la planification stratégique et la gestion des ressources. La nouvelle structure tient du modèle du Ministère de la Défense britannique[614]. En janvier 2002, le nouveau siège du Ministère de la Défense fut ouvert et le gouvernement du Royaume-Uni apporta un appui au personnel civil et militaire pour conseiller le

---

[613] Interview accordé par l'officier charger de la formation de base au 3eme Ballion de l'Armee Sierra Leonaise, 27th Janvier 2007, Bo.
[614] THOMSON, B, *op.cit*

gouvernement en matière de processus de restructuration. L'équipe britannique eut un rôle de conseil du gouvernement et aida au développement d'une politique de défense, en vue d'une gestion efficace du nouveau Ministère de la Défense. Ce processus de restructuration visait tout d'abord à accroître l'efficacité et la transparence en matière d'utilisation des ressources nationales, en soumettant ce ministère aux mêmes critères de contrôle que les autres. Deuxièmement, il devait servir à revoir les conditions de travail du personnel militaire et à veiller à ce que celui-ci soit payé à temps. Troisièmement, le processus devait permettre de développer un partenariat de travail entre les cadres civils et militaires et enfin de promouvoir une surveillance accrue de l'autorité civile sur l'armée à travers des institutions comme le Parlement, la société civile et le Bureau de la Sécurité nationale (*Office of National Security ONS).*

La mission du nouveau Ministère de la Défense est de « formuler, mettre en œuvre et évaluer la politique stratégique de défense pour une RSLAF efficace et évoluant dans un cadre de gouvernance démocratique »[615]. Cette nouvelle architecture a servi de cadre à l'établissement de relations de travail plus efficaces entre les civils et les militaires. Cette situation a marqué une rupture avec les pratiques antérieures qui faisaient du Ministère de la Défense un terrain de chasse gardée pour le personnel militaire. Dans le cadre de la nouvelle organisation, des civils ont été affectés à des postes élevés au sein de l'administration militaire. Le Ministre de la Défense et le Directeur général sont des civils, et le Directeur général est désormais le principal conseiller sur les questions de défense avec comme responsabilités premières la politique, les finances, les passations de marchés et l'administration[616]. A la différence des périodes précédentes, le Directeur général assure le contrôle financier[617]. Le Ministère de la Défense est également intégré dans la nouvelle nomenclature budgétaire, le cadre des dépenses à moyen terme. Le livre blanc sur la défense énonce clairement que le Directeur général assume la responsabilité du respect au sein de l'armée des normes

[615]GOSL, 2005, Defence White Paper: Informing the People, *op.cit* p.II
[616] Interview accordé par l'adjoint, chef d'etat major de l'Armee, 8th Janvier 2007.
[617] Discussions avec les officiers superieur de l'Armee Sierra Leonaise, 8th Janvier 2007. Freetown.

financières[618] . En termes d'organisation, le Directeur général et le Chef d'Etat-major sont respectivement assistés de deux secrétaires adjoints et de deux chefs d'Etat-major adjoints. Selon les cadres supérieurs de l'armée, cette organisation administrative constitue une orientation nouvelle par rapport aux pratiques antérieures qui ne soumettaient les dépenses militaires à aucun contrôle ni à aucune forme de responsabilité externe. La nouvelle structuration joue donc un rôle vital dans la consolidation des relations de travail civil-militaires en matière de gestion des questions de défense.

Une restructuration majeure eut également lieu au niveau opérationnel. Par exemple, l'IMATT fut intégrée au sein de la chaîne de commandement de la RSLAF, non simplement en tant que conseillers, mais comme officiers. Ils occupèrent, au sein de l'armée, des postes de commandement ainsi que des postes consultatifs. Ainsi que cela déjà été souligné, cette approche intégrée était destinée à promouvoir l'apprentissage et l'efficacité du contrôle. Cette approche a été largement considérée comme un succès[619] et a eu pour résultat l'adoption par l'armée sierra-léonaise, comme normes opérationnelles, des méthodes militaires britanniques de rédaction de rapports hebdomadaires, de compte-rendu de réunions et de contrôles de routine. A l'heure actuelle, les officiers sont familiers avec la rédaction de rapports et des termes comme indicateurs de performance, outils d'évaluation, présentations power-point sont devenues partie intégrante du langage quotidien de l'administration militaire. Ce développement organisationnel peut être rapproché de ce que Lascoumes et Le Gales appellent « gouverné par les instruments »[620], terminologie qui a trait à l'application et au respect de règles systématiques et routières pour assurer la continuité et évaluer le progrès.

Dans le but d'accroître l'efficacité des relations de travail civil-militaires, le quartier général de l'armée fut séparé du Ministère de la Défense. Deux structures complémentaires, mais stratégiquement différentes furent créées au sein du Ministère : le *Joint Force Command* (JFC) et le *Joint Support Command* (JSC)

---

[618] GOSL, 2005, Defence White Paper: Informing the People, *op.*
[619] Discussions avec les officiers superieur de l'Armee Sierra Leonaise, 8th Janvier 2007. Freetown.
[620] Voir LASCOUMES. P et LE GALES. P, *op.cit*

opérant dans deux directions différentes. Le JFC est constitué des composantes terrestres, maritimes et d'escadres aériennes placées sous un commandement opérationnel. Le JSC fournit le soutien administratif, logistique et assure la formation à la RSLAF[621]. Cette politique de séparation visait à relancer l'efficacité et à éviter d'éventuels coups d'Etat dans le futur. Cependant, les hauts cadres militaires ont pu interpréter cette décision comme une manœuvre visant à diviser pour régner et conçue pour maintenir le contrôle sur l'armée[622].

Le JFC a, sous son commandement, quatre brigades, onze bataillons et trente-deux unités spécialisées. Depuis le lancement de ce processus de réforme, d'importantes améliorations en termes de matériel et logistique de l'armée ont été notées, comparé à l'état épouvantable du matériel dans le passé. De nombreux équipements tels que les hélicoptères, les moyens de transport militaires, les ambulances, les véhicules blindés ont été fournis par les bailleurs de fonds, dont le gouvernement suisse[623]. Actuellement, un quartier général de brigade peut se prévaloir de neuf véhicules Land Rover, d'une ambulance, de quatre motos, de six véhicules de transport militaires et de cinq camions destinés au transport des troupes[624]. Les installations de communication ont également été modernisées, les radios HF et VHF sont disponibles dans tous les quartiers généraux de brigade et de bataillon à travers le pays. En outre, le gouvernement du Royaume-Uni a soutenu un plan de logement militaire, appelé opération PEBU conçu pour répondre au problème de logement du personnel militaire, plus particulièrement au niveau des brigades et des bataillons. Ce projet impliquait également la rénovation des casernes existantes et la construction de nouvelles.

6.2.3. L'articulation civil-militaire

Vu le climat des relations civil-militaires depuis des années, il était primordial d'établir à ce niveau des relations durables pour accroître la confiance de la population à l'égard de la RSLAF. L'éclatement du conflit en 1991 et de nombreuses années de règne de l'armée avaient eu un impact désastreux sur les

---

[621] Voir GOSL, 2005. "Defence White Paper: Informing the People", *op.cit*
[622] Interview accordé par le colonel chargé des operations, 8 Janvier 2007, Freetwon.
[623] Interview accordé par le ministre de defence, 8 Janvier 2007, Freetwon.
[624] Interview accordé par le colonel chargé des operations, 8 Janvier 2007, Freetown.

relations civil-militaires. Ces relations se caractérisaient par des tensions entre le personnel militaire et la population civile, conduisant souvent à des affrontements violents, voire des morts[625]. L'attitude de certains militaires à l'égard des populations civiles et de leurs biens avait conduit à la détérioration de ces relations. Ainsi, le phénomène « sobel » avait semé le doute dans l'esprit des élites politiques et de la population civile quant à l'intention des militaires de mettre un terme à la guerre et d'assurer la protection des civils. L'apaisement de ces tensions faisait partie du processus de réforme. A cet égard, deux approches furent engagées pour rétablir des relations plus viables. Au niveau global, des politiques furent mises en œuvre pour traiter les questions qui constituaient les principales sources de tension. Par exemple, les officiers furent formés à la gestion des affaires civiles, une escadre de la police militaire fut créée au sein des brigades et bataillons pour traiter les cas de litiges civil-militaires. A la différence du passé ou de la période de conflit, les civils peuvent désormais déposer des plaintes contre les abus commis par le personnel militaire. En outre, la cour martiale a été instituée pour juger les officiers. Des comités de surveillance civil-militaires de district ont été créés à travers le pays pour apaiser les tensions civil-militaires et promouvoir de meilleures relations de travail.

En outre, une série d'activités et d'ateliers, destinés à promouvoir la coopération civil-militaire, ont été organisés par les organisations de la société civile. A titre d'illustration, de tels ateliers civil-militaires furent organisés en 2003 par le *National Democratic Institute* (institut national de la démocratie) et le *Campaign for Good Governance*. Ces ateliers étaient conçus comme un mécanisme de thérapie sociale à partir de la base et avaient pour objectif de créer une occasion d'interactions entre civils et militaires dans des zones et régions où ces contacts avaient été limités du fait du conflit[626]. Ces ateliers permirent aux participants issus des deux bords d'aborder ouvertement leurs ressentiments mutuels. Ces ateliers peuvent être vus comme un mécanisme de « Vérité et réconciliation ». Selon un

---

[625] GBONDO, D, et JALLOH, M.J. 2006, « Playing with the Enemy : Making sense of the evolving patterns of civil-military cooperation in post-conflict Sierra Leone » *Governance Review, Journal of Good Governance*, CGG, Freetown.

[626] Interview accordé par le directeur du Programme, National Democratic Institute, 25th Juin 2003. Freetown,

officier supérieur de l'armée, ces ateliers constituaient une avancée vers l'apaisement des tensions et l'établissement de relations nouvelles[627]. Hormis ces ateliers, le personnel militaire s'impliqua dans des activités « pacifiques » pour apaiser la population civile, comme la construction de routes d'accès et de ponts, de monuments publics et d'écoles. Dans certaines zones, le personnel militaire assura, à titre volontaire, des missions d'enseignement dans des écoles en manque de personnel[628]. Par ailleurs, l'armée établit également des relations de travail efficaces avec d'autres organes sécuritaires comme la douane, la police et l'ONS. Des exercices d'entraînement conjoints et des patrouilles mixtes entre l'armée et la police sont devenus désormais une routine. L'armée est actuellement rattachée à l'ONS, qui traite les questions de sécurité nationale. Ces aspects montrent l'importance de redéfinir les relations civils-militaires aux niveaux politiques et opérationnels.

6.2.4. Bilan

Néanmoins, ces réformes ont mis en évidence des signes de faiblesse, en particulier en ce qui concerne les questions des ressources nécessaires pour édifier une institution militaire moderne. Les conditions de travail du personnel militaire sont déplorables et n'ont pas été revues depuis 1965. Le bas niveau des salaires et le manque de mesures incitatives continuent à poser d'énormes problèmes par rapport au moral des troupes. Sans l'amélioration des conditions de service, aucun niveau de surveillance ne réduira la corruption et les troubles au sein de l'armée. Le manque de ressources a non seulement limité les possibilités de formation des officiers supérieurs de l'armée à l'étranger, mais a également conduit à une insuffisance des équipements. Ainsi que le déplore un officier supérieur de l'armée, « il existe des pilotes, mais aucun avion »[629]. De tels écueils ont eu une incidence dans la préparation des troupes au combat et bien que le pays ne soit confronté à aucune menace imminente, la lenteur du processus d'équipement de l'armée semble susciter des inquiétudes tant à l'échelon national qu'international.

---

[627] Interview par Colonel. E. Dumbuya, 7eme Battallion de l'Armee Sierra Leonaise, Daru. 17 Mai 2003.
[628] Voir GBONDO, D, et JALLOH, M.J, *op.cit*

[629] Interview accordé par Colonel Sheriff, chef du 3 eme battalion de Bo, 27th Janvier 2007, Bo.

Cela relève des questions très importantes à propos de la réforme de l'armée dans les Etats en situations de fragilités.

6.3. L'Office de la Sécurité Nationale

L'une des innovations les plus significatives dans le paysage sécuritaire de la Sierra Leone est la création de l'Office de la Sécurité Nationale (ONS) destiné à améliorer la coordination de la sécurité nationale et l'efficacité de la collecte de renseignements. En 2002, le *National security central intelligence act* qui portait création du Comité de la Sécurité Nationale (NSC) fut adopté avec pour but de créer un forum de discussions des questions de la sécurité du pays[630]. Le secrétariat du NSC est assuré par l'ONS dirigé par un ancien officier de l'armée. L'ONS est chargé de la coordination des questions sécuritaires avec d'autres organes sécuritaires et des institutions telles que le Parlement. Le NSC dispose de deux strates. La première est constituée des dirigeants des différentes institutions sécuritaires du pays : l'armée, la police et l'ONS tandis que la seconde, qui comprend la classe politique, est dirigée par le Président et certains Ministres clés. Il s'agit de la première fois dans l'histoire du pays qu'un organe central de coordination de la sécurité est créé et géré par des civils. Comme le précise le responsable de ce programme, cette approche sécuritaire a pour objectif « d'assurer une réorientation en douceur vers une sécurité humaine » et un meilleur contrôle sur le paysage sécuritaire du pays.

En outre, l'accent est mis sur la décentralisation du travail de l'ONS avec la création de comités de sécurité de provinces et de districts (PROSEC et DISEC).[631] Le PROSEC et le DISEC ont joué un rôle d'alerte rapide qui est d'ailleurs « important dans un environnement post-conflit nécessitant un accent particulier sur la consolidation préventive de la paix »[632]. Cette approche démontre les efforts accomplis pour rapprocher le mode de gouvernance de la sécurité et le public. En 2005, l'ONS lança trois documents de réforme du secteur de la sécurité en Sierra Leone. Le premier détaille la feuille de route à long terme pour ce secteur et la

---

[630] Interview accordé par Larry Bassey, chef du programme, bureuax du securite nationale, 20 Janvier 2007. Freetown.
[631] Provincial Security Council (PROSEC), District Security Council (DISEC)
[632] EBO, A, *op.cit*, p.489

stratégie à suivre pour la transformation des forces de sécurité. Le second, qui est un manuel de protection sécuritaire, fournit une ébauche des mesures de protection des biens nationaux et des renseignements. Le troisième document comporte des directives pour l'architecture de la sécurité nationale. Il propose une approche holistique de la structure requise pour une coordination et un contrôle efficaces de la sécurité nationale par les civils. La nouveauté et l'importance de la création de l'ONS démontrent que la sécurité a été intégrée dans le cadre du développement du pays à long terme. Une telle innovation est « avant-gardiste et met en œuvre le rapport sécurité-développement dans le cadre plus global de la reconstruction »[633]. L'ONS ayant été créée et soutenue avec des fonds du DFID[634], cette dépendance a suscité des interrogations quant à sa durabilité, au vu des besoins matériels et financiers requis pour entretenir une telle architecture sécuritaire.

6. 4. Les perspectives et défis des réformes du secteur de la sécurité en Sierra Leone

Le processus de réforme du secteur de la sécurité a atteint certains résultats qui constituent des références et sont déterminants pour la gestion du secteur de la sécurité dans la Sierra Leone post-conflit. Certaines de ces réformes ont eu un impact positif aussi bien sur le secteur lui-même que sur la situation sécuritaire du pays. Les conditions matérielles de base essentielles à l'amélioration de la capacité opérationnelle de l'armée aussi bien que de la police ont été rétablies. La création de l'ONS et de ses unités décentralisées a énormément contribué au rapprochement entre l'Etat et la société sur les questions de sécurité et de gouvernance. L'attention particulière accordée au SSR dans le cadre de la stratégie de développement du pays fut considérée comme une nouveauté dans un pays sortant juste d'une situation de conflit. S'appuyant sur les résultats positifs des réformes, la plupart des observateurs approuvèrent la déclaration du Chef d'Etat-major selon lequel « l'armée sierra léonaise d'aujourd'hui n'est plus ce qu'elle était il y a des années et des décennies »[635]. La transformation du Ministère de la Défense permit le

---

[633] *Ibid*, p.498.
[634] Interview accordé par Richard Hogg, chef, bureaux national du DFID, Sierra-Léone, 10 Janvier 2007. Freetown.
[635] Interview accordé par le chef d'etat major de l'Armee, Freetown, 8th Janvier 2007.

contrôle de l'armée par des civils, ce qui n'était pas le cas dans le passé. En outre, en dépit de sa portée limitée, la police est davantage apte à assurer convenablement le maintien de l'ordre que par le passé. Concernant la perception du secteur de la sécurité par l'opinion publique, il est clair qu'un nombre important de changements est intervenu, dont il sera difficile d'inverser la tendance, confirmant ainsi la rupture avec le passé.

Cependant, il existe des défis majeurs qui semblent constituer une menace sérieuse contre les progrès enregistrés jusqu'ici. Parmi ces défis figurent les questions d'appropriation, de viabilité et des problèmes d'ordre systémique. Autant il est évident que la Sierra Leone dépendra des bailleurs de fonds à court terme, le pays se remettant tout juste du conflit, autant le rôle prépondérant des acteurs extérieurs dans la mise en œuvre des réformes du secteur de la sécurité suscite des questions fondamentales quant à la viabilité de celles-ci. Nicole Ball[636] identifie deux facteurs principaux qui conditionnent l'implication des bailleurs de fonds dans les processus de SSR. Il s'agit premièrement du calendrier très contraint du processus de paix, qui favorise une tendance à contourner le gouvernement et d'autres acteurs afin de mettre en œuvre les activités liées à la pacification dans les délais.

Le deuxième repose sur la faiblesse des moyens humains et institutionnels de l'Etat post-conflit, plus particulièrement dans le secteur de la sécurité, pour expliquer la prise en charge par des acteurs étrangers de l'initiative et des mesures. En ce qui concerne la Sierra Leone, cette prise en charge a encore affaibli davantage les capacités nationales à assumer la responsabilité des objectifs de la réforme et des stratégies de mise en œuvre. Gbla développe cet argument lorsqu'il affirme que « la Sierra Leone a sollicité l'appui d'acteurs étrangers comme la Grande Bretagne dans le cadre de son programme de réforme du secteur de la sécurité, mais la dynamique politique de la réforme provenait de la Grande Bretagne qui, par ailleurs, orientait largement la vision stratégique de la Sierra Leone »[637]. Par ailleurs, les officiers supérieurs ont soulevé la question de la

---

[636] BALL, N, *op.cit*,
[637] GBLA, O. 2007, *op.cit*, p.64

présence des officiers britanniques à des postes clés de la police et de l'armée, la plupart d'entre eux se plaignant du fait que l'IMATT soit passée d'un rôle de conseil et de contrôle à celui de commandement. Ce changement fut perçu comme un défi pour l'appropriation locale.

Par ailleurs, il existe également un problème de viabilité des réformes, surtout dans le cas où les ressources nécessaires à l'entretien des progrès et des acquis sont au-dessus des moyens de l'Etat. Même l'augmentation des subventions consenties par l'Etat au secteur de la sécurité ne parvient pas à combler ce manque qui demeure important, au vu des ressources requises. Etant donnée la nature du soutien accordé par les bailleurs de fonds aux processus de réforme post-conflit, une forte dépendance envers les bailleurs est susceptible d'aboutir à une viabilité à long terme. Or, le plus souvent, le soutien des bailleurs de fonds pour la stabilisation d'un pays sortant d'une situation de conflit est généralement motivé par des priorités politiques internes à court terme. La priorité est généralement accordée à l'établissement de l'ordre public et de la stabilité politique en vue de l'organisation d'élections et du lancement de réformes. Mais, à mesure que la situation du pays est vue comme se stabilisant, les bailleurs de fonds commencent à se retirer. Le danger en est alors que le désengagement soudain des bailleurs laisse le pays avec d'énormes coûts de traitement salarial et d'entretien des équipements, bien au-dessus des moyens des Etats faibles comme la Sierra Leone. Par exemple, même en bénéficiant de 50% de soutien budgétaire provenant des bailleurs de fonds, l'Etat est toujours en difficulté pour remplir ses obligations financières envers le secteur de la sécurité. Le problème de viabilité a été soulevé par les chefs de la police et de l'armée, dont les officiers supérieurs, qui s'inquiètent de l'entretien des équipements et véhicules suite au retrait subit du soutien britannique dans le secteur.

Par ailleurs, des critiques ont été formulées contre le rythme des réformes. Ginifer a souligné le manque d'intégration des processus de DDR et de SSR dans un cadre plus global. Gbla fait allusion aux programmes de formation menés hâtivement au profit du personnel des RSLAF dans le cadre du Programme de Réinsertion dans l'armée. Dans le souci d'attirer de nouvelles recrues au sein de la

police, très peu d'attention fut portée à la sélection des futurs éléments, ce qui conduisit au recrutement de semi-illettrés. Aucune structure institutionnelle ne fut mise en place pour accueillir et s'occuper des membres des forces de défense civile dans le cadre du processus de réforme du secteur de la sécurité. De plus, l'accent fut mis sur l'efficacité opérationnelle aux dépens de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité. Ebo observe que « l'écart entre le contrôle civil et le contrôle démocratique devient de plus en plus apparent dans le secteur de la sécurité en Sierra Leone »[638]. Cette situation est en partie due au fait que les mécanismes de contrôle, tels que le comité des affaires présidentielles et de la défense, le comité de suivi des affaires internes, de l'administration locale et de la transparence, conçus pour contrôler la police et les prisons, sont relativement inefficaces. Même la commission parlementaire de surveillance du secteur de la sécurité demeure faible, dans la mesure où le Parlement manque d'expertise dans le secteur.

En outre, les décisions relatives à l'enveloppe budgétaire et aux politiques stratégiques de l'armée sont prises en dehors du cadre parlementaire. Ces éléments nuisent aux efforts faits pour replacer ce secteur dans un cadre de gouvernance démocratique. L'autre problème relève des aspects partisans et politisés du secteur de la sécurité. Son développement en tant qu'institution ayant été basé sur le favoritisme, la neutralité politique de ce secteur est difficile à maintenir et à évaluer dans une situation où les officiers supérieurs de police et de l'armée bénéficient d'un traitement salarial faible. Les officiers ont évidemment tendance à utiliser le patronage politique comme une ressource en contrepartie de leur l'allégeance au régime en place. Ainsi, préserver l'armée de la politique de prédation demeure un défi crucial pour une gouvernance démocratique du secteur.

Finalement, l'économie politique argumente-t-elle en faveur des réformes dans le pays ? Les réformes sont vouées à être affectées par des défis systémiques. Ball indique que « la consolidation de la gouvernance démocratique du secteur de la sécurité doit refléter non seulement les moyens humains et institutionnels, mais également l'évolution des mutations sociales et politiques dans le pays

[638] EBO, A, *op.cit*, p.492

concerné »[639]. Les réformes doivent être fondées sur la bonne gouvernance et les capacités étatiques. Autrement dit, elles doivent être engagées dans les autres secteurs tels que ceux de la justice et de la gouvernance. Ginifer signale que « l'absence d'avancée en termes de développement économique en Sierra Leone, depuis les premières élections et le basculement d'une importante partie de la population dans une grande pauvreté, en raison de la corruption institutionnelle qui dilapide l'aide au développement et détourne les ressources en faveur des élites dont certaines du secteur de la sécurité, met en péril la démocratisation et la SSR »[640]. La Sierra Leone est classée en dernière position du classement HDI, la relance de l'économie accusant un retard. Alors que tout porte à croire à un soutien à long terme du processus de SSR, l'économie qui aurait été essentielle dans la capitalisation et l'entretien des acquis de ces réformes se trouve en crise. En effet, « l'Etat court le risque de se retrouver à court de fonds pour le paiement des salaires, en l'absence de l'apport des bailleurs de fonds dans un futur proche »[641]. Ainsi, dans une situation économique en voie de détérioration, l'Etat ne sera pas en mesure de développer une structure incitative pour le secteur de la sécurité. Les bas salaires, les conditions de vie déplorables des agents de police et des soldats et les restrictions de matériel sont autant d'éléments qui pourraient saper les acquis d'aujourd'hui.

6.5. Conclusion

Le présent chapitre avait pour objectif premier de mettre en perspective le processus de stabilisation comme point de départ de la compréhension de la dynamique de reconstruction de l'Etat en Sierra Leone. Ce processus constitue la transition entre le conflit et le renforcement des institutions sécuritaires. Tout au long de la phase de transition, le conflit civil qui accéléra le processus d'effondrement de l'Etat connut une issue favorable grâce au processus couplé de négociation de paix et de déploiement des troupes des Nations Unies. Le cas de la Sierra Leone montre comment le déploiement des troupes des Nations Unies a eu un impact considérable sur le processus de la médiation. La création de la

[639] BALL, N, *op.cit*, p.33
[640] GINIFER, J. *op.cit*, p.806.
[641] EBO, A, *op.cit*, p.490

MINUSIL joua un rôle capital dans la stabilisation du pays puisqu'elle favorisa la mise en œuvre du processus de désarmement, de démobilisation et de réinsertion. Elle aida l'Etat à récupérer le monopole de la violence et à étendre son autorité sur l'ensemble du territoire. Cependant, l'extension de l'autorité de l'Etat ne s'accompagna pas d'initiatives de construction de l'Etat, en ce sens que l'Etat ne put saisir cette occasion pour bâtir sur le processus et des acteurs politiques locaux émergents les fondements d'un ordre politique à partir de la base. Au contraire, le vide laissé par le conflit fut comblé par des seigneurs de guerre locaux comme les chefs traditionnels, les chefs de milice et par des organisations non gouvernementales internationales.

En dépit du soutien massif des bailleurs de fonds, la présence de l'Etat en termes de prestation de services hors de la capitale était réduite au minimum. Une grande partie de la population rurale dépendait des dirigeants locaux et des ONG internationales en ce qui concerne les services comme la sécurité, le maintien de l'ordre, la santé et l'éducation. Le seul domaine où l'amélioration et le progrès des capacités de l'Etat furent perceptibles est peut-être le secteur de la sécurité. Affectées par la politisation, la corruption et le favoritisme, l'armée et la police en tant qu'institutions professionnelles s'étaient effondrés. On pourrait affirmer ainsi que le processus de réforme a engendré une amélioration remarquable du professionnalisme de la police et de l'armée tant en termes de capacités opérationnelle qu'en terme de contrôle civil. En dépit des difficultés à entretenir certains acquis du processus de réforme, la police et l'armée se portent nettement mieux aujourd'hui qu'elles ne l'étaient il y a des années et des décennies. S'il est probable que les ressources nécessaires à l'entretien de ces deux institutions sont au-dessus des capacités de l'Etat dans le long terme, les questions de formation, de respect des Droits de l'Homme et la transparence sont, en revanche, des acquis de la transformation du secteur de la sécurité. Malgré les difficultés et les énormes défis, les réformes représentent un pas remarquable dans le processus de restitution de l'autorité de l'état.

CHAPITRE VI

LA RECOMPOSITION POLITIQUE

Le présent chapitre traite de la recomposition du paysage politique et analyse la libéralisation politique qui constitue un élément du processus de restauration de l'Etat. Il s'agit de mettre en évidence le processus de construction d'une autorité politique légitime, l'émergence de la société civile et l'établissement d'institutions étatiques et le processus de justice transitoire. Ce chapitre souligne le caractère essentiel de l'instauration d'un ordre politique viable pour la reconstruction de l'Etat. Cette analyse prendra comme point de départ l'hypothèse formulée par Guilhot pour qui « la démocratisation est une formule de réforme de l'Etat » [642]. Comme nous l'avons déjà affirmé dans ce travail, cette affirmation s'appuie sur l'opinion largement répandue selon laquelle les Etats en faillite doivent être reconstitués en tant qu'Etat démocratiques, en particulier dans les contextes où, comme en Sierra Leone, le processus de restauration a largement été conduit par la communauté internationale[643].

L'objectif principal de ce chapitre est d'analyser le processus de libéralisation politique comme vecteur clé de la reconstruction de l'Etat en Sierra Leone. Il souligne comment la nature de construction des institutions impact sur la régulation du pouvoir et en même temps cherche à comprendre comment les Etats en situation de fragilités acquièrent et retiennent une légitimité[644]. Il sera abordé sous l'angle de trois hypothèses principales. Tout d'abord, depuis la fin du conflit, le pays a connu d'énormes changements en matière de libéralisation du paysage politique, comme le démontrent le rétablissement du multipartisme, l'établissement d'institutions, la rénovation du système électoral, des partis politiques, des commissions et organes gouvernementaux et l'émergence des organisations non gouvernementales. Par ailleurs, le processus de libéralisation a entraîné certains changements dans les pratiques et les habitudes politiques, avec l'organisation

---

[642] GUILHOT, N. 2005, *op.cit*, p.25
[643] OTTAWAY, M. 2003, *op.cit*, Voir MILLIKEN, J et KRAUSE, J. *op.cit*
[644] PUTZEL, J. 2007, Retaining legitimacy in fragile states, ID21 *Insights-Bulletin of the Institute of Development Studiers*, United Kingdom, University of Sussex, p.1et 2.

d'élections libres et justes, le respect des Droits de l'Homme et la transparence. En outre, la faiblesse du leadership a été compensée par le rôle prédominant de la communauté internationale, à la différence de la situation qui a prévalu en Ouganda et en Ethiopie. Enfin, les structures de gouvernance qui sont apparues conservent une forte dépendance vis-à-vis de la politique patrimoniale, ce qui signifie que la libéralisation politique ne s'est pas accompagnée d'une transformation des pratiques de gouvernance basées sur des institutions étatiques viables.

Il a pu être observé que la démocratisation, comme processus de reconstruction de l'Etat, n'est viable que dans le long terme, bien qu'elle demeure une option difficile dans le court terme[645]. Dans le cas de la Sierra Leone, ce processus est demeuré une option à la fois à court et à long termes, en dépit des défis immédiats qui lui étaient associés. Comme elle représentait la seule option légitime aux yeux de la communauté internationale, elle détermina la nature et le degré de l'implication de celle-ci dans le processus.[646] Ce processus s'est décliné en trois dimensions : l'établissement d'une autorité légitime, la promotion du développement de la société civile et le soutien à la création d'institutions étatiques.

1. Renouveau de la gouvernance électorale

Cette partie traite de la nature de la gouvernance électorale en Sierra Leone et de ses implications pour la construction d'une autorité et d'institutions politiques légitimes. La gouvernance électorale renvoie non seulement aux processus liés à l'organisation des élections, mais également aux acteurs qui participent à ce processus. Les élections de 1996, de 2002 et, plus récemment, celle de 2007 constituent les points de référence de cette analyse.[647] Ceci implique une évaluation du rôle des organes électoraux et de la nature des partis politiques, de la représentation et de la participation populaires. Au fil des années, l'étude sur

---

[645] OTTAWAY, M. 1995, Democratization in Collapsed States, in ZARTMAN, W, (ed), *op.cit*

[646]Voir le numero speciale, Global Governance, *Review of Multilateralism and international organisations*, Vol 12, no 1, January-March 2006.

[647] JULDEH-JALLOH, M. 2005, *op.cit*

la gouvernance électorale dans le cadre d'une transition de régime a acquis de l'importance dans les travaux portant sur la démocratisation[648]. Dans la littérature croissante sur la libéralisation politique en Afrique, une grande attention a été accordée à la gouvernance électorale, et plus particulièrement aux élections comme élément caractéristique du processus de libéralisation[649]. Cette situation peut être rapprochée de la définition de Huntington qui considère un système politique comme étant démocratique dans la mesure où ses décideurs les plus puissants sont choisis à travers des élections justes et honnêtes, des élections périodiques qui permettent aux candidats de solliciter librement les suffrages des électeurs, et auxquelles pratiquement toute la population adulte est en droit de voter[650]. Bratton insiste en affirmant que la régularité, l'ouverture et l'acceptabilité des élections indiquent si les comportements et les attitudes constitutionnels de base sont réunis pour un système démocratique viable[651].

Cependant, on pourrait affirmer qu'en théorie, les élections constituent l'une des plus importantes tribunes pour la participation de masse des citoyens à la légitimation de l'autorité publique. Pour comprendre réellement la dynamique de la gouvernance électorale en Sierra Leone, il faudrait en étudier les éléments de transformation et de consolidation. D'une part, les élections de 1996 et de 2002 furent largement perçues comme un processus de transformation servant de transition entre le conflit et la paix, ce qui constitue un élément caractéristique des élections post-conflictuelles. D'autre part, les élections de 2007 furent considérées comme un moyen de consolidation des acquis du processus de démocratisation initié depuis 1996. En tout état de cause, ces élections peuvent être vues comme

---

[648] MOZAFFAR. S. 1997, Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies, *International Political Science Association*, XXIII (1), HUNTINTON, S.P. 1991, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman: University of Oklahoma Press. ANYANG NYONGO, P. 1991, *Democratization Processes in Africa*, CODESRIA, Bulletin 2, NASONG'O, S.W. 2007, "Political Transition without Transformation: The Dialectic of Liberalisation without Democratization in Kenya and Zambia, *African Studies Review*, Vol 50, No 1.

[649] Voir QUANTIN, P, (ed) 2004, (ed) *Voter en Afrique: differentiation et comparaisons*, Paris, L'Harmattan.

[650] HUNTINGTON, S.P. 1991, *op.cit*

[651] BRATTON, M. 1998, Second Elections in Africa, *Journal of Democracy*, XIX (3). Voir aussi, BRATTON, M et VAN DE WALLE, N. 1997, *Democratic Experiments in Africa*, Cambridge, Cambridge University Press.

partie intégrante des efforts de reconstruction des institutions étatiques et de nouveaux modèles de gouvernance.

Dès le début du processus de libéralisation politique, la tâche principale fut d'initier un programme de transition politique réalisable. Cela impliquait de créer une infrastructure électorale effective à laquelle incombait la responsabilité de l'organisation des élections, l'établissement des partis politiques, dont la transformation du RUF en parti. Cette action avait pour objectif de créer les canaux institutionnels nécessaires à la construction d'une autorité politique légitime, élément clé du modèle de reconstruction démocratique. A cet égard, il s'agit d'un phénomène manifeste dans les cas où le processus de restructuration post-conflit est conduit par la communauté internationale, comme le démontrent les exemples du Liberia, du Kosovo, du Timor Leste, de l'Afghanistan et du Cambodge[652]. Au Sierra Leone, le processus de transition découle de la promulgation de la constitution multipartite de 1991 qui en pose les bases. Cette constitution définit clairement les conditions nécessaires pour la transition vers un régime multipartite, dont l'établissement d'un organe électoral, l'organisation des partis politiques et la garantie de certaines libertés généralement associées au discours sur la norme constitutionnelle.

1.1 La Commission Nationale Electorale

L'administration en charge des élections, plus particulièrement dans les démocraties émergentes, devient de plus en plus importante, principalement en raison du fait qu'elle confère de la légitimité aux élections et à la distribution du pouvoir. En d'autres termes, l'administration électorale est importante, non seulement parce qu'elle légitime l'autorité publique, mais aussi parce qu'elle renforce la confiance populaire envers les institutions étatiques[653]. C'est dans ce cadre que la commission nationale électorale (NEC) sera étudiée, et plus particulièrement en ce qui concerne sa capacité technique à organiser des élections libres et justes et la perception du public quant à sa crédibilité à entreprendre cette

---

[652] PARIS, R. 2002, *op.cit*
[653] MOZAFFAR, S. 1997, *op.cit*. Voir egalement PASTOR, R.1991, The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policies and Research, *Democratization*, Vol (4): 1-27

tâche. La NEC succéda à la Commission nationale électorale intérimaire (INEC) qui avait été établie par le décret n°1 de 1994[654]. L'INEC était un organe provisoire créé spécifiquement pour organiser les élections présidentielles et parlementaires de 1996. Elle avait été conçue comme la première étape du programme de transition destiné à ramener le pays vers un régime multipartite. La constitution de 1991[655] stipulait clairement que la Commission nationale électorale était chargée des fonctions suivantes :

- l'organisation des élections et référendums publics,
- l'inscription sur les listes électorales,
- la délimitation des circonscriptions avec l'approbation du Parlement,
- l'élaboration des règles garantissant un exercice efficace de ses fonctions.

Par ailleurs, la constitution garantit l'indépendance de cette commission contre toute ingérence de la part des autorités politiques. Outre l'aspect juridique, deux conférences nationales consultatives furent conviées à Freetown pour solliciter l'avis des citoyens sur le processus électoral. Une majorité écrasante des Sierra Léonais présents lors de ces conférences soutint les mesures destinées à ramener le pays au multipartisme et approuva le rôle d'organisation des élections confié à l'INEC. Un rapport de la conférence souligne que cette « conférence marqua un tournant dans l'histoire de la Sierra Leone. D'une certaine façon, il s'agissait déjà des prémices de la démocratie car c'est le peuple lui-même qui avait décidé de la voie à suivre par le pays »[656].

La commission définit sa vision comme celle d'une « institution indépendante, crédible et disposant de ressources suffisantes, une institution qui promeut la démocratie et la bonne gouvernance en gérant en continu les élections de telle sorte que les résultats soient acceptables pour tous »[657]. La commission

---

[654] GOSL, 1996, *Interim National Electoral Commission Report*. Freetown, INEC.
[655] GOSL, 2006, *The Constitution of Sierra Leone,1991*, Statutory Instrument, Supplement to the Sierra Leone Gazzette Vol. CXXXVII No. 14.

[656] GOSL, 1996, *Report of the Second National Consultative Conference on the Electoral Process*, INEC, Freetown, p.2
[657] GOSL, 2001, *The National Electoral Commission Report,* Freetown, NEC.

intérimaire était dirigée par un Sierra Léonais, cadre supérieur aux Nations Unies qui fut détaché par les Nations Unies afin de contribuer au processus de transition politique de son pays. Son profil particulièrement pertinent conféra de la crédibilité à l'établissement et au fonctionnement de la commission. Après les élections transitoires de 1996, l'INEC se vit remplacée par la NEC en mars 2000. Depuis son accession à l'indépendance et avant même la création de l'INEC et sa transformation en NEC, la Sierra Leone avait toujours eu un organe électoral chargé de l'organisation des élections. En dépit de son existence, cette infrastructure électorale avait perdu toute crédibilité et n'était plus considérée comme un organe viable, indépendant et transparent. Ainsi, la création de la NEC marqua une rupture radicale dans la manière dont les élections étaient organisées et gérées depuis l'indépendance. La commission disposait d'un siège dans la capitale, Freetown, de trois sièges régionaux et de douze bureaux de district. Elle fut placée sous la direction d'un président, nommé par le chef de l'Etat, assisté de commissaires régionaux et de personnel administratif.

Les élections de 1996, 2002 et 2007 permirent de comprendre les avantages et les limites de la commission électorale en tant qu'institution indépendante et viable. Dès sa conception, cette commission fut indépendante du gouvernement et il n'existait aucun signe d'ingérence de la part du gouvernement dans ses activités quotidiennes. Cette commission avait le pouvoir d'énoncer ses propres règles et ses orientations politiques, ce qui lui conférait une certaine indépendance dans son mode de fonctionnement. Il existait également une disposition qui soumettait la commission à des poursuites judiciaires en cas d'abus de pouvoir. Ce fut notamment le cas lorsque le parti de l'APC engagea des poursuites judiciaires contre la commission pour avoir disqualifié la candidature de son vice-président lors des élections générales de 2002. La Cour Suprême jugea l'acte de la commission comme anticonstitutionnel. Ainsi, ces éléments renforcèrent l'indépendance de la commission vis-à-vis des autres institutions. En outre, son mode opératoire témoigne de sa transparence. Bien que les différents partis politiques ne soient pas représentés au sein de la commission, cette dernière tient normalement des consultations avec un *intra party committee* constitué des représentants de différents partis politiques. La question de représentation des

partis fut résolue avec la création de la commission des partis politique suite aux élections générales de 2002.

La commission électorale se distingue aussi par les bons rapports de travail qui existent avec les organisations de la société civile. Les ONG ont ainsi développé un partenariat stratégique avec cette institution et collaborent sur des questions liées à l'éducation des citoyens, à l'observation des élections et au renforcement des capacités[658]. En outre, la commission a adopté une politique d'ouverture en matière de diffusion des informations et d'accessibilité au public. Les médias et les citoyennes sierras léonaises ont accès à la commission, soit par le biais d'interviews ou grâce à des publications publiques. Ce mode opératoire a largement contribué à accroître la confiance du public à l'égard du travail de la commission. La plupart des observateurs des élections, des élites politiques et des électeurs interviewés jugent la commission indépendante[659].

En ce qui concerne ses capacités techniques, il fut évident dès le début qu'il existait un important problème de capitalisation de la commission, qui la fit dépendre de la communauté internationale tant au niveau des ressources humaines que matérielles. Ainsi, les trois élections organisées depuis le rétablissement du multipartisme furent largement financées par la communauté internationale. Il s'agit d'un domaine dans lequel l'intervention des bailleurs en faveur de la reconstruction des Etats issus de conflits est largement perceptible. L'accent étant mis sur la reconstruction des institutions démocratiques, une attention particulière fut accordée aux élections. Dans la majorité des cas, elles constituent le point de départ du processus de démocratisation, comme ce fut le cas au Cambodge, au Kosovo, en Afghanistan et au Liberia. A titre d'illustration, les élections de 1996 furent financées par les bailleurs de fonds à hauteur de 88% tandis que celles de

---

[658] Interview accordé par FREEMAN, A. Coordinateur National, *Civil Society Movement,* 1 Mai 2002, Freetown.

[659] Les interviewes accordé par THOMPSON, J, member de la delegation du *Common Wealth Observer Group*, Freetown, 2 Mai, 2002. ACCAME, C.F, chef du mission, *European Union Election Observer Mission*, 29 Mai, 2002, MANCA, F, chef du cellule des elections, *United Nations Observer Mission* in Sierra Leone, 6 Juin 2002, tous a Freetown.

2002 et 2007 le furent toutes deux à hauteur de 66%[660]. De plus, un soutien logistique fut également fourni par la MINUSIL, en particulier en ce qui concerne les élections de 2002. Ce constat poussa notamment un observateur de l'Union européenne à déplorer qu'il n'y aurait jamais eu d'élections en 2002 sans les Nations Unies[661].

Outre le financement, une expertise fut également apportée pour renforcer les capacités de la commission. Lors des élections de 2002, le Fonds international pour les systèmes électoraux (IFES) fut engagé pour gérer l'enveloppe budgétaire des élections et mobiliser le personnel destiné à s'occuper des aspects logistiques, de l'éducation des électeurs, des technologies de l'information et de la formation[662]. Par ailleurs, la majorité des postes d'encadrement supérieur furent occupés par des experts internationaux. Ce fut le cas pour toutes les élections, bien que leur nombre fut sensiblement en baisse lors des élections de 2007 par rapport aux élections de 2002. En effet, en 2002, l'IFES fournit la majeure partie de l'expertise nécessaire pour l'organisation des élections. Par ailleurs, le Commonwealth mobilisa du personnel expatrié pour s'occuper de nombreuses questions allant du conseil juridique à l'éducation des électeurs[663]. La Mission des Nations Unies en Sierra Leone (*United Nations Mission in Sierra Leone* - UNAMSIL) créa au sein de sa structure une cellule des élections, cinq bureaux régionaux et deux bureaux sous-régionaux pour appuyer la NEC dans ses tâches de coordination du processus électoral[664]. Cette unité fournit un soutien en matière d'expertise au niveau de la gestion, de la planification, de la logistique et de la sécurité du processus électoral. En outre, l'Institut national de la démocratie (NDI) apporta également une contribution précieuse au processus, en créant en collaboration avec une ONG locale, le *Forum for Democratic Initiative* (FORDI)

---

[660] GOSL, 1996, *Interim National Electoral Commission Report,* INEC, Freetown. Interview accordé par HINDOWA, M, *Secretaire Executive du National Electoral Commission*. Freetown, 25 Avril 2006. Interview accordé par les experts du *International Fund for Electoral Services*, 3 Juin 2002. Freetown.
[661] Interview accordé par THROUP, D, member du mission, *EU election Observer Mission to Sierra Leone*, 20 Mai 2002, Freetown.
[662] Interview accordé par DARNOFF, S, Consultant, *National Election Commission*, 3 Juin 2002, Freetown.
[663] Interview accordée par THOMPSON, J, member de la delegation du *Common Wealth Observer Group*, 2 Mai 2002, Freetown.
[664] Interview accordé par ACCAME, C.F, chef du mission, *European Union Election Observer Mission*, 29 Mai, 2002, Freetown. MANCA, F, chef du cellule des elections, *United Nations Observer Mission in Sierra Leone*, 6 Juin, 2002, Freetown.

un centre de ressources pour les partis politiques[665]. Ce centre offrit une formation aux femmes candidates et un soutien technique aux partis politiques. Coopérant étroitement avec la NEC, le NDI accorda également des financements aux partis politiques et aux agents déployés dans les bureaux de vote et joua un rôle déterminant dans la création du groupe local d'observation des élections, le *National Election Watch* (NEW).

A partir de la troisième vague de démocratisation, l'implication internationale dans l'organisation des élections dans les démocraties en transition devint encore plus attrayante et alla de l'observation des élections à l'offre d'assistance technique aux organes électoraux. Une telle implication se justifie par deux raisons : il s'agit premièrement de la prise de conscience du fait que le processus de transition politique, plus particulièrement en Afrique, révèle les faiblesses du soutien institutionnel en faveur d'élections libres et justes. De ce fait, l'offre d'assistance technique permet aux organes électoraux de commencer à établir une distinction « entre la course au pouvoir et la capacité à conduire des élections »[666]. Il est intéressant de noter que la plupart des experts qui contribuèrent à l'organisation des élections de 2002 avaient déjà une expérience assez importante, acquise dans d'autres pays. La majorité des experts rencontrés avaient ainsi travaillé en Bosnie, au Kosovo, en Palestine et au Timor Leste. L'observation des élections est ainsi devenue une constante dans les processus électoraux des pays du tiers monde et la présence des observateurs internationaux est censée contribuer au regain de confiance et à dissuader les tentatives de fraude et autres irrégularités électorales. D'une certaine façon, l'implication extérieure sert d'instrument de légitimation, en conférant une certaine crédibilité aux processus électoraux dans les démocraties en transition. Cette situation souligne le degré relatif de soumission de ces processus à certaines normes jugées acceptables par la communauté internationale.

Le second point se rapporte à l'incapacité de la majorité des Etats africains à supporter les coûts de l'organisation des élections tous les quatre ou cinq ans. Au

---

[665] Interview accordé par TURAY,G, chef du projet, *Furum for Democratic Initiative (FORDI)*, 3 Mai 2002, Freetown.
[666] PASTOR, R. *op.cit*, p.2,

vu des coûts engendrés, la majorité des Etats fragiles n'auraient probablement pas pu continuer à tenir les élections sans le soutien significatif des bailleurs de fonds. Le cas de la Sierra Leone illustre parfaitement cette tendance. D'une certaine façon, ces exercices peuvent être vus comme faisant partie des idéaux libéraux diffusés par les pays occidentaux. Cette situation est encore plus prononcée dans les pays issus de conflits où la communauté internationale joue un rôle prépondérant dans le processus de reconstruction. Comme le note Roland Paris, le processus de reconstruction offre à la communauté internationale l'occasion de déterminer la nature des structures de gouvernance qui émergent dans les Etats post-conflictuels[667]. Ceci correspond avec la vision de Paris qui évoque le caractère civilisateur des missions de consolidation de la paix[668].

Par ailleurs, il convient de souligner l'importance attachée aux élections tenues après un conflit, comme étape significative du processus de reconstruction, sans égard pour ses implications à long terme. D'une part, l'organisation rapide des élections est souvent justifiée par le fait qu'elle permet de constituer une autorité légitime permettant à la communauté internationale de s'engager dans le processus de reconstruction. D'autre part, les critiques voient en ces élections une stratégie utile et relativement rapide de désengagement de la part des acteurs internationaux. En pratique, l'organisation des élections dans les Etats sortant de conflit est une manière de mesurer l'efficacité des missions de consolidation de la paix. Ce fut le cas au Kosovo, au Liberia, au Timor Leste et en Sierra Leone. Cependant, Ottaway met en garde contre les élections post-conflictuelles et soutient que « les élections semblent être mal indiquées pour initier un processus de démocratisation dans un Etat en faillite, marqué par le conflit »[669]. Selon elle, « au cours des dernières années, les élections africaines ont généralement été organisées dans la précipitation, dans certains cas avant même que les partis n'aient eu le temps de se regrouper, ou que les mouvements armés n'aient accepté de déposer les armes et, systématiquement avant que les partis politiques n'aient

---

[667] PARIS, R. 2002, *op.cit*
[668] *Ibid*
[669] OTTAWAY, M. 1995, *op.cit*, p.245

pu élaborer leur plateforme politique pour la présenter aux électeurs »[670]. Ce fut le cas en Sierra Leone où les élections de 1996 furent organisées dans des conditions de sécurité très mauvaises. Comme l'affirme Abdullah, les élections contribuèrent beaucoup à l'exacerbation du conflit et à la détérioration des conditions de sécurité dans le pays[671]. Il s'agit là de certains des défis généralement liés aux élections post-conflictuelles, qui dépendent grandement de l'apport de la communauté internationale en termes de financement et d'expertise. Cela pose des questions fondamentales quant au calendrier d'organisation des élections dans les démocraties en transition.

1. 2. Les Elections Générales

Les élections ont joué un rôle déterminant dans la compréhension de la dynamique des processus de transition politique en Afrique subsaharienne. Evaluant les démocraties en transition, Schedler[672] insiste sur la manière dont « les élections en tant qu'élément caractéristique de la démocratie fournissent aux transitions un seuil institutionnel clair » qui implique généralement une phase critique entre le changement de régime et la consolidation démocratique. Les trois élections successives, organisées depuis la création d'un organe électoral indépendant, permirent ainsi d'appréhender la nature de la participation politique, de la représentation et de la légitimation en Sierra Leone.

Les premières furent les élections transitoires de 1996 qui virent l'arrivée au pouvoir du SLPP sous la conduite du président Kabbah. Ces élections furent organisées alors que le conflit était à son paroxysme. En dépit du soutien considérable dont elles bénéficièrent de la part de la communauté internationale, elles furent tenues dans la précipitation et accentuèrent même davantage la crise sécuritaire dans le pays. En dépit du faible taux de participation des électeurs, elles furent largement considérées comme des élections libres et justes et mirent fin à quatre années de pouvoir militaire et à pratiquement deux décennies de régime de

---

[670] *Ibid,* p.245.
[671] Voir ABDULLAH, I, (ed) 2004, *Between Democracy and Terror: The Sierra Leone Civil War*. Dakar, CODESRIA

[672] SCHELDER, A. 2001, Taking Uncertainty Seriously: the Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation, *Democratization*, VIII (4): 1-22.

parti unique. Elles furent généralement considérées comme une transition vers la paix mais devraient plus précisément être vues comme un retour au multipartisme. Pour nombre d'observateurs, ces élections reproduisirent l'ancien modèle de domination des élites en Sierra Leone, caractérisé par la fragilité du leadership et le néopatrimonialisme[673].

Les secondes élections furent conduites en mai 2002 et furent également perçues comme un processus de transformation du conflit. A la différence de celles de 1996, elles furent organisées suite au programme intégré de désarmement et démobilisation. Elles furent considérées comme les premières élections post-conflictuelles, suite à la fin de la guerre en janvier 2002. Le RUF, qui luttait depuis des années, se transforma en parti politique et participa à ces élections. Ces élections avaient en effet pour but de capitaliser sur les acquis du processus de paix et de la transition politique. D'une certaine façon, elles purent être vues comme un moyen de supplanter la violence comme forme de participation à la gouvernance, comme c'est souvent le cas dans les élections post-conflictuelles. Ces élections permirent un regain de confiance envers le gouvernement du SLPP qui remporta 70,1% des voix. Le taux de participation fut estimé à 81.2%[674] et les élections se déroulèrent globalement sans heurt. La victoire du SLPP s'explique par la conviction de la plupart des électeurs que la fin de la guerre était l'œuvre du gouvernement SLPP dirigé par le Président Kabbah. Ainsi, les enjeux des élections de 1996 et de 2002 étaient centrés sur les dividendes de la paix dans le pays.

Les élections de 2007, largement considérées comme une référence, furent les troisièmes élections multipartites depuis le lancement du processus de transition politique. Le principal parti d'opposition, l'APC, remporta ces élections qui, selon Zubairu, reflétèrent le changement de préoccupations des électeurs[675]. Selon lui, les résultats de ces élections mirent en évidence le fait que les

---

[673] KANDEH, J. D. 1998, "Transition Without Rupture: Sierra Leone's Transfer Election of 1996," *African Studies Review*, 41, 2,

[674] JALLOH-JULDEH, M, 2005, *op.cit.*

[675] ZUBAIRU, W. 2007, The Role of Youths and the Sierra Leone Diaspora in Democratic Awakening, in Alfred Zack-Williams (eds.) *The Quest for Sustainable Development and Peace: The 2007 Sierra Leone Elections* (Uppsala, Sweden: The Nordic Africa Institute, 2007); : 37 - 63.

dividendes de la paix et du conflit sur lesquelles étaient basées les élections de 1996 et 2002 avaient été remplacés par des préoccupations d'ordre socio-économique. En effet, cette victoire électorale pourrait être vue comme une réponse des électeurs à l'incapacité du gouvernement SLPP à fournir des solutions adéquates au malaise socio-économique croissant qui minait le pays. Ces élections ont pu être considérées comme un référendum sur l'efficacité du gouvernement SLPP et sur les politiques soutenues par les bailleurs de fonds dans le pays. C'est ce qui démarqua les élections de 2007 de celles de 1992 et 2002. L'APC sortit victorieux des élections législatives et présidentielles ; Ernest Bai Koroma de l'APC remporta 54, 6% des voix lors du second tour du scrutin, après avoir manqué de peu le seuil des 55% requis au premier tour[676]. Par ailleurs, l'APC gagna 59 des 112 sièges à l'Assemblée Nationale, offrant ainsi au parti une majorité confortable[677].

Les élections de 1996, 2002 et 2007 démontrèrent non seulement les avancées du pays en matière de démocratie, mais mirent également en relief le rôle des élections dans le processus de réforme et de renforcement des institutions démocratiques. En premier lieu, ces élections furent largement considérées comme libres et justes et bien gérées. Les observateurs, aussi bien locaux qu'internationaux, portèrent un jugement favorable sur ces processus électoraux. La perception des électeurs par rapport à l'indépendance de l'organe électoral et à la manière dont ces élections avaient été conduites démontra non seulement la qualité mais aussi la légitimité des élections. Nous avons pu observer que les élections de 2007 ont apporté une amélioration sensible dans la gestion des élections par rapport aux scrutins précédents. A la différence des élections générales de 1996 et 2002 où l'implication des bailleurs de fonds fut relativement élevée, l'implication de la communauté internationale fut relativement limitée lors des élections de 2007, en particulier en matière de financement et d'appui technique. En 2007, l'accent fut mis sur la mobilisation des ressources locales afin

---

[676] National Electoral Commission, *Final Results Summary*, 25th August 2007, www.necsierraleone.org, consulte fin Octobre 2007.
[677] *Ibid*

de permettre aux Sierra Léonais d'organiser leurs propres élections[678]. Ces élections furent également de nature pacifique, aucun cas de violence électorale n'ayant été signalé, hormis des troubles isolés. La campagne fut pacifique et prit la plupart du temps la forme de rassemblements politiques, de chants, de rencontres populaires et de débats politiques. Il s'agit là d'une situation remarquable, en particulier dans un pays où la violence et les conflits avaient dominé la scène politique durant de nombreuses années.

Ces élections prouvent en outre qu'un changement décisif est intervenu dans la nature de la participation politique au Sierra Leone. Les concepts de participation et de représentation ont changé depuis que le pays est revenu au multipartisme. Sous le régime de parti unique, les élections en tant que forme de participation populaire au processus politique étaient caractérisées par une parodie de participation. Durant cette période, le paysage politique était marqué par une forte incidence de la violence, de la fraude, de l'intolérance et des pratiques d'achats de voix, à l'opposé des pratiques récentes. Ce changement est principalement la conséquence de la libéralisation du processus politique, de la nature de la compétition électorale, du rôle de la société civile et des avancées enregistrées dans le secteur médiatique. Le multipartisme permet la participation de plusieurs groupes et partis, ce qui a constitué un facteur déterminant dans l'augmentation de la participation politique puisqu'un choix plus important est offert au corps électoral.

Les organisations de la société civile ont également joué un rôle crucial dans ce domaine. De nombreuses ONG s'étaient activement impliquées dans les processus électoraux, de l'éducation des électeurs à la surveillance des élections. Par ailleurs, l'apport des médias connut un succès retentissant. Les médias locaux avaient largement couvert ces élections dans tout le pays. La diversification du secteur offrit aux différents partis et candidats un moyen fiable d'accès aux électeurs. Par ailleurs, la plupart des chaînes de radio FM proposèrent des émissions sur le processus électoral. Au cours des élections de 2002, des

---

[678] Interview accordé part le Secretary executive de la *National Electoral Commission,* 25 Avril 2006, Freetown.

émissions-débats comme « *Election tok* » et « *you en Di Election* » proposaient régulièrement les dernières informations sur les élections et organisaient des débats politiques[679]. De fait, les élections mirent en évidence l'importance de l'implication du public dans le processus. Contrairement à la tendance habituelle lors d'élections successives, plus particulièrement en Afrique, les élections tenues en Sierra Leone connurent une hausse constante de la participation, en dépit des mauvais résultats du régime sortant. L'exemple de la Sierra Leone souligne que les élections en Afrique créent une tribune pour la participation et la promotion de la démocratie.

Cependant, la mobilisation politique fut bâtie autour d'affinités ethno-clientélistes et les choix électoraux à coloration ethno-régionale constituèrent une caractéristique claire de ces élections. Les résultats des élections démontrèrent que les votes étaient rattachés aux bastions ethno-régionaux des partis plutôt qu'aux structures institutionnelles globales des partis. A titre d'illustration, lors des élections de 2002, le SLPP rafla tous les sièges parlementaires des provinces du Sud et de l'Est, considérées comme les bastions du parti. En revanche, l'APC remporta la majorité des sièges dans le Nord, base traditionnelle de ce parti[680]. Les élections de 2007 s'inscrivirent dans la même logique, l'APC gagnant 36 des 39 sièges de la région du Nord tandis que le SLPP remporta la majorité des sièges dans les régions du Sud et de l'Est[681]. La tendance selon laquelle la participation générale recoupe les affinités ethno-régionales fragilise le développement des institutions formelles de l'Etat telles que les partis politiques.

En outre, à plusieurs titres, ces élections servirent de test pour l'expérience démocratique embryonnaire du pays. Elles servirent ainsi de test pour la solidité des institutions étatiques face au changement. En premier lieu, les partis politiques ayant pris part aux élections en acceptèrent les résultats. Le transfert du pouvoir à un parti d'opposition suite aux élections de 2007 marqua une avancée considérable du pays en matière d'institutionnalisation des pratiques et des normes

---

[679] Interview accordé par le chef du *Radio Democratie*, 27 mai 2002, Freetown.
[680] JALLOH-JULDEH, M. 2005, *op.cit*
[681] National Electoral Commission, *Final Results Summary*, 25th August 2007, www.necsierraleone.org *op.cit*

démocratiques. Les élections furent très bien gérées et le travail de l'organe électoral fut salué pour l'équité et la transparence caractérisant la conduite des élections successives. Par ailleurs, le secteur judiciaire fut également salué pour la manière dont il traita les cas de contentieux électoral, notamment lors des élections de 2002 et 2007. Cette solidité souligne les immenses progrès réalisés par le pays depuis le lancement du processus de libéralisation politique.

Au cours des dernières années, le gouvernement a initié de nombreuses réformes dans l'objectif d'améliorer la capacité des institutions. La création d'institutions telles que la commission anti-corruption, le bureau du médiateur, la commission *intra-party*, la Commission Nationale pour la Démocratie et les Droits de l'Homme, permet de répondre aux questions de transparence, de justice et de respect des Droits de l'Homme. Le processus de libéralisation a donné naissance à un mouvement démocratique dans le pays qui est basé sur une alliance entre les acteurs internationaux et les activistes politiques nationaux. Ceci est particulièrement évident dans le nombre de groupements de la société civile, dont les ONG, qui sont apparus au cours des dernières années. Ces organisations ont été au premier plan de la campagne en faveur de la bonne gouvernance et, de fait, ont eu un impact sur l'évolution des normes et pratiques démocratiques dans le pays. En outre, les bailleurs de fonds ont apporté une attention particulière au fait que les élections soient transparentes et bien gérées dans les pays où ils jouent un rôle significatif. Ainsi, ces développements soulignent l'importance des élections dans le processus de reconstruction des institutions étatiques[682]. En particulier, les élections jouent un rôle primordial dans les pays connaissant un processus de transition difficile.

L'aspect évolutif de ces élections constitue une dimension tout aussi intéressante. Les élections offrent l'occasion d'infliger des sanctions aux partis politiques et aux élites n'ayant pas été à la hauteur des attentes des électeurs. Si l'APC enregistra de mauvais résultats en 1996 et 2002, ce fut largement en raison de son expérience du pouvoir durant près de deux décennies, qui fut caractérisée par la négligence politique et une mauvaise gestion. La victoire écrasante du SLPP

---

[682] PASTOR, R, *op.cit*

lors des élections de 2002 fut en revanche interprétée comme la récompense d'un parti ayant respecté son engagement à mettre un terme au conflit[683]. Par ailleurs, la défaite du SLPP aux élections de 2007 fut considérée comme un référendum contre les résultats du gouvernement. Son incapacité à fournir des services sociaux et à lutter contre la corruption conduisit à sa défaite électorale.

En dépit des modestes acquis et de la confiance gagnée par le gouvernement pour avoir restauré la paix, la majorité d'observateurs restèrent convaincus que le SLPP n'était « pas en cohérence avec les revendications de changement politique formulées par le public »[684]. Ainsi, les mauvais résultats du gouvernement du SLPP sur des questions telles que le malaise socio-économique croissant du pays et la faiblesse de l'engagement contre la corruption finirent par définir non seulement les contours de la campagne mais aussi la nature des votes. Ce sont ces questions-là qui constituèrent les véritables enjeux des élections. De même, ces questions constitueront certainement, dans un futur proche, les critères d'évaluation de la performance du gouvernement de l'APC récemment élu. Par ailleurs, les élections servirent également de mécanisme de renouvellement des élites. La victoire d'un parti d'opposition aux élections de 2007 permit ainsi l'accession au pouvoir de nouvelles élites, beaucoup plus jeunes. Des candidats plus jeunes et instruits furent également élus au Parlement. A la différence des élections précédentes, un accent particulier fut mis sur la représentation des jeunes et les électeurs rejetèrent les candidats plus âgés.

De plus, ces élections, notamment celles de 2007, eurent un aspect transnational. Dans une étude édifiante sur les élections, Zubairu met en relief les contributions des Sierra Léonais de la diaspora à l'éveil démocratique et à la consolidation du processus démocratique du pays. Il affirme que « les espaces transnationaux à partir desquels la diaspora sierra léonaise s'engage en politique, offrent une forme de levier politique permettant à ses membres d'intervenir dans la politique de leur pays d'origine sans avoir peur d'être réprimés »[685]. L'importance

---

[683] ZUBAIRU, W, *op.cit*
[684] KANDEH, J. 2007, "SLPP Quacks Like Old APC" *The Patriotic Vanguard*, 6 September, www.patrioticvanguard.com p.3
[685] ZUBAIRU,W, *op.cit*, p.40.

sans cesse croissante attachée au rôle des communautés de la diaspora dans les processus sociopolitiques de leurs pays d'origine, aussi bien par les milieux politiques qu'académiques, reste peu explorée par les chercheurs[686]. La diaspora sierra léonaise, plus particulièrement celle résidant dans les pays occidentaux, a joué un rôle significatif dans le processus politique comme l'ont clairement démontré les élections générales de 2007 et elle se considère de plus en plus comme le garant moral et gardien de la démocratie en Sierra Leone. Cette situation découle du fait que cette communauté observe son pays et ses mutations sociopolitiques à travers le prisme occidental.

Ainsi, la diaspora a développé divers mécanismes pour participer au processus politique du pays. L'un de ces mécanismes est la création et l'utilisation des journaux sierra léonais en ligne comme *Cocorioco* et *Patriotic Vanguard* publiés à partir de l'étranger[687]. Ces journaux ont été utilisés comme des tribunes d'expression sur les politiques du gouvernement et ont permis de proposer des politiques alternatives concrètes. Il existe également une série de forums de discussion à travers lesquels les Sierra Léonais ont exprimé leurs opinions sur les élections de 2007. Ces vecteurs sont devenus des instruments efficaces de diffusion des opinions et d'information des Sierra Léonais sur la nature et les enjeux du processus électoral, qu'il s'agisse de la population locale ou de la diaspora. Par ailleurs, la plupart des partis politiques aux élections générales de 2007 disposaient de représentants à l'étranger, qui étaient responsables de la recherche de financements et de la diffusion des informations sur les activités du parti notamment par le biais de la gestion des sites web. De plus, un nombre considérable de candidats élus au Parlement furent issus de la diaspora. Ces Sierra Léonais tirèrent profit de leur situation et de leurs ressources pour avoir un impact considérable sur le processus électoral. Le cas de l'actuel vice-Président, qui vivait aux Etats-Unis et qui n'est revenu en Sierra Leone que pour être désigné comme colistier dans l'APC, en est une parfaite illustration. L'expérience sierra léonaise démontre l'importance croissante de l'élément transnational dans le processus de

---

[686] ZACH-WILLIAMS, T. 2001, Editorial: Africa, the African Diaspora and Development, *Review of African Political Economy,* Vol. 29, No. 92.
[687] Voir Cocorioco, www.patrioticvanguard.com, 12 Octobbre 2007.

recomposition politique, plus particulièrement en matière de renforcement de la démocratie.

1.3. Création et rôle des partis politiques

La réapparition des partis politiques suite au retour au multipartisme constitue un indicateur clé de la *recomposition* du paysage politique. Il est évident que les partis politiques demeurent les acteurs les plus importants du processus de libéralisation politique dans les démocraties émergentes, en dépit des défis auxquels ils sont confrontés pour devenir des institutions viables. Cette affirmation se vérifie dans le cas de la Sierra Leone où les partis politiques jouèrent un rôle crucial dans la transition et le processus de consolidation. Cette partie se consacre à l'évaluation de la dynamique des partis politiques, de leur émergence, de leur rôle et des obstacles qu'ils rencontrent. Il est vrai que les partis politiques en Sierra Leone n'ont pas encore suffisamment évolué pour parvenir à s'institutionnaliser en tant qu'organisations partisanes. L'instrumentalisation des partis politiques, comme forme de représentation politique, constitue à cet égard une caractéristique notable du processus de libéralisation.

Depuis le retour au multipartisme en 1996, il y a eu une tendance croissante de *partisanisation* du processus politique. Plus précisément, les partis politiques sont devenus l'unique mécanisme institutionnel de participation à la politique et servent ainsi d'instruments à travers lesquels les élites obtiennent l'accès à l'espace politique. Les partis politiques peuvent être regroupés en partis de première et de seconde génération. Les partis de première génération sont le SLPP et l'APC dont l'origine remonte à l'époque de l'indépendance alors que les autres sont nés avec le récent processus de transition. La plupart des partis de seconde génération ont eu beaucoup de difficultés à se maintenir au-delà de deux élections successives et ont eu tendance à disparaître à la fin du processus électoral. Les raisons en sont en partie financières et institutionnelles. La plupart de ces partis furent construits autour d'individus plutôt que sur des masses. Le problème lié à cette organisation est qu'elle limite les possibilités d'institutionnalisation des partis en tant qu'organisations partisanes viables disposant de structures de masse. C'est la raison pour laquelle ces partis de "one man show", comme ils sont

communément appelés, disparaissent de la scène politique après avoir échoué à remporter le moindre siège lors des élections.

Cependant, l'APC et le SLPP ont survécu à la période de transition et sont restés implantés dans le paysage électoral, donnant l'illusion d'un système bipartite. Au fil des années, ces partis ont également pu améliorer leur visibilité par des techniques de modernisation. Ils ont ainsi réussi à créer leurs sites web, leurs journaux et leurs stations radio FM. Cependant, malgré l'importance croissante des partis politiques, ces derniers font face à un certain nombre de défis, particulièrement en ce qui concerne le renforcement et l'institutionnalisation de leur base partisane. Ces partis manquent en effet de structures organisationnelles solides, ce qui les empêche de servir efficacement de relais entre les électeurs et l'Etat. Bien que l'APC et le SLPP apparaissent comme les partis les plus populaires et les plus viables, ils sont encore loin de disposer d'une base nationale solide et reposent largement sur le soutien des bastions ethno-régionaux, ce qui explique les préférences électorales marquées dans tous les scrutins organisés depuis 1996. Les élections locales n'échappent d'ailleurs pas à ce modèle. En outre, seul le SLPP et, dans une moindre mesure l'APC, disposent de bureaux dans les districts, ceux-ci étant souvent fermés après les élections. Cela implique que la politique partisane ne se perçoit, en particulier hors de la capitale, qu'en période électorale. Il existe également des problèmes liés à la nature du processus de recrutement au sein des partis. Les recrutements se font de manière *ad hoc*, très peu d'attention étant accordée au processus de socialisation. Récemment, la tendance est au recrutement d'élites plus jeunes et plus instruites, ce qui est en cohérence avec la dynamique d'évolution du corps électoral, qui est majoritairement composé de jeunes.

La nature du financement de ces partis constitue également un obstacle à leur développement. Il est notamment difficile de vérifier que les partis vivent des contributions et des dons de leurs membres, comme ils l'affirment. Concernant le parti au pouvoir, il est évident que sa survie dépend directement des ressources de l'Etat. Cet exemple met en évidence la raison pour laquelle la plupart des partis en Afrique sub-saharienne se soucient davantage de la prise du pouvoir que de chercher une représentation. L'autre défi majeur réside dans la question de savoir

comment mettre un terme aux relations de clientélisme comme forme de représentation des intérêts. Ainsi que cela a déjà été mentionné, la plupart des partis politiques s'appuient sur l'ethno-clientélisme autant comme ressource que comme stratégie de mobilisation du soutien populaire. Dans la plupart des cas, l'électorat est plus attaché à des individus membres de l'élite qu'aux partis qu'ils représentent. En conséquence, les citoyens comptent sur des individus pour représenter leurs intérêts, contrairement à l'observation de Sartori pour qui « les citoyens dans une démocratie moderne sont représentés à travers des partis »[688]. Cette situation corrobore l'observation de Van de Walle qui pense qu'en Afrique « les partis ne servent pas l'intérêt de tous. Au contraire, ils assument une fonction représentative dans un contexte de politique clientéliste »[689]. Ces défis illustrent certains des principaux obstacles auxquels les partis politiques font face pour s'ériger au rang d'organes effectifs de représentation et institutions viables dans le processus de démocratisation du pays.

La branche politique du RUF, le Front révolutionnaire unifié (RUFP) mérite une attention particulière, dans la mesure où elle ne peut s'inscrire dans le groupe des partis de seconde génération, en raison de ses origines et ses fondements. Cependant, ses difficultés de survie et d'institutionnalisation en tant qu'organisation partisane viable ne peuvent être totalement dissociées de celles des autres partis, bien qu'ayant des particularités distinctes. La transformation des groupes armés en entités politiques est souvent considérée comme un élément déterminant dans la sortie de crises et est caractéristique des accords électoraux post-conflictuels, en particulier ceux qui sont fortement appuyés par la communauté internationale. En premier lieu, ces processus de transformation sont perçus comme le dénouement heureux du conflit et l'abandon de la violence comme instrument de participation à la gouvernance. Le cas du RUFP se distingue des expériences similaires au Liberia, au Kosovo, au Congo et au Mozambique, dans la mesure où en Sierra Leone, la participation des groupes armés au processus politique ne fut jamais déterminante pour la stabilité politique. En effet, le RUF ne

---

[688] SATORI. G. 1976, *Parties and Party Systems: A framework for Analysis*, Londres, Cambridge, University Press.
[689] VAN DE WALLE, N. 2004, "Presidentialism and Clientelism in Africa's emerging Party systems" in P. Quantin, (ed), *op.cit*

fut pas intégré dans le processus politique après les élections, ce qui s'explique par deux facteurs.

Le premier est lié à la nature du mouvement armé lui-même et au manque total d'engagement politique aussi bien de la part du gouvernement que de la communauté internationale. A la différence de la plupart des groupes armés, depuis sa création en 1991, le RUF ne bénéficiait pas d'un soutien massif auprès de la population. En dépit des revendications populistes du RUF, ses relations avec la population restaient marquées par les atrocités qui l'avaient rendu impopulaire et redouté. Cette organisation ne disposait pas d'une base civile à partir de laquelle elle pouvait lancer son programme politique. La nature criminelle et brutale de ce mouvement l'avait rendu illégitime aux yeux de la population qui le rejeta au cours du processus électoral. Ceci fut manifeste lors des élections post-conflictuelles de 2002, au cours desquelles le RUF ne gagna aucun siège au Parlement. Ceci marqua clairement le rejet de cette organisation et de ses méthodes par le peuple.

En outre, le RUF fut incapable d'opérer la transition entre groupe armé et organisation politique. Depuis sa création, il était évident que le RUF manquait d'une stratégie politique et militaire cohérente et était plutôt mal préparé pour fonctionner comme instrument politique. Comme le relève Kieran Mitton, « le RUF était beaucoup moins un mouvement politique ayant des objectifs bien définis qu'un environnement propice aux types de comportement jugés bénéfiques par ses combattants »[690]. Selon Mitton, le leadership du RUF n'était pas engagé à entamer une réinsertion politique et les soldats de rang étaient peu préparés pour une quelconque forme d'activité politique. Il affirme par ailleurs que la majorité des membres de cette organisation étaient des jeunes enrôlés de force. La majorité d'entre eux n'avaient pas reçu d'éducation formelle et ne pouvaient même pas comprendre la rhétorique politique de l'organisation, et encore moins la traduire en discours politique cohérent. Il était clair que le RUF ne disposait ni du personnel ni des compétences nécessaires à la gestion d'un instrument politique moderne et au

---

[690] MITTON. K. 2008, Engaging disengagement: The political reintegration of SierraLeone's Revolutionary United Front, *Conflict, Security & Development*, 8:2, :193-222, p.196

lancement d'une quelconque forme de campagne politique. Mitton insiste sur ce point lorsqu'il affirme que « les tentatives de transformation du RUF en parti politique évaluèrent mal, non seulement la capacité technique du mouvement, mais un élément plus important encore, sa nature et les motivations de ses jeunes membres »[691]. Il souligne que, tout au long du conflit, les combattants du RUF étaient davantage préoccupés par leurs besoins élémentaires plutôt que par l'idéologie politique[692] et s'inquiétaient plus des questions alimentaires, sécuritaires et éducatives que du programme politique du mouvement. Dans une large mesure, ceci explique l'échec du RUF à rallier un large soutien, même dans ses propres rangs, et sa réticence au départ à participer au processus politique. Cette situation le démarque des autres groupes armés, comme le *National Patriotic of Liberia* du Liberia, l'armée de Libération du Kosovo et la RENAMO du Mozambique qui étaient mieux préparés et purent plus facilement opérer une transition pour participer à la gouvernance.

L'autre obstacle majeur est le contexte national et international dans lequel le RUF s'est développé à la fois en tant que groupe armé et comme organisation politique. La plupart des observateurs ont affirmé que le gouvernement sierra léonais chercha systématiquement à saper la création du RUFP. Tandis que les accords d'Abidjan et de Lomé prévoyaient la transformation du RUF en institution politique, très peu d'efforts furent faits aussi bien par le gouvernement que par la communauté internationale pour garantir la survie de cette organisation en tant qu'entité politique. L'accord d'Abidjan prévoyait la réinsertion du RUF dans le processus politique et, comme en Mozambique, un fonds international fut créé pour financer le processus de transformation. Le RUF eut très peu de contrôle sur l'utilisation de ce fonds alors que la RENAMO exerça un contrôle total sur le Fonds Spécial des Nations Unies. A la différence de l'accord d'Abidjan, l'accord de Lomé offrit certains avantages politiques et économiques au RUF. Le chef du RUF, Foday Sankoh fut proclamé vice-président de facto et exerça officiellement le contrôle sur les ressources minérales du pays. Cependant, ces acquis ne se

---

[691] *Ibid*, p.203.
[692] *Ibid*

traduisirent jamais en dividendes politiques durables, pour des raisons d'ordre personnel et politique.

Sur le plan politique, le gouvernement avait toujours opté pour l'intégration du RUF dans un processus démocratique global, où il devait accéder au pouvoir par la voie démocratique, plutôt que par un partage du pouvoir avec cette organisation. Cette situation dressa le cadre dans lequel eut lieu la transformation du groupe armé en RUFP, lequel participa aux élections de 2002. Le RUFP put créer des représentations du parti à Freetown, Makeni et dans le district de Bo. Il enregistra cependant de mauvais résultats aux élections avec seulement 2,2% de suffrages, ce qui était insuffisant pour remporter un seul siège au Parlement. A titre personnel, Foday Sankoh ne s'était jamais engagé à participer pleinement au processus politique, privilégiant plutôt l'option militaire. Cette attitude joua contre lui et nuisit au RUF, en conduisant à l'accentuation de l'isolement du mouvement. En outre, la communauté internationale n'encouragea pas réellement la transformation du RUF. Hormis les bases institutionnelles qu'elle lui apporta afin de permettre sa transformation, elle n'encouragea jamais l'évolution politique du RUF. Cette situation était liée à la nature du mouvement autant qu'à la conviction que le RUF n'avait pas une propension à menacer le processus de paix après la fin du conflit. De fait, il ne bénéficia jamais de l'attention qui fut accordée aux groupes armés tels que la RENAMO, qui furent capables de gagner de nombreux suffrages lors des élections post-conflictuelles. Le cas du RUF montre clairement la manière dont la nature d'un groupe armé, en ce qui concerne ses relations avec la population et son incapacité à combiner une stratégie politique et militaire, peut saper son propre processus de transformation en parti politique viable.

2. Renforcement et développement de la Société Civile

2.1. Concept et perspectives

Le concept de société civile attira beaucoup d'attention et devint prépondérant dans le discours sur le développement au cours des années 1990[693].

---

[693] Voir HERBERSON, J.W, ROTHCHILD, D et CHAZAN, N. (eds), 1994, *Civil Society and the State in Africa*, Boulder, Lynne Rinner Publishers, p.1.

Le large débat que semble susciter ce concept se focalise sur sa nature, sa portée et sa structure fonctionnelle[694]. La question centrale qui alimente la plupart de ces débats est celle de savoir si la société civile peut se limiter uniquement à des organisations qui s'intéressent directement à l'Etat[695]. En dépit des ambiguïtés liées au concept, celui-ci est lié à l'opinion selon laquelle « il offrit un instrument puissant permettant de s'opposer aux formes autoritaires de gouvernance » qui semblent caractériser les régimes de la majorité des pays en développement[696]. Récemment, la société civile en tant que paradigme est devenue davantage associée à la réforme démocratique, aux questions d'autonomisation, de démocratisation et de participation. Ceci découle de l'idée que « les groupes sociaux, les opinions et les institutions qui étaient autrefois exclus des processus décisionnels ou qui bénéficiaient d'un espace très limité pour pouvoir influer sur les activités relevant du domaine public, pourront avoir voix au chapitre, accéder à la légalité, à la force et à l'autonomie contre l'étau répressif de l'Etat »[697]. Comme l'indique par ailleurs Herberson, « la société civile était jusqu'ici le chaînon manquant pour parvenir à une réforme politique durable des Etats, à des gouvernements légitimes et à une gouvernance améliorée »[698]. Selon lui, la société civile représente la clé pour la compréhension et la résolution des crises sociopolitiques et économiques complexes que traversent l'Afrique, tant dans la réalité qu'en théorie.

Au-delà de sa mission traditionnelle auprès de l'Etat, la société civile est devenue une question transversale prédominante qui permet de façonner et de définir la question du développement international. Comme le mentionnent Howell et Pearce[699], elle est devenue un « mot à la mode » dans le discours du

---

[694] KASFIR, N, (ed) 1998 (A), *The Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives,* London, Frank CASS, p.122.
[695] HERBERSON, J.W, ROTHCHILD, D et CHAZAN, N, (eds), *op.cit*, p.1
[696] BANGURA, Y. 1999, *New Directions in State Reform: Implications for Civil Society in Africa*, Geneva, UNRISD. p.1, voir egalement FATTON R, Jr. 1992, *Predatory Rule: State and civil society in Africa*, Boulder, Lynne Rienner publishers, BAYART J.F. 1983, *op.cit*
[697] BANGURA, Y. 1999, *op.cit,* p.1
[698] HERBERSON, J.W. 1994 « civil Society and Political Renaissance » in HERBERSON, J.W, ROTHCHILD, D et CHAZAN, N, (eds), *op.cit,* p.1
[699] HOWELL, J et PEARCE, J. 2001, *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Boulder, Lynne Rienner Publishers. Voir aussi KASFIR. N, 1998 (B), Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives", (numero special) *Commonwealth & Comparative Politics,* Vol 36, No.2

développement et de la politique. Le mouvement international de la société civile émergent, qui comprend principalement les ONG œuvrant dans les sphères du développement, des questions de genre et des Droits de l'Homme a occulté les mouvements sociaux des années 1980[700]. Une telle transformation, affirme Quantin, est le résultat des « … nouvelles orientations des bailleurs de fonds internationaux et surtout avec la vague des transitions démocratiques (que) le terme de société civile commence à s'imposer en Afrique, non sans une certaine lenteur d'ailleurs, et en partant d'un tout autre horizon »[701].

Aujourd'hui, l'analyse des politiques publiques, la campagne de lutte contre la corruption, l'intégration d'une recherche de parité entre les sexes et la justice sociale constituent les éléments caractéristiques du mouvement de la société civile dans la majeure partie de l'Afrique sub-saharienne et se trouve ainsi en parfaite harmonie avec les objectifs du programme international de gouvernance soutenu et porté par les pays occidentaux[702]. C'est dans ce contexte que le développement et la nature de la société civile en Sierra Leone seront abordés. Elle sera analysée en mettant en évidence les opportunités que ce concept offre pour la compréhension du rôle des acteurs non étatiques dans le processus de redressement politique, tout en ouvrant l'espace public à des idées et formes d'organisation alternatives. Qu'est-ce qui a modelé le développement et le rôle des organisations de la société civile au fil des années ? Ce développement a-t-il abouti à des changements positifs dans les relations entre l'Etat et la société ? Quels sont les défis majeurs qui entravent l'efficacité de la société civile auprès de l'Etat ?

2.2. L'expérience Sierra Léonaise

A l'image de la majorité des pays africains, la société civile a connu un regain d'attention en Sierra Leone vers la fin des années 1980 et pendant les années 1990. Au cours des deux dernières décennies, le nombre d'organisations de la société civile s'est multiplié de manière significative dans le pays. Alors que ce phénomène pourrait en partie être lié au rétablissement du multipartisme dans le

---

[700] Voir GUILHOT, N. 2005, *op.cit*
[701] QUANTIN. P. 2009. « Le rôle politique des sociétés civiles en Afrique : vers un rééquilibrage », *Revue Internationale et Stratégique*, janvier.
[702] *Ibid*

pays, il dépend davantage de la détermination des bailleurs de fonds à soutenir son développement. Dans son rapport sur la reconstruction et la réforme de la gouvernance en Sierra Leone, le DFID soulignait le rôle vital de la société civile dans la reconstruction de la gouvernance post-conflictuelle[703]. Ce rôle fut énorme et son implication dans le processus politique et de développement sans précédent, en comparaison avec ce qui se passa dans les années 1970 et 1980.

La société civile fut déterminante en matière d'éveil de conscience des citoyens, d'incitation de l'Etat à traiter une série de questions tout en jouant un rôle de premier plan en matière de promotion de la bonne gouvernance et des Droits de l'Homme. Globalement, elle contribua largement à l'émergence d'élites locales du développement qui, fortes de leur indépendance financière vis-à-vis de l'Etat, continuèrent à exercer une pression sur ce dernier. Il s'agit d'un résultat remarquable. Cependant, tout comme l'Etat, la société civile dépend du financement des bailleurs de fonds et des orientations de leurs programmes. Sans le soutien des bailleurs de fonds et autres acteurs internationaux, ces organisations n'auraient pas réalisé les progrès qu'elles ont connues en si peu de temps. Le développement rapide et la viabilité des activités de la société civile pourraient être attribués au soutien des bailleurs de fonds. En dépit de ses résultats, la dépendance de la société civile et la faiblesse de ses capacités, en particulier les ONG, semblent affecter son efficacité à jouer un rôle plus significatif dans le processus de transformation politique.

En Sierra Leone, trois catégories distinctes bien que liées peuvent être identifiées au sein de la société civile. La première est celle que l'on peut appeler la société civile traditionnelle et regroupe des organisations et associations d'auto-assistance qui œuvrent principalement dans les zones rurales où réside la grande majorité de la population. Ces structures sont généralement organisées en groupes semi-hybrides tels que les groupes de travail, les sociétés secrètes et les *Osusu*[704]. Ces structures offrent une base d'interaction et d'intermédiation entre les citoyens

---

[703] DFID 2002, *Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform*. (Progress Report on Reform Programmes and British Support), Londres, DFID.
[704] Osusu est un mode d'épargne traditionnel où les contributions des membres sont mises à la disposition des membres ayant un problème ou une cérémonie.

ordinaires et les chefs et visent à résoudre les problèmes politiques et économiques locaux. Pour l'essentiel, s'il est vrai que les formes de ces structures peuvent être différentes des modèles d'organisations de la société civile occidentale, il n'en demeure pas moins vrai qu'elles jouent pratiquement le même rôle. Ces groupes constituent une forme de pacte moral nécessaire pour influencer et participer à la gouvernance politique, sociale et économique au niveau des sociétés locales.

La deuxième catégorie est constituée des groupes néo-traditionnels de la société civile. Il s'agit des groupes disposant de structures formelles et dont la qualité de membre repose sur des attributs identitaires comme l'appartenance ethnique. Le capital social dérivant des attributs identitaires est utilisé par ces groupes pour émettre des revendications politiques ou autres au nom d'un groupe ethnique ou d'une région particuliers. Ces organisations procurent également une assistance à leurs membres en cas de deuil, de mariage ou de cérémonies de baptême. La nécessité de former de tels groupes est née du constat que si un groupe ayant un attribut identitaire distinct ne se constitue pas en association, il lui est difficile d'accéder à certaines ressources issues soit de l'Etat, soit de l'étranger. Au nombre de ces groupes néo-traditionnels figurent le *Fullah Progressive Union,* le *Ekutay* (une association pro Limba) et le *Kono Progressive Union*.

La troisième catégorie, les groupements de la société civile formelle, est celle qui se rapproche le plus de la conception occidentale de la société civile. Ces groupes peuvent être classés selon leurs principaux domaines d'action, que ceux-ci soient professionnel, syndical, économique, en faveur des Droits de l'Homme, de l'égalité des genres ou du développement. Dans chacun de ces domaines, les organisations sont distinctes entre les organisations nationales, conduites par les élites basées à Freetown et d'autres organismes plus localisés. Au sein de cette catégorie, on peut également distinguer une sous-catégorie comprenant les « groupes d'élites », gérés par des militants de la classe moyenne et des intellectuels qui exercent une influence considérable sur l'économie politique de l'Etat et dépendent énormément des bailleurs de fonds. Les organisations non gouvernementales telles que le *National Forum for Human Rights* et *Campaign for Good Governance*, par exemple, peuvent être rattachées à ce groupe. La deuxième

sous-catégorie est ce qui a été appelé les « formes sociales intégrées d'actions collectives » qui comprend les associations de type professionnel et syndical comme la Confédération des travailleurs de la Sierra Leone, l'Association des avocats de la Sierra Leone, la l'Association des Journalistes de la Sierra Leone, le Conseil inter religieux de la Sierra Leone, etc.[705]

Cette étude s'intéresse particulièrement aux ONG qui ont été les fers de lance de la campagne pour la bonne gouvernance et la fourniture des services sociaux et qui ont acquis une prépondérance dans le discours des bailleurs de fonds. Comme l'affirment de nombreux observateurs, les bailleurs attendaient des ONG le renforcement de la société civile sur les plans technique et politique, à travers une multitude d'organisations de base[706]. Les ONG furent ainsi érigées en partenaires privilégiés pour la mise en œuvre des projets d'aide ce qui, selon l'opinion générale, « a ainsi ouvert une troisième voie pour la prise en compte des questions et des populations lésées du fait de la faiblesse des Etats et des marchés »[707].

Deux facteurs principaux contribuent à expliquer le développement des ONG en Sierra Leone au fil des années. Le premier est lié à la détermination à apporter des solutions aux besoins locaux soit sous forme de services, soit comme force compensatoire à l'Etat. Le second facteur est davantage influencé par l'environnement externe que par les réponses locales. Dans ce cas, la création de la société civile a été vue comme un moyen d'accès aux financements des bailleurs de fonds ou de l'Etat[708]. Une étude de diagnostic de la société civile en Sierra Leone affirme que la majorité des ONG créées à la fin du conflit le furent afin de satisfaire le besoin des élites locales d'accéder aux sources de financement étrangères[709]. Cette question fut soulevée dans le rapport du DFID sur la Sierra Leone qui affirme que « la société civile fait encore l'objet d'une certaine

---

[705] JAY, R, et WILLIAMS. 2003, *A Framework for DFID Support to Civil Society*, Freetown, DFID.
[706] SAKABE, Y., et ELOUNDOU- ENYEGUE, P.M. 2006, The Emergence of African NGOs: Functional or Opportunistic Response?, *Africa Notes*, avril/mai 2006, : 1-8. Voir également LEWIS, D et WALLACE, T. (ed) 2000, *New Roles and Relevance: Development NGO's and the Challenge of change*, West Hartford, CT, Kumarian Press.
[707] SAKABE, Y et ELOUNDOU- ENYEGUE, P.M, 2006, *op.cit*, p.2
[708] SESAY, M.G et HUGHES. J.C 2005, *Go Beyond First Aid: Democracy Assistance and the Challenges of Institution Building in Post-Conflict Sierra Leone,* The Hague: Clingendael Institute.
[709] JAY, R et WILLIAMS, 2003, op.cit

suspicion en tant que création des bailleurs étrangers, ou en tant que moyen corrompu d'auto-rémunération pour des leaders locaux opportunistes »[710]. Il faut ici citer une étude édifiante sur l'émergence des ONG africaines, qui reflète globalement l'image de la réalité sierra léonaise en indiquant que « la création de ces ONG est le fruit de l'influence étrangère : la grande majorité d'entre elles reçoivent des financements étrangers, quoiqu'ils s'ajoutent parfois aux financements locaux et aux contributions des membres »[711]. Ce rapport indique en revanche que « certaines ONG (plus précisément les ONG oeuvrant dans le domaine du SIDA et de l'éducation) ont tendance à se multiplier là où elles sont le plus nécessaires, c'est-à-dire là où ces problèmes se font le plus ressentir »[712].

La leçon qui découle de l'expérience sierra léonaise, et qui s'applique éventuellement aussi à l'Ouganda, au Liberia et, dans une moindre mesure, au Kosovo, est qu'il existe une forte corrélation entre le développement rapide des ONG et l'injection massive d'aide dans un pays. Depuis 2002, l'augmentation du volume d'aide accordée par les bailleurs de fonds à la Sierra Leone est plus ou moins proportionnelle à l'expansion des ONG[713]. C'est la raison pour laquelle la réduction de l'assistance étrangère, après la période de stabilisation à la fin de l'année 2005, a entraîné la fermeture de nombreuses ONG. Ainsi, tandis que la création de certaines ONG reflète l'engagement systématique à répondre aux besoins locaux, il en existe d'autres considérées comme opportunistes, instrumentalisées par les bailleurs de fonds, constituées d'élites et largement ineffectives que Quantin appelle la « mauvaise société civile »[714]. Comme l'affirment Sakabe et Eloundou-enyegue, ces types d'ONG ne sont non seulement pas créées dans des conditions démocratiques, mais « reproduisent la structure du pouvoir en place, quoi que sous une forme différente »[715]. Dans le cas sierra léonais, la plupart des ONG durent entretenir leur crédibilité à l'extérieur afin de pouvoir continuer à soutenir des organisations au niveau local, étant donné leur

---

[710] DFID, 2002, *Sierra-Léone: Governance Reconstruction and Reform. Progress Report on Reform Programmes and British Support*, Octobre 2002.
[711] SAKABE, Y et ELOUNDOU- ENYEGUE, P.M, 2006, *op.cit* ,
[712] *Ibid*, p. 8
[713] Interview accordé par le directeur du bureau de la Banque mondiale, 2 mai 2006, Freetown.
[714] QUANTIN. P. 2009, *op.cit*
[715] SAKABE, Y et ELOUNDOU- ENYEGUE, P.M, *op.cit*. p. 2

dépendance vis-à-vis des financements extérieurs. En d'autres termes, pour qu'une ONG soit viable dans la durée, elle doit faire preuve de sa pertinence en répondant aux besoins locaux de manière à continuer à attirer des financements extérieurs.

La nature et l'importance des ONG au regard des besoins politiques et des besoins de développement au niveau local sont mitigées. S'il est vrai qu'une multitude d'ONG jouèrent un rôle immense dans les réformes de la gouvernance et le processus de développement, il n'en demeure pas moins vrai qu'elles furent confrontées à certains obstacles qui ont semblé saper leur efficacité et leur viabilité à long terme[716]. Au sortir des dix années de guerre civile, la Sierra Leone fut confrontée à de nombreux défis de gouvernance et de développement, qui allaient du redressement ou de la reconstitution des institutions étatiques à la fourniture de services sociaux de base comme la sécurité, la résolution des questions de violations des Droits de l'Homme, de promotion de l'égalité de genres, à l'accroissement de la participation locale et aux questions de développement. La société civile ne cessa jamais de s'attaquer à ces questions. Un groupe d'organisations s'engagea dans la promotion de la paix, de la bonne gouvernance et dans des projets sociaux. A partir de la fin du conflit en 2002, la nature de la mission de la société civile s'étendit vis-à-vis de l'Etat et de la société.

En 2002, le gouvernement reconnut que même avec les ressources requises, il n'était pas en capacité de développer le pays seul, sans l'apport de la société civile. La Stratégie Nationale de Redressement stipulait ainsi que « le partenaire essentiel du gouvernement doit être la société civile qui a un rôle fondamental pour participer à la réconciliation, la sécurité, la promotion de la bonne gouvernance et l'élaboration des politiques »[717]. A cet égard, les ONG furent impliquées dans divers programmes de développement communautaire allant du relogement des réfugiés à la résolution du conflit et la réconciliation[718]. *Talking Drum Studio*, une antenne locale de l'ONG internationale, *Search for Common Ground*, facilita la création de stations radio communautaires et la création d'émissions radio

---

[716] Les interviews accordé par HUGHES, C, Directeur, *Forum For Deocratic Initiatives*, 11 Juin 2002, Freetown et RANDALL, O, Coordinatrice, *Campaign for Good Governance*, 11 Juin 2002, Freetown.
[717] Voir Programme de redressement national, 2002-2003, p.12.
[718] Interview accordée par CONTEH, M, directrice, *Conciliation Resources*, Juin 2005, Freetown.

destinées à la promotion de l'implication des femmes et des jeunes dans le processus du redressement au niveau local[719]. Cette organisation s'impliqua également dans des questions liées à la réconciliation, la réinsertion des ex-combattants dans leurs communautés d'origine et aux droits de la femme. Récemment, elle se mobilisa en faveur de nouveaux objectifs relatifs au processus de décentralisation et à la mobilisation des radios communautaires comme instrument de promotion de la transparence au niveau local.

De nombreuses ONG et autres groupes de la société civile jouèrent un rôle capital dans la transition vers le multipartisme et furent impliqués dans les processus électoraux à partir de 1996. Ils jouèrent un rôle actif dans l'éducation civique, dans l'éducation des électeurs et dans l'observation des élections. En 2002, une coalition d'organisations locales, le *National Election Watch (NEW),* fut créée pour observer les élections. Depuis, cette coalition s'est érigée au rang d'acteur clé dans le processus électoral du pays[720]. Par ailleurs, en 1997, le rôle de la société civile fut déterminant dans le déclenchement de l'opposition populaire au coup d'Etat de l'AFRC qui renversa le gouvernement démocratiquement élu du président Kabbah[721].

2.3. Les principaux acteurs

Les organisations de la société civile ont été au premier plan de la promotion de la bonne gouvernance dans le domaine des Droits de l'Homme, de l'égalité des sexes et de la transparence au sein du gouvernement. Alors que le respect des Droits de l'Homme en Sierra Leone a toujours été problématique depuis l'indépendance, la plupart des ONG du pays en ont fait l'un de leurs principaux projets[722]. Le conflit avait été caractérisé par de violations flagrantes des Droits de l'Homme. En 1998, plusieurs organisations citoyennes émergentes formèrent le *National Forum for Human Rights* (NFHR), une coalition visant la promotion des Droits de l'Homme à travers « le militantisme constant, le lobbying,

---

[719] Interview accordée par la directrice, *Search For Common Ground*, 4 avril 2003, Freetown.
[720] Voir JULDEH-JALLOH, M. 2005, *op.cit*
[721] JALLOH, M.J. 1999, *op.cit*
[722] Interview accordé par CAREW A, directeur du *forum national pour les droits de l'homme,* (NFHR) 6 avril 2003, Freetown.

la formation, les compagnes, la conscientisation, la sensibilisation et la création de réseaux locaux »[723]. Le NFHR joua un rôle important dans l'incitation à l'instauration de la Commission Vérité et Réconciliation (CVR) et de la Commission nationale des Droits de l'Homme. En effet, il forma un groupe de travail ad hoc pour fédérer et canaliser les préoccupations et les positions des organisations de la société civile pour créer la CVR et devint ensuite membre du comité directeur et participa au choix du groupe d'experts pour la sélection des commissaires de la CVR.

Le NFHR s'impliqua également dans la rédaction de lettres et de communiqués de presse invitant le gouvernement à abolir la peine de mort et les lois sur la diffamation. En collaboration avec les organisations internationales de défense des Droits de l'Homme, les ONG se lancèrent dans la formation des organisations à caractère communautaire sur l'éducation aux Droits de l'Homme et l'accès des personnes pauvres à la justice. Les organisations comme *Lawyers Centre for Legal assistance* (LAWCLA), *Campaign for Good Governance*, CARITAS offrent désormais une assistance judiciaire aux citoyens qui n'ont pas les moyens de pouvoir avoir accès à la justice. Par ailleurs, elles mènent une surveillance des institutions judiciaires telles que les tribunaux de justice et les tribunaux coutumiers, la police et les structures de détention[724]. En outre, ces organisations continuent à veiller à toute violation des Droits de l'Homme, à militer pour l'adoption des instruments internationaux des Droits de l'Homme et à publier des rapports sur la situation de la protection des Droits de l'Homme dans le pays.

Depuis le retour au multipartisme, une multitude d'organisations de femmes s'est développée, avec pour objectif la promotion des droits de la femme en Sierra Leone. Largement encouragées par les importantes mutations internationales découlant de la déclaration de Beijing sur les droits de la femme, ces organisations ont enregistré d'énormes progrès dans la poursuite des objectifs du développement du millénaire. Selon le rapport de la CVR, les femmes étaient largement

---

[723] *Ibid*
[724] Interview accordé par NICOL-WILSON, M, Directeur, *LAWCLA*, 17 avril 2003, Freetown.

marginalisées dans la Sierra Leone d'avant-guerre, elles subissaient toutes sortes de discriminations découlant de certains textes de lois et la limitation de leurs perspectives politiques et économiques. Cette situation empira encore davantage du fait du conflit. Au fil des années, une série d'associations de femmes apparut pour militer en faveur de l'amélioration de l'accès des femmes aux services de base et d'une participation accrue à la gouvernance politique et économique du pays.

Au nombre des principales associations oeuvrant pour le traitement équitable entre les sexes figurent le *50/50 group*, la *Sierra Leone Association of University Women* (SLAUW), le *Forum for African Women Educationists (FAWE)* et la *Sierra Leone's Women's Forum*. Ce forum sans statut, créé en 1994, fut conçu comme une fédération de groupes de femmes qui partageaient comme objectif principal la « promotion d'une plateforme pour l'établissement des alliances effectives entre les femmes à travers le partage d'informations et d'idées sur des questions courantes et émergentes d'intérêt commun»[725]. Ces groupes de femmes militèrent pour l'accroissement de la représentation des femmes au sein des institutions décisionnelles nationales et ces campagnes aboutirent à l'augmentation du nombre de femmes élues au Parlement en 2002. Il y eut également une augmentation considérable du nombre de femmes titulaires d'un poste ministériel. Par ailleurs, elles furent au premier plan de la mise en œuvre de la Convention pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (CEDAW). Le traitement équitable entre les sexes constitue aujourd'hui un thème transversal dans le discours sur la gouvernance et le développement du pays.

En outre, la société civile s'impliqua dans diverses formes d'activités de promotion de la transparence, dont la surveillance des politiques publiques et la lutte contre la corruption. Un tel engagement traduit les changements significatifs survenus dans la conceptualisation du rôle de la société civile et de sa place dans le processus de développement par les bailleurs. En effet, il existe un changement dans le discours sur le rôle et l'efficacité des ONG en matière de politiques

---

[725] Interviews accordée par BASH-TAQI, H et ENO, J, *membres du forum des femmes,* 2 juin 2003, Freetown.

publiques. Il est désormais admis que ces organisations peuvent « demander des comptes au gouvernement» et créer ainsi un « pôle de pression » pour veiller à l'efficacité de la gestion des affaires publiques du gouvernement[726]. Depuis 1996, de nombreuses organisations de recherche ou de promotion des Droits de l'Homme, crédibles et indépendantes, sont apparues et mènent une campagne sur la transparence dans le service public et la fourniture effective de services.

Campaign for Good Governance (CGG) a été créée pour promouvoir une gouvernance transparente et démocratique dans le pays[727]. Disposant de bureaux dans les douze districts et d'un réseau de plus de 350 groupements de la société civile allant jusqu'au niveau des chefferies, la CGG s'est engagée dans la promotion de la bonne gouvernance, des Droits de l'Homme et de la participation des citoyens à travers la recherche, le militantisme, l'éducation publique et le renforcement des capacités. Elle a conduit des études, dont des sondages de l'opinion publique, des enquêtes et des analyses sur les politiques publiques en relation avec un certain nombre de questions prioritaires telles que la santé, l'éducation, la paix et la sécurité, la corruption, la sécurité alimentaire et l'égalité des sexes. Les résultats de ces études ont fait l'objet d'une large diffusion et ont été repris par les bailleurs de fonds et les médias. A travers son programme de débat public, cette organisation a réussi à créer une tribune de dialogue entre les citoyens et l'Etat à travers laquelle des citoyens ordinaires peuvent débattre de questions telles que la fourniture de services publics, la corruption et les droits du citoyen avec des représentants de l'Etat.

Le *National Accountability Group* (NAG), antenne locale de *Transparency International,* est une autre organisation très en vue dont l'objectif principal est d'inciter les leaders des secteurs public ou privé à répondre de leurs actes. A travers ses programmes de surveillance et de recherche, cette organisation a réussi à sensibiliser le public sur les questions de corruption dans le pays[728]. Le NAG

---

[726] WORLD BANK, 2005. *Building Effective States-Forging Engaged Societies: Report of the World Bank Task Force on CapacityDevelopmentinAfrica,* WorldBank,Washington, http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRDEVOPRTSK/Resources/acdtf_report.pdf. Janvier 2007

[727] Interview accordée par RANDALL, O, coordinatrice, *Campaign for Good Governance*, 11 Juin 2002, Freetown.

[728] Interview accordée par la coordonatrice nationale, *National Accontability Group* (NAG) 14 avril 2006.

assure une surveillance des mécanismes de fourniture des services publics et des processus de passation de marchés tant au niveau national que local. De plus, cette organisation a mené une Enquête des ménages sur la corruption en 2004/2005 et une Enquête sur le système national d'intégrité, qui constituent désormais les points de référence pour mesurer les progrès réalisés par le pays en matière de transparence.

En 2002, le *Network Movement for Justice and Development* lança un projet de surveillance de l'utilisation des fonds issus de l'initiative en faveur des Pays Pauvres très Endettés (PPTE). L'objectif de ce projet était de vérifier l'utilisation des fonds destinés à l'allégement de la pauvreté. Sur les 950 millions de dollars accordés pour l'allégement de la dette dans le cadre de l'initiative PPTE, un montant de 1840[729] était prévu pour financer les programmes de réduction de la pauvreté tels que la construction des cliniques, des routes et des établissements scolaires. Les passations de marchés au niveau local étant entachées de favoritisme et de défauts, tant de la part des soumissionnaires que des élites locales, il y eut un besoin urgent de mettre sur pied des structures indépendantes qui faciliteraient la diffusion des informations sur l'initiative PPTE. Le NMJD lança des programmes et des ateliers d'éducation publique dans différentes parties du pays pour expliquer au public les projets PPTE et la nécessité d'une implication locale[730]. Des équipes spéciales furent créées dans plusieurs régions pour assurer des tâches de contrôle de l'évaluation des marchés, de la qualité du travail mené et des résultats. Ces équipes relevèrent diverses anomalies qui firent l'objet d'enquêtes de la part des autorités gouvernementales et locales. Dans certains cas, les projets furent suspendus et certaines corrections apportées. Ces exercices de contrôle furent primordiaux pour inciter les autorités à respecter scrupuleusement la réglementation régissant l'initiative PPTE et permettre à l'Etat d'être éligible à l'allégement de la dette.

---

[729] DACO, 2006, *document temporaire de la stratégie de réduction de la pauvreté pour la Sierra Leone*, Voir DACO, 2006, PRSP Review, *News Bulletin*, first edition. Development Assistance Cordinating Office (DACO), Freetown.

[730] Interview accordé par le chargé de programme, *Network Movement for Justice and Development*, 7 avril 2006, Freetown.

En outre, le NMJD fut également impliqué dans la campagne en faveur d'une exploitation minière équitable. En dépit du rôle essentiel joué par le secteur minier dans le développement économique du pays grâce aux importantes richesses provenant du diamant, de la platine et du minerai de fer, celui-ci fut frappé par de graves difficultés et la corruption au fil des années. Les activités d'exploitation minière n'avaient pas seulement échoué à apporter des bénéfices aux communautés locales et à l'Etat, elles avaient également constitué le mobile principal de l'éclatement et l'alimentation du conflit. En 2000, le NMJD lança la campagne pour une exploitation minière équitable qui visait à imposer la transparence dans l'industrie minière et à répondre aux préoccupations croissantes de la communauté internationale concernant l'exploitation illicite du diamant et la sécurité en Afrique. La campagne visa principalement l'industrie du diamant et cibla le gouvernement, les compagnies minières et les communautés locales. Le NMJD mena un contrôle des efforts menés par le gouvernement dans la mise en œuvre de la réglementation sur les sociétés minières visant à garantir les intérêts de la communauté, entreprit des études et réalisa des communiqués de presse sur la conduite des sociétés minières. Cette campagne exposa notamment les anomalies d'une société minière, *Koidu Holdings,* dans une étude publiée qui suscita un tollé général contre la responsabilité sociale de cette compagnie[731]. Sans nul doute, ces campagnes eurent une grande influence sur la réglementation récente en matière d'exploitation minière dans le pays et permirent la sensibilisation du public sur la responsabilité sociale des entreprises multinationales.

De plus, des organisations à caractère communautaire (CBO) furent aussi impliquées dans le processus de responsabilisation visant à accroître la transparence dans le secteur public et la fourniture de services. A travers le pays, une coalition des groupements de la société civile au niveau local travailla en étroite collaboration avec la *Commission de lutte contre la corruption* pour contrôler les activités des conseils municipaux. La création de radios communautaires à travers le pays contribua de manière importante à cet effort. La majorité des leaders des CBO interviewés confirmèrent qu'ils furent

[731] Voir, www.nmjd.org/campaignforjustmining, consulte le avril 2006.

habituellement invités à assister à des réunions publiques relatives à l'examen du budget ou de projets au niveau des communautés[732]. La majorité de ces groupes furent représentés au sein des différents comités régionaux de supervision de budget. En outre, les groupes de la société civile furent représentés au sein de divers comités nationaux et organes décisionnels. Ils furent également impliqués dans les enquêtes de suivi des dépenses publiques conçues pour contrôler la fourniture de services publics au niveau local, ce qui leur permit de contribuer au processus décisionnel et de sensibiliser le public sur les politiques du gouvernement.

En 2004, le DFID accorda un financement à la création de l'ENCISS[733] destiné à promouvoir le dialogue entre l'Etat et la société civile. Cet instrument fut conçu pour contribuer au développement de la société civile et à la promotion du dialogue et de la participation populaire à la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté. Officiellement, l'ENCISS a pour objectif de « renforcer les capacités des organisations de la société civile représentatives afin qu'elles puissent participer, influencer, contribuer et contrôler la planification et la mise en œuvre de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté et de la Gouvernance locale aussi bien que la politique, renforcer les capacités du Gouvernement de la Sierra Leone pour lui permettre d'engager un dialogue constructif avec la société civile dans ces cadres stratégiques »[734]. Depuis sa création, l'ENCISS a réussi à créer de nombreux forums de dialogue Etat-société civile sur une série de questions de politique gouvernementale telles que le processus de décentralisation[735].

2.4. Les défis

Il est évident que le retour au multipartisme en 1996 joua largement en faveur de l'éclosion et du développement des associations citoyennes dans le pays, en dépit de contraintes découlant de certaines lois et du faible engagement du

---

[732] Interview accordé par SENESI, R. A, *Initiative for Community Development*, 23 mars 2004, district de Bonth. Interview accordé par ROGERS, S.P.O, *Centre de l'éducation communautaire*, 20 mars 2004, district de Pujehun ; Interview accordé par LUSENI, M, *TIMAP for Justice*, 5 avril, 2004, Magburaka, district de Tonkolili.
[733] ENCISS, (Enhancing the Interaction and Interface between Civil Society and the State to improve Poor People's Lives)
[734] ENCISS document de travail. www.enciss.org.
[735] Interview accordée par la coordonatrice, ENCISS, 6 juin 2004, Freetown.

gouvernement à laisser ces organisations jouer un rôle dans la gouvernance. L'environnement dans lequel elles opérèrent fut largement favorable et prometteur. La libéralisation du système politique permit aux ONG de se créer un espace propre et d'influencer la nature de la gouvernance à travers la sensibilisation du public sur les questions de transparence du secteur public, des Droits de l'Homme et de la justice. Par ailleurs, l'indépendance dont jouissait la société civile en termes de réglementation et d'indépendance financière vis-à-vis de l'Etat permit un meilleur fonctionnement de ces organisations. A la différence de ce qui se passe ailleurs en Afrique, en Sierra Leone, l'Etat n'est pas en mesure de coopter un grand nombre de membres de la société civile à court terme. Les ressources extérieures accordées à la société civile et la capacité de résistance de certaines organisations ont jusqu'ici tempéré le monopole de l'Etat et ses possibilités de recours à la stratégie de la « carotte » pour attirer les acteurs de la société civile. Ainsi, la possibilité de cooptation par l'Etat reste peu efficace face au soutien continu du travail de la société civile par les bailleurs de fonds.

En outre, l'appui des bailleurs de fonds en faveur de l'engagement de la société civile dans le processus politique traduit la reconnaissance du fait que les élections et les conditionnalités ne suffisent pas pour influencer les données politiques locales dans les pays bénéficiaires de l'aide. Ainsi, les bailleurs de fonds ont encouragé des organisations à s'engager dans des activités visant à accroître la transparence du gouvernement, élargir la participation et influencer les processus décisionnels de l'Etat, quel que soit le type de régime en place. Un tel soutien, qui est d'ailleurs récurrent dans le discours des bailleurs sur la société civile, a sans doute contribué fortement à orienter le développement de la société civile en Sierra Leone, qui est devenue un acteur clé dans la gouvernance du pays et un vecteur de transformation des relations entre Etat et société.

Cependant, comme le soutient Nelson Kasfir, « l'importance des nouvelles organisations de la société civile dans la création et le fonctionnement de la démocratie en Afrique a été exagérée»[736]. Dans le cas de la Sierra Leone, cette prudence s'explique par les contraintes et défis que rencontrent ces organes pour

[736] KASFIR, N. 1998 (A), p.122.

influencer les données politiques locales, particulièrement en ce qui concerne la promotion des pratiques démocratiques. Le problème structurel affectant la plupart de ces organismes du pays constitue un défi majeur. En dépit de leur nombre important, ces organisations sont, pour la majorité, loin d'être des institutions et elles rencontrent de véritables problèmes d'autonomie institutionnelle et organisationnelle.

Ainsi qu'il a déjà été souligné, ces organisations sont, pour la plupart, influencées par des élites basées dans les grandes villes, peu représentatives de la population et déconnectées des réalités locales[737]. Cette situation les a indubitablement discréditées aux yeux des bailleurs de fonds, des élites politiques et des citoyens qu'elles prétendent représenter[738]. Par ailleurs, leurs connaissances et compétences sont parfois trop faibles pour pouvoir influencer les politiques gouvernementales. La majorité de ces organisations mène rarement des études pour définir ses stratégies de plaidoyer. Dans la plupart des cas, la mission de la société civile auprès de l'Etat est orientée par l'aide extérieure qu'elle reçoit. Très souvent, les bailleurs de fonds ont défini les questions clés nécessitant l'attention de la société civile. De ce fait, certaines questions dignes d'attention on pu rester en suspens, en l'absence d'une demande et d'un soutien extérieurs. Cette situation met en relief l'affirmation de Yusuf Bangra, pour qui « il existe un manque de cohérence et de convergence entre le discours de la société civile et la pression en faveur de la réforme de l'Etat dans de nombreux pays d'Afrique »[739].

De plus, il existe une dépendance financière des organisations de la société civile vis-à-vis des soutiens financiers et des discours. Les initiatives visant à promouvoir la transparence sociale (*Social accountability*) dépendent largement du soutien de la communauté internationale. En effet, pratiquement toutes les ONG du pays assurent leur financement à partir de ressources extérieures, situation qui peut paraître bénéfique à court terme pour le lancement de ces organisations, mais qui à long terme constituera un handicap pour les membres de la société civile lorsque

---

[737] SESAY, M.G et HUGHES. J.C 2005, *op.cit*
[738] Interview accordé par le directeur résident de la *Banque Mondiale*, 2 mai 2006, Freetown.
[739] BANGURA, Y, 1999, *op.cit* p.1.

ce soutien viendra à diminuer. C'est souvent le cas dans les scénarios post-conflictuels, où l'intérêt des bailleurs est lié à des objectifs à court terme visant à accroître la stabilité politique. Il est probable qu'un retrait soudain du soutien extérieur mettrait à mal les acquis engrangés par la société civile au fil des années. Ceci soulève des questions fondamentales quant à la viabilité à long terme des activités citoyennes dans le pays. Par ailleurs, dans un souci de garantir leur financement, les ONG sont obligées de s'orienter vers les programmes pour lesquels il existe des offres de financement. En conséquence, les discours de la société civile sont davantage conditionnés par des exigences extérieures que par les réalités locales, ce qui rend les ONG moins responsables vis-à-vis des communautés locales. De même, cette situation peut affecter la nature de leur engagement auprès de l'Etat sur des questions d'importance majeure pour les citoyens.

3. Le redéploiement d'Institutions étatiques et non-étatiques complémentaires

Depuis le lancement du processus de transition politique, de nombreuses institutions ont vu le jour avec pour objectif de renforcer les pratiques démocratiques dans le pays. Cela illustre la perspective soulignée par Sklar selon laquelle « les démocraties fragiles en Afrique requièrent une architecture auxiliaire pour entretenir leur stabilité à court terme et dans un futur indéfini »[740]. Il s'agit des institutions telles que la Commission nationale de la démocratie (NCD), la Commission des Droits de l'Homme de la Sierra Leone (HRCSL), le bureau de l'Ombudsman (Médiateur juridique), la Commission indépendante chargée des médias (IMC) et les mécanismes de justice transitoire. Alors que ces mécanismes sont largement perçus comme une structure provisoire conçue pour couvrir une période bien déterminée, les autres constituent des structures permanentes. Ces institutions ont joué et jouent encore divers rôles dans le processus de démocratisation, plus particulièrement en matière de développement d'un Etat de

[740] SKLAR, R.1999, African Politics: The Next Generation, in JOSEPH, R, (ed), *State, Conflict and Democracy in Africa*, Boulder, Co: Lynne Rienner, p.174.

droit et de la démocratie[741]. Elles peuvent être considérées comme partie intégrante du processus de consolidation des pratiques démocratiques et selon le Médiateur, la création de certaines de ces institutions a « pour objectif de remédier à l'effondrement de l'Etat au matière de la justice»[742].

3.1. La Commission nationale de la démocratie

La NCD fut créée en 1994 par le décret n°15 sous le régime de NPRC (Conseil national provisoire de gouvernement) avec pour objectif de promouvoir « chez l'ensemble des citoyens, le sens du nationalisme, du patriotisme et de loyauté envers l'Etat »[743]. Elle fut conçue dans le cadre des accords de transition pour mettre un terme au pouvoir militaire. Elle s'impliqua dans l'éducation du public en vue de la promotion de la démocratie et des droits des citoyens[744]. Selon son ancien président, les activités de la NCD furent largement conditionnées par le paysage politique du pays[745]. En mobilisant différents outils, tels que des ateliers, des rencontres communautaires, des émissions radio, cette commission put améliorer à travers le pays la sensibilisation des citoyens sur le mouvement de paix et de démocratie. Cette commission organisa deux conférences nationales consultatives en 1995 et en 1996 à Freetown, qui avaient pour but d'échanger et d'appréhender les différentes conceptions sur le processus de transition politique, et plus particulièrement, sur les processus électoraux. Ces conférences représentèrent un moment décisif dans le processus de retour du pays au multipartisme[746]. La NCD collabora avec une série d'organisations à caractère national et communautaire pour encourager la participation du public, promouvoir l'implication des femmes et des jeunes dans le processus électoral.

Suite au retour au multipartisme, la commission fut réorientée avec la création d'une composante Droits de l'Homme. Devenue Commission Nationale de la Démocratie et des Droits de l'Homme (NCDHR), elle se focalisa alors sur le processus

---

[741] Interview accordé par le Mediateur de la republique 3 mai 2002. Freetown.
[742] Interview accordé par le Mediateur de la republique, 3 mai 2002. Freetown.
[743] « Chez tout citoyen le sens du nationalisme, du patriotisme et de la loyauté envers l'État » voir, GOSL, NPRC décret No 15 de 1994.
[744] La discussion commune avec les commissaires du *Commission nationale de la démocratie* (NCD), 23 mai 2002, Freetown.
[745] Interview accordé par le coordinateur du NCD le 23 mai 2002, Freetown.
[746] INEC, 1996, *Rapport de la 2e Conférence nationale consultative sur le processus électoral*, décembre, Freetown, INEC.

de paix, les questions relatives aux Droits de l'Homme et aux réformes constitutionnelles. Elle servit de cadre pour la préparation des négociations décisives sur le processus de paix de Lomé. De plus, la NCDHR milita en faveur de la création des différentes commissions définies dans l'accord de Lomé et incita le gouvernement à respecter les termes de l'accord de paix[747]. La réforme constitutionnelle fut l'une des campagnes majeures entreprises par la NCDHR. L'effort principal fut tout d'abord de diffuser dans l'ensemble du pays la constitution multipartite et d'enjoindre le gouvernement à réviser les lois anti-démocratiques et discriminatoires. La majorité des membres de la commission exprimèrent leur insatisfaction par rapport à la constitution[748]. La commission élabora des supports d'apprentissage de l'éducation civique pour les élèves et la population adulte, dans le but de rendre la constitution accessible, sous une forme simplifiée. L'accent fut principalement mis sur les droits de la femme et de l'enfant et sur les réformes de la décentralisation. La commission, estimant que cette constitution ne garantissait pas la liberté de la presse, milita pour la création de la Commission indépendante chargée des médias et d'un comité de révision constitutionnelle. La NCDHR fit office de porte-parole du gouvernement sur le processus de justice transitoire, elle fournit une expertise et mit en œuvre des programmes d'éducation publique sur ce processus.

Suite à la création d'une commission des Droits de l'Homme, la NCDHR reprit son ancienne forme et limita son travail aux questions de consolidation de la démocratie. A l'image de toutes les institutions établies par l'Etat, la NCD survécut difficilement à la période de transition et connaît jusqu'à présent une perte de vitesse. Bien qu'ayant joué un rôle déterminant dans l'amélioration de « l'engagement de l'Etat en faveur de la démocratie et l'influence de la politique gouvernementale » sur une série de questions d'ordre national, elle eut néanmoins beaucoup de mal à affirmer son indépendance[749]. Sa dépendance vis-à-vis des subventions gouvernementales tend à entraver sa mission. L'autre difficulté, comme le relevait son président, est la tendance de la population à douter de l'indépendance de cette commission. Cette situation a non seulement sapé les relations de travail que la NCD entretenait avec les organisations

---

[747] La discussion commune avec les commissaires du NCD, 23 mai 2002, Freetown.
[748] La discussion commune avec les commissaires du NCD, 23 mai 2002, Freetown.
[749] Interview accordé par le coordinateur du NCD, 23 mai 2002, Freetown, Sierra Leone.

locales, mais a aussi eu un impact sur l'accès aux financements extérieurs. Un rapport de Human Rights Watch affirme que « quelle que soit l'issue de ce débat, que ce soit une NCDHR jouissant de pouvoirs plus étendus ou un organisme totalement nouveau, la nouvelle commission doit être indépendante du gouvernement et disposer de vastes pouvoirs d'investigation, notamment celui d'appeler des témoins et de se faire remettre des documents. Elle doit aussi disposer de ressources matérielles et humaines suffisantes et être capable de recevoir et de traiter des informations concernant des exactions partout dans le pays »[750].

3.2. La Commission des Droits de l'Homme

La Commission des Droits de l'Homme de la Sierra Leone (HRCSL) fut créée par une loi en 2004 afin de contribuer au développement d'une culture des Droits de l'Homme dans le pays. Selon cette loi, « la création de cette commission a pour objet la protection et la promotion des Droits de l'Homme en Sierra Leone »[751]. Conformément aux dispositions du texte législatif, la commission a pour mandat « d'enquêter ou de rechercher des informations, de sa propre initiative ou suite à une plainte d'une personne quelconque, sur toute allégation de violation des Droits de l'Homme et de les consigner par écrit dans un rapport »[752]. De plus, la commission est censée contrôler et sensibiliser le public sur les questions de Droits de l'Homme par le biais d'informations publiques et grâce à des supports didactiques, et revoir la législation existante. Elle a également pour mission d'assister le gouvernement dans l'élaboration de textes législatifs conformément aux engagements du pays vis-à-vis des traités et conventions internationaux sur les Droits de l'Homme. Par ailleurs, la commission doit publier un rapport annuel sur la situation des Droits de l'Homme en Sierra Leone.

Cette commission résulte de l'accord de Lomé et sa création fut considérée comme une condition préalable à la consolidation de la paix en Sierra Leone après la fin du conflit. Tout au long du conflit et après la fin de celui-ci, la responsabilité

---

[750] « Les commissions gouvernementales des Droits de l'Homme en Afrique : Protecteur ou prétendus protecteurs », 2006, disponible sur ligne http://www.hrw.org/french/reports/hrc/resume.html, consulte Janvier, 2006.
[751] GOSL, 2004 « *The Human Rights Commission of Sierra Leone Act* », 2004, Freetown.
[752] *Ibid*, p.6

de la promotion et de la protection des Droits de l'Homme reposait essentiellement entre les mains des organisations internationales telles que la MINUSIL et d'une poignée d'ONG locales. Suite au retrait de la MINUSIL, le Bureau intégré des Nations Unies pour la Sierra Leone (UNIOSIL)[753] fut créé pour assister le gouvernement dans l'élaboration d'un plan d'action national en matière de Droits de l'Homme. Il fut également chargé de diligenter la mise en œuvre des recommandations de la Commission de Vérité et de Réconciliation et de renforcer l'État de droit. La plupart de ces missions furent reprises par le HRCSL après la fermeture de l'UNIOSIL. Le HRCSL devint opérationnel en 2006 et bénéficia d'un soutien important de la communauté internationale en matière de renforcement des capacités, en vue d'assurer la promotion des activités de défense de Droits de l'Homme de manière durable. Depuis sa création, une surveillance permanent, une sensibilisation et un plaidoyer accrus ont permis l'amélioration du respect des droits de la femme et de l'enfant avec l'adoption de trois projets de loi sur la femme et d'un texte sur les droits de l'enfant, conformément aux recommandations de la Commission de Vérité et de Réconciliation.

3.2. Le Bureau du médiateur

Le Bureau du médiateur, organe étatique indépendant créé en 2000, est une institution de promotion de la justice sociale. Sa création, selon le Médiateur[754], survint à la faveur du processus de démocratisation et son objectif global est de lutter contre la corruption, l'injustice et la mauvaise gouvernance. Selon cet acte[755], le Médiateur ouvre des enquêtes sur les plaintes formulées par les citoyens sur l'abus de fonction ou la mauvaise gestion des affaires par les institutions gouvernementales (y compris, par exemple, les cas de discrimination, d'autoritarisme, de dissimulation des informations sur les droits d'une personne, de défaut de réponse à une correspondance d'un usager, de non respect de la procédure et de négligence). Le Médiateur assiste également le gouvernement sur les questions relatives aux lois qui compromettent le fonctionnement normal des institutions publiques, il formule des recommandations à l'attention du

[753] Voir, www.ohchr.org/africaregion/programs/slsummary0809.aspx. Consulte, janvier 2006.
[754] Interview accordé par le Médiateur, 3 mai 2002, Freetown.
[755] GOSL, 1997. *The Ombudsman Act, 1997*. Government of Sierra Leone.

gouvernement au sujet de plaintes du public et suggère des mesures de redressement. Depuis sa création, ce bureau a eu à traiter une série d'affaires relatives à des abus de pouvoir. En 2002, 570 personnes sollicitèrent l'intervention du Médiateur contre 812 en 2003[756], ces chiffres ne représentant que les cas enregistrés dans la capitale, Freetown, et les villes voisins. Bien que la création de cette institution constitue une soupape de sécurité pour canaliser les griefs de la population contre les abus de l'Etat, sa responsabilité reste très limitée. En outre, très peu de citoyens connaissent cette institution et comprennent son rôle. Il existe très peu d'interactions entre les organisations de la société civile et le bureau du Médiateur et son action reste confinée jusqu'à présent à la capitale, ce qui limite son accessibilité pour la majorité des citoyens qui vivent dans les provinces.

3.4. La Commission indépendante chargée des médias

La Commission indépendante chargée des médias (IMC) fut instituée par une loi en 2000[757], en tant qu'organe autonome de régulation des moyens de diffusion de l'information en Sierra Leone. Elle fut conçue pour contribuer à « promouvoir des médias libres et pluriels à travers la Sierra Leone et veiller à ce que les institutions médiatiques soient le plus efficace possible en matière d'offres de services médiatiques »[758]. Cette commission a pour mission principale « d'être l'un des piliers de la démocratie en assurant le maintien de médias libres et pluriels en Sierra Leone »[759]. Au nombre de ses objectifs fondamentaux figurent la promotion du professionnalisme et le développement du secteur médiatique ainsi que la protection des intérêts des journalistes. L'IMC est devenue opérationnelle en 2001 et a depuis entrepris diverses activités dont le règlement des contentieux entre les journalistes, les structures médiatiques, le gouvernement ou la population. Elle a également eu à traiter des affaires relatives à des articles diffamatoires vis-à-vis de personnages publics et privés. Selon l'ancien président et commissaire,

---

[756] Rapport annuel du Bureau du Médiateur, 2003, Freetown.
[757] Voir GOSL 2000, « The Independent Media Commission Act 2000 ». Sierra Leone.
[758] Voir www.imc-sl.org/index.html consulte Juin 2006.
[759] Rapport annuel, 2006, *Independent Media Commission*, (IMC) 2006, Freetown. p.4, disponible en ligne www.imc-sl.org/index.html, consulte juin 2006.

l'existence de cette institution a contribué à redéfinir les contours du paysage médiatique du pays[760].

La création de l'IMC peut être liée au développement du secteur médiatique. Depuis la fin du conflit, le paysage médiatique du pays s'est en effet élargi et diversifié à un rythme soutenu. Il existe une multiplication des stations radio, des chaînes de télévision et des journaux quotidiens et hebdomadaires depuis Freetown. Cette transformation du secteur médiatique a incontestablement modifié les conditions du partage d'informations et de connaissances. Actuellement, il existe quarante journaux en circulation dans le pays et les stations de radio locales indépendantes se multiplient à travers le pays. De nos jours, pratiquement toutes les grandes communautés et localités rurales et urbaines disposent de stations de radio FM. Une enquête conduite en 2004 par Talking Drun Studio montra que « le secteur médiatique sierra léonais s'est diversifié à un rythme soutenu au cours de ces dix dernières années. Il y a eu une prolifération des stations radio à travers le pays ; le service de télévision s'est établi dans certaines provinces ; les journaux ont une parution quotidienne et hebdomadaire à Freetown »[761]. L'enquête indiqua également qu'il existait plus de vingt-trois stations radio FM indépendantes dans le pays, accessibles au grand public[762].

Depuis lors, ce nombre n'a cessé de croître. Au regard du taux d'analphabétisme dans le pays, la radio demeure le canal de prédilection pour l'information et la communication. A l'heure actuelle, les radios communautaires sont devenues d'importants vecteurs de développement de la démocratie locale. Ces relais médiatiques sont une source d'information pour les acteurs étatiques et non étatiques. Le processus de décentralisation a également contribué au rôle et au développement de la radio communautaire. Les émissions-débats et les entretiens radiodiffusés sont devenus des instruments privilégiés pour l'interaction entre l'Etat et la société. Les ministres du gouvernement et les fonctionnaires sont généralement invités aux émissions qui offrent aux citoyens l'occasion d'aborder

---

[760] Interview accordé par un commissaire, IMC, 20 Janvier 2007, Freetown.
[761] SFCG, 2007, Sierra Léone: Key Findings from 2005 Media Sector Mapping Survey, (Search For Common Ground), www.sfcg.org, consulte Octobre 2007.
[762] *Ibid*

des préoccupations d'ordre national ou local telles que la fourniture de services et la corruption. En informant les citoyens sur les activités gouvernementales et en leur offrant un espace pour exprimer leurs opinions sur les affaires publiques, les médias jouent un rôle crucial dans la promotion de la responsabilité sociale. Compte tenu de leurs programmes variés, les radios sont devenues un véritable lieu de débat. Le vice-président de l'association des journalistes sierra léonais (SLAJ) affirme que l'amélioration de la presse au fil des années est davantage liée à la détermination des journalistes à s'affirmer qu'aux opportunités offertes à eux par les autorités[763]. Aujourd'hui les médias sont au premier plan de la promotion de la bonne gouvernance et de la liberté d'expression. La Sierra Leone continue à bénéficier d'un rang satisfaisant dans le classement de Freedom House en tant que démocratie « prometteuse » où les droits fondamentaux de l'Homme et la liberté d'expression sont largement respectés[764].

Ces développements ne sauraient être dissociés de l'important soutien dont le secteur médiatique a bénéficié de la part des institutions et organisations internationales. Le DFID a ainsi apporté le financement initial pour la création de l'IMC[765]. En outre, la *Thomson Foundation*, un organisme caritatif basé au Royaume-Uni qui forme des journalistes à travers le monde, a mis en œuvre des programmes de formation spécialisée aux journalistes ainsi que des bourses pour suivre des formations médiatiques au Royaume-Uni[766]. Par ailleurs, des ONG internationales telles que *Netherlands Community Radio project*, *Search For Common Ground* et le *Developing Radio Partners* ont joué un rôle déterminant dans la multiplication des radios indépendantes dans le pays[767]. Tout cela souligne comment la radio, en tant qu'instrument de réflexion, a un impact immense sur la consolidation des pratiques démocratiques. On peut aussi remarquer que l'apparition et la prolifération de radios communautaires en Sierra Leone et dans d'autres pays africains constitue un élément clé dans le processus de transfert des valeurs néolibérales. En dépit des progrès remarquables enregistrés en matière de

---

[763] Interview accordé par GORDON, O, rédacteur un chef, PEEP MAGAZINE, 18 janvier 2007, Freetown.
[764] Voir Freedom House Ratings; www.freedomhouse.org. Juin 2007.
[765] Voir Rapport annuel, *Independent Media Commission*, Freetown, www.imc-sl.org/index.html, 2006.
[766] Voir http://www.thomsonfoundation.org/index.aspx, Juin 2006.
[767] SFCG, 2007, *op. cit*

régulation du secteur médiatique et de l'amélioration de la liberté d'expression dans le pays, le secteur demeure confronté à certains défis. La plupart des journalistes sont d'avis que le *Public Order Act* (loi relative à l'ordre public) et le *Media Practitioner Act* (loi sur la profession médiatique) ont porté un coup d'arrêt à la liberté de la presse[768]. Du fait de leur lectorat limité et de la faiblesse de leur circulation, la plupart des journaux survivent difficilement et arrivent avec beaucoup de peine à maintenir leur qualité et leur crédibilité. Les reporters sont mal payés et sont, de ce fait, vulnérables à la corruption. C'est dans une large mesure la raison pour laquelle la presse écrite du pays fait couramment recours au « griotisme » ou au journalisme partisan. Tous ces facteurs portent ombrage aux qualités professionnelles des journalistes et affectent la crédibilité de la presse écrite.

4. Le processus de justice transitoire

Le processus de justice transitoire en Sierra Leone peut être perçu comme une réponse aux violations des Droits de l'Homme qui caractérisent les conflits, et à l'effondrement apparent du système judiciaire du pays. Ainsi, le développement d'une culture de Droits de l'Homme et le renforcement de l'Etat de droit constituent des aspects clés du processus de reconstruction de l'Etat. Les mécanismes de justice transitoire sont devenus caractéristiques de l'édification des institutions post-conflictuelles. Conçus comme des instruments destinés à traiter les cas avérés de violation des Droits de l'Homme, ils en sont venus à représenter l'un de ces mécanismes à travers lesquels les idéaux de la justice internationale s'institutionnalisent dans les démocraties transitoires. Le cas de la Sierra Leone permet de comprendre comment le concept et la pratique de la justice internationale s'articulent et se diffusent à travers le système international. Ces formes de diffusion mettent en relief le rôle joué par les acteurs internationaux et locaux dans la construction de l'Etat de droit. Cette partie se propose d'aborder la nature de ce processus et de mettre en lumière le rôle joué par les acteurs internationaux et, en particulier, les organisations des Droits de l'Homme.

---

[768] Interview accordé par GORDON, O, rédacteur un chef, PEEP MAGAZINE, 18 janvier 2007, Freetown.

De nos jours, les régimes démocratiques instaurés après plusieurs années de répression ou de conflit, sont souvent confrontés à la nécessité de mettre en place des mécanismes de réponse aux violations des Droits de l'Homme héritées du passé. Cette tendance reflète également l'attention croissante portée, dans le droit international, aux obligations des Etats à traiter les violations des Droits de l'Homme. De telles obligations peuvent être perçues comme des éléments du programme de *liberal peace* dans lequel les sociétés issues de conflits sont censées être reconstruites sous la forme de sociétés démocratiques. A cet égard, les Etats post-conflictuels subissent généralement une pression importante de la part des organisations internationales et des gouvernements occidentaux qui appellent à la création de ces mécanismes comme un moyen de développer une culture des Droits de l'Homme, plus particulièrement, suite à des conflits sociaux intenses. Selon Teitel, ces mécanismes de responsabilité sont des symboles importants de la transition libérale[769] qui, selon lui, sont généralement créés au cours de la transition politique et qui tendent à avoir un impact sur cette transition. Ceci va dans le sens de l'affirmation selon laquelle la réparation des erreurs passées ne constitue pas uniquement une obligation légale et un impératif moral pour les gouvernements, mais également un test pour le rétablissement de l'Etat de droit dans les situations de transition vers la démocratie[770]. L'hypothèse qui sous-tend cette idée est que les mesures de responsabilité contribuent à la prévention des violations des Droits de l'Homme tout en posant les jalons d'un développement démocratique durable. Cette idée est importante pour la compréhension de la dynamique des mécanismes de justice transitoire à la fois comme outil de promotion de l'Etat de droit et comme vecteur de mondialisation des principes et valeurs de la justice internationale. C'est dans ce contexte que seront analysés les efforts menés par la Sierra Leone pour s'attaquer aux violations des Droits de l'Homme commises dans le passé.

---

[769] TEITEL. R.G. 2000, *Transitional Justice*, Oxford, Oxford University Press.

[770] *Ibid*

4.1. Deux principaux modèles

Les travaux portant sur la justice de transitoire distinguent différentes méthodes pour traiter les anciens cas de violation des Droits de l'Homme. Deux principaux modèles ont été principalement utilisés : celui de la Commission de Vérité et le modèle de poursuites judiciaires. Tandis que l'Afrique du Sud opta pour le premier, la Sierra Leone choisit d'embrasser les deux. Les processus de vérité prennent souvent la forme de commissions de vérité, dont l'objectif principal est d'enquêter et de mettre à jour la vérité concernant les violations des Droits de l'Homme perpétrées dans le passé, ce qui s'accompagne habituellement d'un rapport global sur les résultats et les recommandations formulées. Les commissions de vérité sont devenues de plus en plus fréquentes au cours des dernières années, comme mécanisme privilégié de traitement de l'héritage d'un passé sanglant. D'après Hayner[771], les commissions de vérité sont « en partie un reflet du succès limité des approches judiciaires, en matière de responsabilité, et de la nécessité évidente d'autres mesures pour reconnaître les délits du passé et confronter, sanctionner ou amener les personnes à se repentir et réformer les institutions par rapport à leur responsabilité dans ces violations ». La Commission Vérité et Réconciliation (CVR) de l'Afrique du Sud constitue le modèle le plus récent de commission de vérité.

Le modèle de poursuite judiciaire s'appuie sur la poursuite des responsables de violations des Droits de l'Homme dans le cadre de procès. Il peut prendre la forme d'un procès local, comme la Cour Spéciale pour la Sierra Leone ou d'un Tribunal Pénal ad hoc, tel que le Tribunal Pénal International pour le Rwanda. L'objectif est d'amener les responsables de violations des Droits de l'Homme devant la justice. La conjugaison de la vérité et la réconciliation fut pour la première fois clairement formulée en Afrique du Sud où la Commission Vérité fut combinée à une approche quasi-judiciaire de responsabilité des coupables, option préférée à celle d'une amnistie générale. Une organisation similaire fut d'abord

---

[771] HAYNER, P.B. 2001, *Unspeakable truths: facing the challenge of truth commissions*, New York/ Londres, Routledge, p.34. Voir egalement, KRITZ, N. J. 1996. The Rule of Law in the Post-Conflict Phase: Building a Stable Peace, in CROCKER, C.A, HAMPSON,F.O et AALL, P. (eds), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, D.C.: USIP Press, : 587-606.

proposée en Sierra Leone, où la Commission fut dotée du pouvoir de recommander des actions judiciaires à l'encontre de certains auteurs d'exactions. Cette étude ne s'appesantira pas sur l'analyse des arguments selon lesquels « les processus de vérité » sont mieux indiqués pour s'attaquer au passé que la procédure judiciaire. Mais elle s'intéresse au fait que la Sierra Leone mena ces deux processus et à l'impact de ceux-ci sur la construction de l'Etat de droit en Sierra Leone et sur la restauration des institutions juridiques.

Suite au succès de l'approche sud-africaine, le concept CVR acquit une notoriété comme étant ce que Sesay appelle le « traitement unique pour tous les syndromes »[772]. La CVR ayant marché en Afrique du Sud, il semblait qu'elle pourrait être indiquée pour d'autres pays en transition, quelles que soient leurs trajectoires sociopolitiques. Par conséquent, le modèle sud-africain fut érigé au rang de modèle pour le traitement des cas de violation des Droits de l'Homme perpétrés dans le passé et devint la voie de reconstruction et de renforcement de l'Etat de droit dans des sociétés en transition. De nombreux spécialistes de la reconstruction virent le processus de CVR non comme une fin en soi, mais comme une marque de la réconciliation nationale et de la consolidation de la paix post-conflictuelle[773]. Hayner identifie quatre éléments récurrents dans les commissions de vérité. Premièrement, l'accent est mis sur le passé. Deuxièmement, le but est de dresser un tableau complet des violations des Droits de l'Homme et du droit international pendant une période de temps limitée. Troisièmement, elles existent pour une période de temps bien définie et produisent un rapport complet assorti des conclusions détaillées et de recommandations. Quatrièmement, elles sont investies du pouvoir d'accès aux informations sur des questions sensibles.

D'après Bjorn Petersson[774], le processus de la CVR intègre certains éléments dont la vérité, la justice et les réparations. Ce processus revient à révéler la vérité au sujet d'actions passées, à exercer la justice par le pardon des personnes

---

[772] SESAY, A. 2007 « Does One Size Fit All? The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission Revisited », *Nordiska Afrikainstitutet, Discussion Paper*, 36, Uppsala.
[773] LAX, I. 2001, « Strategies and Methodologies for Finding the Truth », texte présenté au séminaire sur *Operational and Managerial Questions related to the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Freetown, mai 29 à 1 juin 2001. Voir egalement PETERSSON, B. 2005. « Post-conflict reconstruction in Sierra Leone: Lessons Learned », IDEA, : 7-31.
[774] PETERSSON, B, *op.cit*

ayant subi des violations des Droits de l'Homme et à l'octroi de réparations à ces dernières pour les aider à affronter les difficultés matérielles et sociales liées aux abus dont elles ont souffert. Dans le cas de la Sierra Leone, « le discours officiel porte davantage sur le pardon individuel que sur la justice et les réparations »[775], ce qui rendit cet exercice quelque peu différent des autres cas. Enfin, il est également question des réformes institutionnelles, dans la mesure où les processus de la CVR sont censés conduire à des recommandations sur une réforme des institutions de l'Etat, qui aille de pair avec la transition vers un Etat et une société démocratiques.

4.2. La Commission Vérité et Réconciliation

A la différence du cas sud-africain où les négociations politiques internes furent à la base du processus de la justice transitoire, la Sierra Leone bénéficia des efforts nationaux et internationaux. La création de la CVR bénéficia d'une reconnaissance officielle dans l'accord de paix de Lomé signé par le RUF et le gouvernement sierra léonais en juillet 1999. Cet accord stipule qu'« une Commission Vérité et Réconciliation sera mise sur pied pour traiter des cas d'impunité, briser le cycle de la violence, offrir un forum pour permettre tant aux victimes qu'aux responsables de violations des Droits de l'Homme de raconter leur histoire, mettre à jour le passé afin de faciliter la cicatrisation effective et la réconciliation »[776]. La loi qui porte création de la Commission Vérité et Réconciliation fut adoptée le 22 février 2000 et donna mandat à la commission pour « effectuer un recensement impartial des violations des Droits de l'Homme et du droit international humanitaire en rapport avec le conflit armé en Sierra Leone, depuis son déclenchement en 1991 jusqu'à la signature de l'accord de paix de Lomé ; s'attaquer à l'impunité, répondre aux besoins des victimes, promouvoir la cicatrisation et la réconciliation et prévenir la répétition de ces violences et abus »[777]. Par ailleurs, cette loi prévit l'élaboration d'un rapport intégrant « les recommandations sur les réformes et autres mesures, quelles soient d'ordre légal, politique ou administratif, nécessaires à la réalisation des objectifs de la commission, notamment celui prévoyant un recensement impartial, la prévention de la répétition de ces actes de

---

[775] SESAY, A. *op.cit,* p.15
[776] Accord de paix de Lomé, 1999, Article XXXVI, *op.cit*
[777] GOSL, 2000, *Truth and Reconciliation Act,* Supplement to the Sierra Leone Gazette, 131(9), 10 février, 2000, Freetown.

violation et d'abus, la lutte contre l'impunité, la réponse aux besoins des victimes et la promotion de la réconciliation »[778].

La pertinence de la CVR dans la situation sierra léonaise repose sur le fait que la CVR est considérée comme un mécanisme de consolidation de la paix post-conflictuelle. D'après Sesay, « il est entendu que, ce n'est qu'après la réconciliation que pourront émerger la paix et la stabilité post-conflictuelles, nécessaires au lancement et à l'accélération du processus de reconstruction de l'Etat »[779]. La plupart des critiques perçoivent la réconciliation comme englobant les activités post-conflictuelles telles que la reconstruction socio-économique, la consolidation de la paix et la réforme politique, dont l'ouverture de l'espace politique à la participation populaire. « Cette action nécessitera la mise en place de nouveaux programmes économiques et de nouvelles institutions et structures conçues, non seulement pour répondre aux facteurs et aux questions fondamentales à l'origine du conflit, mais également pour profiter des nouvelles perspectives qu'offre la société post-conflictuelle »[780]. En Sierra Leone, la commission débuta ses activités en juillet 2002 avec, à sa tête, un évêque de l'Eglise méthodiste sierra léonaise, Joseph Humper.

A la différence de la Cour Spéciale, la CVR souffrit d'un manque de financements, qui entrava le bon démarrage du processus. Ainsi, au cours de sa première année d'exercice, la commission bénéficia uniquement de 3,5 millions de dollars sur les 6,5 millions qui avaient été promis par les bailleurs de fonds[781]. Ce début difficile mit en évidence l'intérêt de la communauté internationale pour la Cour Spéciale plutôt que pour la CVR. En juillet 2003, l'équipe de la CVR avait déjà parcouru la majeure partie du pays pour recueillir les témoignages des victimes et ceux des auteurs d'exactions, organisant également des cérémonies symboliques de réconciliation. Fin 2003, la commission soumit son rapport, assorti de recommandations relatives aux questions de bonne gouvernance, de respect des Droits de l'Homme et des réformes des institutions étatiques.

---

[778] *Ibid,* p.4.
[779] SESAY, A, *op.cit*, p.23
[780] *Ibid*, p.23
[781] GBERIE, L. 2003, « Briefing: The Special Court of Sierra Leone » *African Affairs*, 102, : 637-648.

4.3. La Cour Spéciale

L'origine de la Cour Spéciale peut être vue comme étant liée à l'échec de l'Accord de Lomé à répondre de manière adéquate à la question de la lutte contre l'impunité des coupables de violations des Droits de l'Homme. Si l'Accord de Lomé fut considéré comme un pas encourageant vers le dénouement de la guerre civile, il connut un accueil hostile tant en Sierra Leone qu'à l'étranger. Aucune disposition ne prévoyait que la CVR puisse traiter la question de l'impunité. Cet accord prévoyait également une amnistie générale qui protégeait le RUF contre la justice. Selon l'accord « dans le but de consolider la paix et de promouvoir la reconsolidation nationale, le gouvernement sierra léonais devra veiller à ce qu'aucune action officielle ou judiciaire ne soit entreprise contre un membre du RUF/SL, de l'ex-AFRC, de l'ex-SLA ou du CDF, en relation avec un acte qu'il aurait commis en tant que membre de ces organisations, depuis le mois de mars 1991 jusqu'au moment de la signature du présent accord ».[782] Dans une déclaration sur l'accord de paix, l'organisation Article 19 contesta la clause relative à l'amnistie et le représentant du Secrétaire Général des Nations Unies en Sierra Leone estima que cette clause représentait un obstacle à l'espoir de paix et de justice en Sierra Leone.

Le Haut Commissaire des Nations Unies aux Droits de l'Homme fit également appel à une éventuelle poursuite des responsables de violations flagrantes des Droits de l'Homme en Sierra Leone, affirmant que les Nations Unies ne seraient pas tenues par la clause de l'accord portant sur l'amnistie[783]. Cette hostilité affichée par rapport à l'amnistie refléta également le sentiment général en Sierra Leone. « Accorder l'amnistie et des postes gouvernementaux aux rebelles constituait un mépris des principes fondamentaux des Droits de l'Homme et de la démocratie. L'Accord était non seulement une terrible injustice contre les victimes, mais il renforçait également la ferme conviction des rebelles que de grossières atrocités pouvaient générer de juteux dividendes politiques. Il s'agissait d'un

---

[782] Accord de paix de Lomé, 1999, *op.cit,* Article IX
[783] ARTICLE 19 et Forum of Conscience, 2000, *MOMENTS OF TRUTH IN SIERRA LEONE Contextualising the Truth and Reconciliation Commission,* Voir, http://www.article19.org/pdfs/publications/sierra-leone-moments-of-truth.pdf, Avril 2002.

instrument équivoque de gestion du conflit. C'était la première fois que des gangs armés étaient récompensés en se voyant attribuer des postes de pouvoir par la communauté internationale sans passer par un mandat démocratique »[784].

Suite à une requête du Chef de l'Etat et une série de négociations entre le Secrétaire Général de l'ONU et le gouvernement sierra léonais, le Conseil de Sécurité des Nations Unies vota une résolution, le 14 octobre 2000, pour la création d'une cour spéciale limitée au jugement « des personnes qui assument la plus grande part de responsabilités des actes de violations graves du droit humanitaire international et de la législation sierra léonaise…y compris les leaders qui, en commettant de tels crimes, ont menacé la mise en œuvre du processus de paix en Sierra Leone »[785]. Les crimes qui relèvent de la compétence de cette cour incluent les crimes contre l'humanité, les violations de l'Article 3 de la convention de Genève, les autres violations graves du droit humanitaire international, ainsi que certains crimes du ressort de la législation nationale (notamment les crimes sexuels dont les viols). Le Cour a prééminence sur les juridictions nationales de la Sierra Leone. Le projet de résolution stipule que l'amnistie consacrée par l'Accord de Lomé sera applicable aux violations relevant de la législation sierra léonaise, et non aux violations du droit international. La Cour Spéciale était censée fonctionner aux côtés de la CVR et couvrir toute la période d'exactions, de novembre 1996 jusqu'au moment de l'adoption du projet de statut[786].

Initialement, la Cour Spéciale avait un mandat de trois ans et un budget estimé à 58 millions de dollars. Ce tribunal était géré par un comité de gestion constitué des représentants des nations contribuant à son financement. Les juges provenaient de divers pays et deux étaient originaires de Sierra Leone. A la différence du Tribunal pour le Rwanda, la Cour Spéciale pour la Sierra Leone s'implanta dans le pays même qui connut les scènes de crime, ce qui la rendit accessible aux Sierra Léonais. Elle prononça ses premières inculpations en mars 2003 à l'encontre de sept personnes « célèbres » qui, d'une manière ou d'une

---

[784] BANGURA.Y. 2000. « Strategic Policy Failure and Governance in Sierra Leone », *Journal of Modern African Studie*s, volume 38, n° 4, p.565
[785] UNSC/R 1315, 2000. http//www.un.org, septembre 2000, Voir aussi GOSL 2002, *Supplement to the Sierra Leone Gazette CXXXIII*, (22), 25 avril, 2002.
[786] GBERIE, L, 2003, *op.cit.*

autre, étaient liées au conflit en Sierra Leone. Il s'agissait de Foday Sankoh, leader du RUF, de Hinga Norman, un célèbre ministre du gouvernement et commandant des milices Kamajoi, Johny Paul Korom, un ancien leader du régime de la junte AFRC, Sam Bockarie, un ancien commandant d'unité du RUF, Issa Sesay, un ancien leader par intérim du RUF, Augustine Gbao, un ancien chef de la sécurité du RUF. Vers la fin de l'année 2005, la Cour inculpa l'ancien président libérien Charles Taylor qui fut par la suite arrêté au Nigeria et reconduit en Sierra Leone pour y être jugé. Pour des raisons de sécurité, Taylor fut transféré à La Haye en Hollande. Depuis lors, la majorité des personnes qui avaient été inculpées décédèrent et jusqu'ici, seuls Issa Sesay, Augustine Gbao et autres combattants de la rébellion et de la junte sont détenus par la Cour[787].

Une série d'organisations non gouvernementales est à l'origine de la création et du fonctionnement des mécanismes de transition. La plupart d'entre elles sont des organisations de défense des Droits de l'Homme basées hors de la Sierra Leone. Par exemple, avant l'accord de Lomé, l'organisation de défense des droits de l'homme basée au Royaume-Uni, Article 19[788], déposa une requête pour la création d'une Commission de Vérité qui devait « participer aux efforts de recherche d'une solution équitable tout en prenant en considération les impératifs de justice et de réconciliation »[789]. En collaboration avec une ONG locale appelée *Forum of Conscience*, l'organisation britannique engagea un travail préparatoire et une campagne publique pour la création de cette commission[790]. Une proposition similaire avait été formulée lors d'une rencontre du comité des Droits de l'Homme invitée par la MINUSIL le 19 février 1999 à Conakry, en Guinée pour permettre au pays de faire face aux conséquences de la crise, en entendant la vérité directement de la bouche des auteurs des violations flagrantes des Droits de l'Homme, en aidant les survivants à affronter leurs traumatismes et en recommandant des poursuites judiciaires contres certains auteurs des pires violations .

---

[787] *Ibid*
[788] Article 19, est une organisation des droits de l'homme fondée en 1987 qui lute pour promouvoir la liberté d'expression de part le monde.
[789] ARTICLE 19 et Forum of Conscience, 2000, *op.cit*, p. 10
[790] Interview accordé par CAULKER, J, directeur, *Forum of Conscience*, 15 mai 2002, Freetown.

Le rôle du Centre international de la justice transitoire (ICTJ), basé à New York, fut déterminant dans la création de la commission et de la Cour Spéciale. Fondée en 2000, elle s'inspira de l'expérience sud-africaine et des acteurs principaux ayant travaillé pour la Commission Vérité et Réconciliation (CVR). L'ancien chef de l'ICTJ était le vice-président de la CVR, Alex Borain. Le Centre avait pour objectif principal d'aider les pays à résoudre les problèmes de responsabilité des atrocités commises en masse ou de violations des Droits de l'Homme commises dans le passé[791]. Cette organisation fut engagée par les Nations Unies pour élaborer des projets de loi sur la CVR et sur la Cour Spéciale. Par ailleurs, elle fut impliquée dans le renforcement des capacités du personnel local en charge du secrétariat de la CVR et elle offrit de l'expertise à la CVR et à la Cour Spéciale.

L'organisation *No Peace without Justice* (NPWJ) œuvre pour la protection et la promotion des Droits de l'Homme, de la démocratie, de l'Etat de droit et de la justice internationale. Créée en 1995, elle mène des programmes dans de nombreux pays, dont la Sierra Leone[792] où elle créa un bureau local doté d'un centre de ressources à proximité de l'enceinte de la Cour Spéciale. Son programme de justice pénale internationale visait à promouvoir et à renforcer le système international de justice pénale et son travail en Sierra Leone fut orienté par ce programme. L'organisation mit en œuvre des formations dans le domaine du contrôle des décisions judiciaires, des programmes de recherche et d'éducation du public sur la Cour Spéciale. Il soutint également la création d'une coalition d'ONG locales appelée *Special Court working Group*, conçue pour mener des actions de sensibilisation du public et promouvoir l'acceptation du travail de la Cour Spéciale[793].

Global Rights et *Amnesty International* furent également très actives dans le processus de justice transitoire. L'apport d'*Amnesty International* dans ce processus fut son implication dans le processus en faveur de l'abolition de la peine du mort. Cette organisation s'impliqua en raison du fait qu'elle tenait à s'assurer

---

[791] Voir www.ictj.org. Juin 2004
[792] Voir www.npwj.org. Juin 2004.
[793] Interview accordé par FATOMA, S. chef du *groupe du soutien de la cour spéciale*, Freetown, mai 2003.

que ce processus soit traduit dans les procédures judiciaires locales, plus particulièrement en ce qui concerne la peine du mort[794]. De plus, son engagement auprès de la Cour Spéciale rentrait dans le cadre de sa campagne internationale visant à faire juger Charles Taylor pour les actes de violations des Droits de l'Homme perpétrés lors de la guerre civile en Sierra Leone et au Libéria. Ainsi, la Cour Spécial offrit une occasion idéale pour la poursuite de cet objectif. L'antenne locale d'*Amnesty International* était un des principaux membres du *Special Court working group*. *Global Rights* dispensait également des programmes sur le processus de justice transitoire, comme la sensibilisation du public et accordait des subventions en faveur des organisations désireuses de travailler sur ce thème. Avant le démarrage des activités de la CVR et de la Cour Spéciale, cette organisation avait déjà créé un bureau local à Freetown. Elle contribua au financement de la CVR et à la création du secrétariat de cette institution[795].

L'unique organisation du Sud qui s'impliqua dans ce processus était le *Centre for the Study of Violence and Reconciliation* (Centre d'Etude de la Violence de la Réconciliation) basé en Afrique du Sud. Fondée en 1989[796], cette organisation joua un rôle crucial dans le processus sud-africain. Forte de son expérience et de son expertise en matière de réconciliation, elle fut engagée par de nombreux bailleurs de fonds tels que Article 19 afin d'apporter sa contribution au processus sierra léonais. L'apport qui en était attendu était la promotion de l'appropriation locale du processus, alors que la communauté internationale jouait un rôle prépondérant dans le processus. L'organisation accueillit une coalition d'ONG sierra léonaises, le *TRC working group*, en visite en Afrique du Sud. Le but était d'informer cette coalition sur l'importance de l'appropriation locale et sur l'expérience sud-africaine. Le personnel de la CSVR effectua également plusieurs visites de travail en Sierra Leone pour renforcer les capacités des organisations locales sur des sujets tels que l'assistance psychologique aux victimes, la recherche et la réconciliation au niveau local[797]. Le rôle de ces organisations mit en évidence le fait qu'elles représentaient des mécanismes de transmission et de

---

[794] Voir aussi la campagne contre Charles Taylor, www.amnestyinternational.org, octobre 2005.
[795] Interview accordé par le responsable de programme 25 avril 2002, Freetown.
[796] Voir www.csvr.org.za, Juin 2004.
[797] Truth Bulletin, No 9, novembre/décembre 2001, Freetown.

diffusion des valeurs néolibérales vers le Sud. Il est intéressant de noter que ces organismes sont, pour la majorité, financés par des institutions telles que *Ford foundation*, *Macarthur Foundation*, *George Soros open society foundation* et *National democratic Institute* basées à Washington et qui ont pour but de promouvoir les valeurs démocratiques. Elles constituent donc des acteurs clés dans la diffusion des valeurs démocratiques et dans la manière dont ces valeurs sont appropriées par les acteurs locaux.

Il est évident que l'objectif principal tant de la CVR que de la Cour Spéciale était de contribuer à créer une paix durable à travers la réconciliation et la justice après la décennie de conflit ayant ravagé le pays. Dans divers milieux, la création de la Cour Spéciale fut perçue comme un élément de l'effort international de lutte contre l'impunité même dans les coins les plus reculés du monde comme la Sierra Leone. Pour la plupart des défenseurs du processus, les institutions telles que la Cour Spéciale laissent un héritage de « jurisprudence transparente qui contribuera énormément à l'éradication de l'impunité et de la propension aux pratiques de corruption dans le secteur judiciaire»[798] dans le pays. Ces sentiments furent répercutés aussi bien sur le plan national que sur le plan international. Un groupe de militants des Droits de l'Homme affirma : « Nous ne pouvons progresser que si nous nous attaquons aux causes de la guerre »[799]. Pour la majorité des observateurs, le processus de justice transitoire représente un important instrument de clôture après un conflit[800]. En dépit de son importance symbolique dans la construction d'un Etat et d'une société démocratiques, ce processus resta confronté à des défis qui, d'ailleurs, suscitèrent des interrogations sur la nature de la justice internationale dans les sociétés en transition.

Au nombre de ces difficultés figurait le rôle prépondérant de la communauté internationale dans le processus. D'après Petterson[801], la nature de l'implication internationale dans les mécanismes de justice transitoire peut s'avérer cruciale dans l'évaluation du succès de ces processus. En ce qui concerne la Sierra Leone, la réalité est que l'absence de volonté politique et d'efficacité de la part du gouvernement dans la

---

[798] GBERIE, L, 2003, *op.cit*
[799] ALLEN, P.J, LAHAI, S.B et O'CORNEL, J. 2003, *Sierra Leone's Truth & Reconciliation Commission and the Special Court: A citizen's handbook*, Freetown, p.48
[800] Gberie, L. 2003, *op.cit*
[801] PETTERSON, B, *op.cit*

conduite du processus créa un vide qui dû être comblé par la communauté internationale. Outre le fait qu'elle finança la CVR et la Cour Spéciale, elle apporta également une expertise en matière de gestion de ces deux institutions. Par ailleurs, l'implication des organisations locales dans ce processus fut également déterminée par les partenaires internationaux qui pourvoyaient à leur financement. La plupart des observateurs perçurent le rôle de la communauté internationale comme une sorte de « télécommande» qui était vouée à minimiser l'appropriation locale du processus. C'est peut-être ce qui explique le manque général d'attachement de la population à l'ensemble du processus[802].

L'autre défi était relatif à la nature des relations entre la Cour et la CVR. En dépit de la prééminence dont jouissait la Cour sur la CVR, les groupes de la société civile aussi bien que les membres de la commission se plaignirent de ce que les inculpations de la Cour Spéciale entravaient le travail de la CVR. Ils déplorèrent notamment le fait que de nombreux ex-combattants qui auraient pu témoigner devant la commission y furent réticents de peur d'être jugés plus tard par la Cour. Le calendrier des deux institutions mit en relief les difficultés de l'implication internationale dans le processus. Ainsi, la Cour Spéciale fit ombrage au travail de la CVR, minimisant de ce fait l'importance du processus de réconciliation. La plupart des auditions de la CVR, plus particulièrement celles dans la capitale Freetown, furent infructueuses, bien qu'il soit difficile d'imputer directement ce fait au rôle autoritaire de la Cour Spéciale[803].

En outre, l'incapacité des mécanismes de justice transitoire à répondre aux attentes engendrées par le processus souleva de nombreuses interrogations quant à sa viabilité et à sa légitimité aux yeux des citoyens. Comme le déplorait Sesay, « globalement, les attentes du public par rapport à la CVR n'ont pas été satisfaites »[804]. En dépit des nombreuses recommandations pertinentes formulées par la CVR, le gouvernement manqua de volonté politique et de ressources pour les mettre en œuvre. Un des axes majeurs était relatif aux réparations à accorder aux victimes. Dès le départ, l'idée répandue était que le fait que la vérité devait conduire à la réconciliation nationale en permettant aux victimes de faire face aux bourreaux qui leur demanderaient pardon.

---

[802] Interview accordé par CAULKER, J, directeur, *Forum of Conscience*, 15 mai 2002, Freetown.
[803] J'ai eu à participer à quelques audiences de TRC pendant un séjour de terrain en 2003.
[804] SESAY, A, *op.cit*

De nombreux observateurs du processus CVR en Sierra Leone ne partagèrent pas ce sentiment, au vu des atrocités infligées aux victimes et du manque de compensation pour les sévices subis. Aujourd'hui, la réalité est que les victimes sont abandonnées à leur sort car le gouvernement affirme ne pas disposer des ressources pour les prendre en charge. Une telle situation a semé le doute sur le bienfondé d'une justice « réparatrice » dans un environnement marqué par des problèmes socio-économiques de plus en plus graves. Au sujet de la Cour Spéciale, la plupart des acteurs majeurs qui avaient été inculpés sont morts, laissant le tribunal avec des individus moins célèbres, présumés être au nombre des instigateurs des crimes contre les civils. Tous ces défis soulignent encore davantage l'accent mis par la communauté internationale sur l'instauration de la stabilité à court terme et à son implication pour la durabilité de sa politique dans les sociétés post-conflictuelles. En résumé, bien que le processus de justice transitoire soit entravé par de nombreuses difficultés en termes de gestion de la justice tant réparatrice que redistributive, il est sans aucun doute d'une importance symbolique dans la construction d'un Etat et d'une société démocratiques dans la Sierra Leone post-conflictuelle.

5. Conclusion : le rétablissement d'un ordre légitime ?

La *recomposition* du paysage politique après plusieurs années de décomposition traduit l'importance d'établir un ordre politique légitime et viable, ce qui constitue une variable clé dans le processus de reconstruction de l'Etat. Aussi, la libéralisation politique offrit-elle l'opportunité d'un tel processus de *recomposition*. Au niveau des normes, la création d'un mécanisme électoral, l'organisation de trois élections multipartites successives et l'émergence de partis d'opposition capables de remporter les élections illustrent certains des progrès enregistrés par le pays depuis le retour au multipartisme. Les interactions entre les organisations internationales de la société civile et les organisations locales ont activé des forces sociales, qui sont à l'œuvre dans la redéfinition des relations Etat-société. Aujourd'hui, des élections libres et transparentes et le respect des droits de l'homme sont devenus des normes promues et défendues à la fois par les institutions étatiques et non étatiques. La création d'un mécanisme de justice transitoire représente non seulement un instrument de clôture post-conflictuelle, mais revêt également une importance symbolique pour l'institutionnalisation de l'Etat de

droit. Théoriquement, la démocratisation en tant que formule de reforme de l'Etat en Sierra Leone post-conflictuelle a eu un impact sur la nature du gouvernance. La qualité de la gouvernance et le niveau de culture politique sont probablement meilleurs que jamais depuis l'accession du pays à l'indépendance. C'est ce qui explique le classement positif du pays par *Freedom House* comme une société libre et respectueuse de la liberté d'expression.

En pratique, la libéralisation politique a occasionné certains changements dans les habitudes et les pratiques politiques. Il s'agit de changements importants qui sont, pour certains, irréversibles ; c'est le cas de l'organisation d'élections régulières et l'importance des partis politiques dans le processus et la libéralisation du paysage médiatique. Par ailleurs, le niveau de conscience citoyenne et la liberté d'expression, qui découlent du travail des associations sociales et des institutions étatiques complémentaires, constituent des mutations systémiques qui peuvent tout à fait s'inscrire au titre des avancées. Pour autant qu'elles soient importantes, ces mutations demeurent cependant loin d'être suffisantes pour la construction des institutions etatique forte. A l'image de l'Etat, la société civile reste fragile et dépendante des bailleurs de fonds. Il existe un manque de cohérence entre le discours de la société civile et les pressions en faveur des réformes de l'Etat.

Egalement, la mobilisation politique dépend beaucoup plus des groupes ethno-régionaux que des organisations partisanes. En outre, la qualité du leadership et l'absence de volonté politique ont donné un rôle prépondérant à la communauté internationale dans le processus. Ces faiblesses traduisent certaines des limites de l'institutionnalisation de certaines pratiques déterminantes pour les processus de construction de l'Etat. S'il est vrai que le processus de libéralisation ouvre l'espace politique, il ne conduit pas pour autant à l'émergence d'un ordre politique viable, ancré dans un Etat et des institutions formelles forts. Les exigences de la politique de patronage associées à la faiblesse des capacités de la société civile semblaient poser d'énormes obstacles aux efforts de construction d'institutions plus fortes, de promotion de la transparence et de redéfinition des contours des institutions étatiques. Cette situation met, néanmoins, en relief la thèse selon laquelle la démocratisation en tant que processus de reconstruction de l'Etat n'est viable qu'à long terme.

Finalement, malgré le progrès modeste dans le domaine de construction des nouvelles institutions, la manière à laquelle ces institutions sont encre dans la société reste extrêmement discutable. Il reste de savoir si leurs évolutions sont suffisantes pour changer le mode de la régulation du pouvoir qui est largement clientéliste en nature. Ces défis sont sans aucun doute au cœur du débat sur la construction d'un Etat viable.

CHAPITRE VII

FONDEMENTS ET CONTEXTE DE LA REFORME EN MATIERE DE GOUVERNANCE

Les réformes de la gouvernance en Sierra Leone peuvent être vues comme une réponse à la démission de l'Etat en matière de fourniture de services. Bien que ce seul élément ne saurait signifier une démission pure et simple de l'Etat, il est évident qu'il traduit la baisse des capacités de l'Etat dans certains pays africains, à tel point que cette situation a suscité des interrogations quant à savoir si l'on peut parler de secteur public dans certains pays africains, dont la Sierra Leone[805]. Ces réformes s'inscrivent dans une logique de renforcement des capacités du secteur public en matière de fourniture de services et peuvent donc être considérées comme partie intégrante du processus global de restauration des capacités de l'Etat, qui implique la résolution des questions relatives à la transparence, à l'exercice de la justice, à l'efficacité du service public, à la gestion financière et à la déconcentration du pouvoir. Ces réformes se sont traduites en une réforme et un renforcement des institutions.

Le présent chapitre se penchera sur le contexte qui a influé sur la nature des réformes de la gouvernance dans la Sierra Leone post-conflictuelle. Il proposera une analyse permettant d'appréhender la dynamique du processus de réforme et d'évaluer le rôle joué par les acteurs internationaux et locaux dans la conduite du processus. Le fait de mettre l'accent sur le contexte des réformes soulève un certain nombre de questions clés. Premièrement, le processus de réforme doit être resitué dans le contexte global de la construction de l'Etat. Deuxièmement, bien que les réformes aient été rendues nécessaires par des besoins internes, ce processus a été largement influencé par des acteurs internationaux. Troisièmement, ces réformes ont été largement inspirées par le discours sur la « nouvelle gestion publique » qui traduit la nature exogène de ces réformes et leur transférabilité. Quatrièmement, des questions telles que les capacités institutionnelles,

---

[805]Voir DARBON, D. 2001, De l'introuvable a l'innommable : functionaires et professionnels de l'action publique dans les afriques, *Autrepart,* Decembre. CAIDEN, G.E et SUNDRAM, P. 2004, The Specificity of Public Service Reform, *Public Administration & Development* 24, : 373-383.

l'environnement sociopolitique et la volonté politique sont déterminantes pour le succès des réformes de la gouvernance dans les pays où la politique néo-patrimoniale est devenue la norme. Enfin, alors que les mécanismes d'élaboration et de contrôle des réformes ont largement contribué à la réussite de leur mise en œuvre, ils ont en revanche affaibli les institutions locales de contrôle.

L'établissement des institutions dans la Sierra Leone post-conflictuelle a obéi à la même logique qu'ont suivie d'autres pays d'Afrique sub-saharienne. Comme il a déjà été relevé, les phases initiales de la création des institutions dans le pays furent menées par l'administration coloniale, en dépit de l'absence de consensus sur le caractère institutionnel de l'Etat. Vers la fin de la période coloniale, l'établissement des institutions fut largement calqué sur le modèle occidental. A l'indépendance, le pays se vit léguer une structure de gouvernance dotée d'institutions politiques et bureaucratiques fortes. Cependant, la nature de la vie politique après l'indépendance affaiblit ces institutions. Cette faiblesse s'est révélée plus prononcée et manifeste dans le secteur public. La situation se dégrada encore davantage sous le régime de parti unique, qui se caractérisa par le déclin rapide de l'efficacité de la bureaucratie, avec un impact sur l'économie du pays, qui se traduisit à son tour par l'affaiblissement des capacités en matière de formulation des politiques publiques.

Par la suite, le secteur public fut partiellement remplacé par des entreprises étrangères qui fournirent des services au nom de l'Etat. Les structures de gouvernance locales souffrirent de la propension du régime de parti unique à la centralisation. Cette situation entraîna une spirale de décadence, qui aboutit finalement à la faillite du secteur public. Au cours des années 1990, le pays fut constamment classé parmi les Etats les moins développés du monde, soulignant ainsi le déclin de la qualité et de la performance du secteur public. Au cours de la même période, les ministères accusèrent un grand retard par rapport aux réalités socio-économiques et politiques du pays. L'éclatement du conflit, qui porta le coup de grâce aux structures de l'Etat déjà assez affaiblies, ruina l'infrastructure du pays et paralysa l'économie.

Au fil des années, des réformes successives furent initiées dans le but de répondre au malaise engendré par les mauvaises performances du secteur public. Les réformes de première génération furent radicalement différentes de la vague de réformes actuellement en cours dans le pays. Les réformes actuelles, qui pourraient être qualifiées de « réformes de seconde génération », furent en partie conçues pour combler le vide créé par les réformes des ajustements structurels des années 1990. Les réformes de première génération se concentrèrent spécifiquement sur la réduction du rôle de l'Etat comme fournisseur de certains services et de subventions[806]. Les réformes de deuxième génération s'en distinguent en ce sens qu'elles visent le redressement de l'Etat à travers des réformes et le renforcement des institutions. Elles sont considérées comme faisant partie des efforts globaux de restauration des capacités étatiques et d'amélioration de la gouvernance de l'Etat. Les réformes actuelles ont pour objet la promotion de mutations structurelles au sein des institutions étatiques afin d'améliorer la qualité et l'efficacité de la gouvernance. Elles sont, par nature, plus globales et largement inspirées par la doctrine de la nouvelle politique de gestion publique, qui met l'accent sur la décentralisation, tout en accordant la priorité à la performance et au rendement ainsi qu'à l'établissement de systèmes de contrôle efficaces[807].

1. Les fondements du processus de réforme

Le principal facteur à l'origine de la réforme pourrait être relié au cadre global de la construction de l'Etat. L'incapacité croissant de l'Etat a fournis les services sous l'effet de la mauvaise gouvernance et du conflit avaient rendu les des réformes nécessaires. Le rétablissement des institutions étatiques, l'accroissement des revenus, la transparence et la fourniture de services sociaux constituaient les principales motivations à l'origine de ces réformes, qui eurent pour but de

---

[806] Voir ZACH-WILLIAMS, A. 1993, Crisis, Structural Adjustment and Creative Survival in Sierra Leone, *Africa Development* volume 18, n° 1. Voir aussi SKOCPOL, T. 1985, Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research, in EVANS, P, RUESCHEMEYER, D et SKOCPOL, T, (eds), *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press.

[807] OLOWU. D. 2002, Introduction: New Public Management: An African Reform Paradigm. *Africa Development*. Vol. XXVII, No.3&4, : 135-152. Dakar, CODESRIA. Voir aussi LEVY, B. 2007, State capacity, Accountability and Economic Development in Africa, *Common Wealth & Comparative Politics*, Vol. 45, No.4, : 499-520, WELCH, G et NURU, Z (eds) 2006, *Governance, for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries.* United Nations Development Program.

renforcer la capacité de l'Etat et le rendu plus efficace et fonctionnel. Pendant que ces réformes sont conduites par des besoins domestiques, leur inspiration institutionnelle et de durabilité dépendent largement des facteurs externes. Les réformes de gouvernance peuvent être traces au retour du pays au multipartisme après l'élection du Président Kabbah en 1996. A ca prise de pouvoir, un programme de bonne gouvernance et de réforme du service public fut lancé avec un important soutien du DFID. Ce programme qui constituent la base des reformes du gouvernance aborde les aspects suivants[808] :

- Renforcer les capacités du gouvernement, plus particulièrement, aux niveaux législatif et exécutif, tant en matière de formulation des politiques publiques qu'en termes d'analyse, de gestion, de contrôle et d'évaluation de leur efficacité ;

- Réactiver les institutions locales à travers la décentralisation de l'autorité ;

- Améliorer le niveau de sensibilisation des citoyens sur leurs droits et leurs obligations, accroître leurs capacités à participer pleinement à la vie sociale, politique et économique du pays ;

- Renforcer les capacités et l'efficacité du secteur public en matière de fourniture de services essentiels, de manière à décourager la corruption et à stimuler la transparence ;

- Renforcer les instruments judiciaires afin de sauvegarder l'Etat de droit et les droits individuels[809].

Ces réformes ont été inspirées par différents facteurs qui sont tous intérieurs aussi bien qu'externes. Cela explique les éléments tant nationaux qu'internationaux de la réforme.

Malgré la nécessité d'améliorer la performance de l'Etat l'autre force motrice des réformes se trouve au niveau international. Il existe en effet de fortes

---

[808] Voir DFID 2002, *Sierra-Léone: Institutional Reform & Capacity Building,* DFID, 2007, *Governance, Development and Democratic Politics: DFID's work in building more effective states.* http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/governance.pdf. Fevriere 2007.
[809] *Ibid*

pressions internationales en faveur du changement de la nature et du mode de fonctionnement de l'Etat dans les pays du Sud, en plus particulièrement en Afrique sub-saharienne. La majorité des analystes s'accordent de plus en plus sur le fait que l'échec des Etats africains en matière de sécurité et de développement socio-économique découle du déficit de gouvernance qui a miné le continent au fil des années[810]. A cet égard, la communauté internationale, représentée par divers organismes multilatéraux et bilatéraux, cherche à transformer les Etats faibles, dits improductifs, en Etats compétents, caractérisés par des systèmes de gouvernance transparents et efficaces. L'approche développementaliste des bailleurs a donné une impulsion aux réformes de la gouvernance et peut être considérée comme faisant partie du processus général de démocratisation. Comme le relève Phillipe Bezès, ces réformes peuvent être perçues comme des composantes de la promotion et de la consolidation de la démocratie[811]. Il souligne que « la construction d'une bureaucratie d'Etat professionnelle peut apparaître théoriquement et empiriquement, comme un pré requis du processus de démocratisation parce qu'elle permet de mettre en place ou de rationaliser des activités de collecte de l'impôt, de distribution de services publics et de réglementation »[812]. Ces réformes vont dans le sens de la contraction de l'Etat, à travers la privatisation et la promotion de la transparence dans la gestion du secteur public.

Dans un rapport intitulé « *Building effective states and forging engaged socities* »[813], la Banque Mondiale fait clairement état de la nécessité de construire ce qu'elle appelle des Etats compétents en Afrique. D'après ce rapport, le renforcement des capacités demeure l'élément central du processus de réforme des Etats en Afrique sub-saharienne. Le document souligne que « le principal objectif doit être le renforcement des capacités de l'Etat. En d'autres termes, il s'agit de renforcer les compétences professionnelles dans le secteur public, d'accroître l'efficacité organisationnelle et de développer des institutions capables de gérer le

---

[810] PORTEOUS. T. 2008, *op.cit*
[811] BEZES, P. 2007, Construire des Bureaucraties Weberienne à L'ère du New Public Management ?, *Critique Internationale*, N° 35. : 9-29, voir aussi, HYDEN, G. 2000, The Governance Challenge in Africa, in HYDEN, G, OLUWU, D, et OKOTH-OGENDO, H.W.O (eds) *African Perspectives on Governance*, Toronto, Africa World Press, Inc.
[812] *Ibid,* p. 11
[813] Banque mondiale, 2005, *op.cit*

changement »[814]. D'après la Banque, la faible gouvernance politique et économique et la corruption endémique continuent à miner la plupart des pays africains. Le retard du continent qui en découle par rapport à la réalisation des objectifs du millénaire a mis en évidence les faiblesses de la gouvernance en Afrique et l'impératif de les surmonter. L'organisation internationale soutient que la gouvernance revêt une importance capitale pour la construction d'un Etat effectif et le développement d'une société « engagée ». L'idée prépondérante est qu'un « Etat effectif fournit des biens et services publics aux populations, offre un environnement propice à la croissance et au développement du secteur privé et assure la paix et la sécurité ; une société engagée participe aux prises de décisions publiques, contribue à la fourniture de biens et de services publics et tient les autorités responsables des moyens et des résultats des activités gouvernementales »[815].

Il est intéressant de noter que la conception de construction d'Etats efficaces et compétents oriente la politique de la Banque Mondiale en matière d'appui aux réformes du secteur public en Afrique. Depuis que la Banque est impliquée dans ce secteur dans plusieurs pays africains, elle a élaboré, pour chaque pays, des stratégies d'assistance visant à promouvoir son programme de réformes. Selon cette approche, loin de se limiter à l'Etat, les réformes devraient également apporter un soutien aux acteurs non étatiques qui peuvent exiger le changement et influencer le développement à partir de la base. Les effets qui en sont attendus incluent « un Etat plus efficace, produisant des biens et services et une société davantage engagée, exigeant la transparence et la responsabilité »[816]. Au vu de la considérable influence de la Banque Mondiale dans le processus de développement en Afrique, on peut comprendre à quel point ces idées ont déterminé la politique des institutions vis-à-vis de l'Afrique. Dans le cas de la Sierra Leone, où la Banque Mondiale a joué un rôle prépondérant dans la restauration des capacités de l'Etat, son implication s'est inscrite dans ce cadre stratégique.

---

[814] *Ibid*, p.6
[815] *Ibid,* p. 14
[816] *Ibid,* P.5

Par ailleurs, cette tendance générale fut clairement énoncée dans le rapport de la Commission de l'Afrique[817], qui souligne que les questions de gouvernance et de renforcement des capacités sont des secteurs clés nécessitant des réformes[818]. L'échec des Etats africains en matière de fourniture de services à leurs populations est au cœur de l'analyse du rapport de la Commission de l'Afrique. De ce fait, la détermination des bailleurs de fonds à répondre au déficit de gouvernance en Afrique incita le Royaume-Uni et ses partenaires de développement à soutenir la construction d'Etats compétents et transparents en Afrique. L'expérience sierra léonaise démontra comment les efforts actuels de reconstruction des Etats en Afrique sont largement influencés par les mutations du système international. Cependant, le cas de la Sierra Leone semble exceptionnel en ce sens que le degré de l'implication internationale est sans précédent. La communauté internationale conduisit non seulement le processus de réforme, mais contrôla également sa mise en œuvre à travers des mécanismes de régulation efficaces tels que le cadre d'évaluation progressive et des institutions comme le Comité de Partenariat des Bailleurs (DEPAC)[819]. En réalité, cette situation illustre l'affirmation de Tom Porteus selon laquelle «quelle que soit la rhétorique, la politique de développement des bailleurs de fonds a toujours été incapable de permettre aux pays en développement de choisir leurs propres voies de développement, adaptées à leurs conditions culturelles, sociologiques et politiques »[820].

L'autre élément déterminant est l'engagement politique en faveur des réformes. Stevens et Teggeman affirment que « même étant techniquement bien conçue, aucune réforme ne pourra réussir en l'absence soit, de la détermination collective à faire avancer les choses au sein des principaux organes centraux de gestion, soit de la ferme conviction de la part du président de l'importance d'un service public de qualité »[821]. Dans la mesure où les réformes de la gouvernance impliquent des défis politiques, le soutien du président s'avère nécessaire. Cela

---

[817] Voir le rapport de la Commission pour l'Afrique, COMMISSION FOR AFRICA, 2005, "Our Common Interest: Report of the Commission for Africa". www.commissionforafrica.org.
[818] *Ibid*, p.14
[819] Sierra Leone Development Partnership Committee (DEPAC)
[820] PORTEUS, T, *op.cit,* p.80
[821] STEVENS.M. et TEGGEMANN, S. 2004, Comparative Experience with Public Service Reform in Ghana, Tanzania and Zambia, in LEVY. B et Kpundeh. S (eds) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons,* The World Bank Institute, Washington, p.53

signifie que les structures du leadership, y compris les hauts responsables gouvernementaux, doivent appuyer les réformes [822]. En ce qui concerne la Sierra Leone, en dépit du soutien du leadership aux réformes, l'engagement en faveur de ces réformes fut plutôt faible. Par exemple, la lutte contre la corruption demeure entravée par le manque de volonté politique alors que les réformes de la fonction publique ne purent jamais démarrer du fait de leurs implications politiques et de leur coût. D'une certaine manière, cette faiblesse fut compensée par l'insistance des bailleurs de fonds en faveur des réformes. De fait, le leadership se vit contraint d'accepter certaines réformes afin de satisfaire les bailleurs et d'être perçu comme un « bon élève »[823]. Ce syndrome de « bon élève » peut être considéré comme un des moteurs des réformes dans la plupart de pays africains.

En outre, la conduite des réformes de la gouvernance nécessite un ordre politique fonctionnel et stable. Un ordre politique légitime permet en effet aux groupes sociaux de concourir à l'autorité gouvernementale sans avoir recours à la violence. Un ordre politique marqué par une compétition violente réduit la portée de l'effectivité de la gouvernance. Stevens et Teggeman mentionnent que dans les pays où « l'environnement politique est moins favorable, les composantes de la réforme doivent être soigneusement sélectionnées et taillées à la mesure des réformes fondamentales et politiquement moins sensibles tout en créant des opportunités pour une réforme plus générale et un cadre incitatif »[824]. Depuis la fin du conflit, le pays connaît un ordre politique relativement stable qui se traduit par des élections libres et justes, l'éclosion d'associations citoyennes et l'instauration d'un Etat de droit. Ces éléments ont constitué des facteurs incitatifs aux réformes. L'insistance des bailleurs de fonds sur la légitimité politique comme condition préalable au maintien de leur soutien eut également un effet en créant un environnement favorable au processus de réforme. La conjugaison des conditionnalités des bailleurs en termes, qui insistèrent sur la construction de structures politiques légitimes, et de l'évolution de certaines pratiques

---

[822] Voir GOETZ, A. 2007, Manoeuvring Past Clientelism: Institutions and Incentives to Generate Constituencies in Support of Governance Reforms, in *Common Wealth and Comparative Politics*, Vol.45, N°.4.
[823] Voir DARBON. D, 2003, Reformer ou Reformer les Administration projetées des Afriques. In *Revue Francaise d'Administration Publique*. No 105/106, : 135-152.
[824] STEVENS. M et TEGGEMANN, S, *op.cit,* p. 54

démocratiques contribua à créer l'environnement dans lequel se déroula le processus de réforme.

La capacité institutionnelle représente un autre élément essentiel dans la définition des contours de la réforme. Ainsi, une capacité technique forte est caractéristique des réformes réussies et les problèmes de capacité en Afrique ont sans aucun doute nuit aux efforts de réformes du secteur public. Cette exigence de capacité sur le plan technique dans les processus de réforme fut un défi majeur en Afrique dès les années 1980 et elle continue encore à se poser de manière aiguë[825]. L'absence de capacités institutionnelles peut ainsi entraver la mise en œuvre et l'impact des réformes qui bénéficient pourtant du soutien des leaders politiques.

En outre, l'autre élément clé du succès des réformes de la gouvernance en Sierra Leone, et plus généralement en Afrique sub-saharienne, est la capacité de suivi des réformes. Celles-ci nécessitent en effet des mécanismes solides de transparence afin d'aboutir et de s'inscrire dans la durée. Les mécanismes de transparence et de contrôle sont très importants pour le suivi du processus de réforme, ils constituent le socle sur lequel s'appuie l'administration publique pour pouvoir assurer ses missions d'élaboration des politiques, d'affectation budgétaire et de fourniture des services. Ceci implique une approche tant descendante qu'ascendante puisqu'il faut amener les agents publics à rendre compte de leurs politiques et de leurs actions tout en fournissant des services publics de meilleure qualité et en améliorant la gouvernance. En Sierra Leone, cette exigence parut compromise en raison de la faiblesse des institutions et des systèmes de contrôle qui constituait une menace sérieuse pour le succès et la viabilité du processus de réforme. Les institutions de contrôle telles que le Parlement, la Trésorerie publique et la Commission de lutte contre la corruption, qui ont vocation à contrôler la mise en œuvre des réformes, souffraient d'un manque de capacités.

De plus, les organisations de la société civile et les autres mouvements à la base sont également faibles pour être en mesure de promouvoir l'idée de responsabilité sociale. Malgré la multiplication de ces organisations depuis la fin

---

[825] ENGBERG-PEDERSEN, P et LEVY, B. 2004, Building State Capacity in Africa: Learning from Performance and Results, in LEVY.B et Kpundeh. S (eds), *op.cit*

de la guerre, elles demeurent faibles, divisées et très dépendantes des bailleurs de fonds. Le rôle de la société civile dans la promotion de la transparence se trouve compromis par ses faiblesses organisationnelles, son manque de compétence et de ressources et l'absence de coordination adéquate. L'engagement des citoyens sur les questions liées aux politiques publiques reste également faible. Alors que la lutte contre la corruption et l'amélioration de la transparence au sein du gouvernement restent une priorité, le mécanisme de « responsabilité sociale » à travers lequel les citoyens demandent des comptes à l'Etat reste d'une portée limitée. La responsabilité sociale est un élément capital dans le processus de construction d'Etats efficaces et capables de fournir des services sociaux[826]. La faiblesse des mécanismes de responsabilité au niveau local explique l'accent mis par les bailleurs sur les mécanismes externes. Les initiatives de l'Etat sont davantage contrôlées de l'extérieur que de l'intérieur et la plupart des stratégies des bailleurs en matière d'assistance accordent beaucoup d'importance aux mécanismes de contrôle. Ainsi, en ce qui concerne le processus de réforme en Sierra Leone, la transparence semble dirigée de l'extérieur. De fait, on a abouti à une situation dans laquelle les bailleurs exercent une pression sur les acteurs tant étatiques que non étatiques afin que ceux-ci adhèrent aux conditions qu'ils ont fixées ou approuvées. Ces acteurs locaux doivent donc rendre davantage compte aux bailleurs de fonds qu'aux électeurs. De même, l'idée d'un engagement politique local vis-à-vis des réformes et de la transparence dépend largement de la pression des bailleurs de fonds. Cette situation met en relief le degré et la nature de l'implication des bailleurs dans le processus de réforme.

En outre, ces réformes sont largement influencées par le modèle de la nouvelle gestion publique (NPM)[827]. Ainsi, la tendance récente consistant à renforcer les capacités du secteur public s'explique par la recherche de l'efficacité et de la transparence dans le secteur public. Ce cadre remet en question les modèles stato-centrés de gestion des affaires publiques, en accordant un poids

---

[826] World Bank, 2005, *op.cit*

[827] BANGURA, Y. 2000, Public Sector Restructuring: The Institutional and Social Effects of Fiscal, Managerial and Capacity-Building Reforms, Geneva, UNRISD. Voir aussi, FERLIE, E, L., ASHBURNER, I, FITZGERALD, L. et PETTIGREW, A. 1996. The New Public Management in Action, Oxford: Oxford University Press.

substantiel aux forces du marché dans l'allocation des ressources. Il s'agit en partie d'une réaction à l'héritage de mauvaise gestion publique en Afrique. Comme le relève Bezès, « la solidité des mécanismes clientélistes et patrimoniaux, le poids important des groupes d'intérêt dans les décisions politiques, la fragmentation du pouvoir et les défaillances dans la mise en œuvre des politiques publiques ont favorisé le retour en grâce des recettes proposant de construire une fonction publique autonome et professionnelle supposée garantir l'efficacité de l'Etat »[828]. Cette approche de la réforme de l'Etat est basée sur la question de l'efficacité et a pour objectif d'amener le secteur public à fonctionner comme une entreprise moderne. Elle est caractérisée par un éventail d'indicateurs de performance et de réalisation, vis-à-vis desquels les dirigeants sont tenus responsables. Guy Peters note que « dans le NMP, une grande partie de la responsabilité des résultats de la gestion publique, et de la bonne administration en général, repose sur les managers plutôt que sur les leaders politiques. Le NMP considère également que la meilleure façon de gouverner est de donner une autonomie substantielle à ces managers »[829]. D'une certaine façon, l'objectif fondamental est de réduire la présence de l'Etat dans un certain nombre de domaines, en impliquant le secteur privé dans la fourniture de services.

D'après Ferlie et al, le modèle du NPM est caractérisé par différents éléments[830]. Premièrement, il est axé sur l'efficacité, un accent particulier étant mis sur la capacité et l'efficacité managériale et sur la gestion du rendement dans le secteur public. Le deuxième élément porte sur la réduction des effectifs et la décentralisation. Cet aspect suppose la réduction drastique des besoins en personnel qui caractérisaient les anciennes pratiques administratives et centralisatrices des Etats. Le troisième élément concerne la recherche de l'excellence, dans laquelle les résultats sont évalués et les normes définies et contrôlées à travers l'utilisation de divers instruments dont les indicateurs de performance. Cet élément peut se rapporter à la conception du « gouverner par les instruments » comme un modèle de gestion qui met l'accent sur la dépolitisation

---

[828] BEZES, P, *op.cit,* p.17
[829] PETERS, B.G, 2006, Nouveau management public (New Public Management) in BOUSAQUET, L. JACQUOT, S et RAVINET, P (eds), *op.cit,* p. 307
[830] FERLIE, E, L., ASHBURNER, I, FITZGERALD, L. et PETTIGREW, A, *op.cit*

des relations entre les acteurs du service public[831]. Le dernier élément se rapporte à la responsabilité et à l'aspect participatif de la gestion et de la fourniture des services, les citoyens étant en capacité d'évaluer l'efficacité des services fournis. Le NPM, selon Bezès, « est précisément construit comme une critique des règles de l'administration bureaucratique. Il défend de nouvelles manières de penser l'organisation administrative à partir d'un ensemble hétérogène d'axiomes tirés de théories économiques, de prescriptions issues de savoirs de management, de descriptions de pratiques expérimentées dans des réformes (notamment dans les pays anglo-saxons) et de systématisations produites par des organismes comme l'OCDE »[832]. Tous ces éléments ont pu être observés dans les reformes en matière de la gouvernance en Sierra Leone.

1.1 . La dépendance envers l'extérieur

Un élément central de ces réformes est sa dépendance envers l'extérieur. Il est intéressant de noter que ces réformes ne sont pas seulement soutenues de l'extérieur mais dépendent d'un grand moyen des idées venant du nord. Ceci est évident dans la conception et l'évolution de ces réformes. La crise économique des années 1970 et 1980 obligea les gouvernements à initier des réformes dans l'espoir de stimuler la croissance et d'améliorer la gestion financière. Cela souligne que la situation économique influe sur les réformes, dans la mesure où la croissance économique génère des revenus qui permettent au gouvernement d'entreprendre des réformes et d'en supporter les coûts. De même, si l'économie est en pleine expansion, les possibilités d'emploi en dehors du secteur public sont plus importantes, ce qui diminue la résistance aux initiatives telles que la contraction des effectifs de l'Etat[833]. En revanche, si l'économie est en crise ou si le gouvernement est incapable de générer assez de revenus comme ce fut le cas en Sierra Leone, il est plus difficile pour l'Etat de financer les réformes et d'inciter à la contraction de l'emploi. Comme il a déjà été souligné, l'économie sierra léonaise n'est pas assez solide pour supporter les coûts de la réforme en matière de

---

[831] Voir LASCOUMES. P et LE GALES. P, *op.cit,* p.14,

[832] BEZES, P, 2007, *op.cit,* p.19

[833] ROBINSON. M. 2007, *op.cit*, voir egalement GOETZ. A, *op.cit,*

gouvernance, ce qui explique sa dépendance vis-à-vis de la communauté internationale pour soutenir le processus de réforme. Ainsi, entre 2004 et 2005, la Banque Mondiale dépensa environ 64 millions de dollars en Sierra Leone, dont 9% de ces fonds dédiés aux programmes de gouvernance[834]. La Banque Africaine de Développement dédia 3% de ses 49 millions de dollars d'aide aux programmes de gouvernance tandis que la Commission européenne dépensa environ 11% de ses 141 millions de dollars d'aide aux questions de gouvernance[835]. Enfin, 36% du budget du DFID pour la Sierra Leone furent également dépensés sur les programmes de gouvernance.

Les caractéristiques du processus de réforme dans le pays ne sauraient être dissociées de la vague générale de réformes du secteur public dans de nombreux pays d'Afrique sub-saharienne. En premier lieu, il existe un consensus sur le fait que la plupart de ces réformes sont menées de l'extérieur. Il s'agit d'une évidence dans la mesure où « la concentration des think tanks, produit de nombreuses normes, notamment pratiques, des cadres d'interprétation et des méthodes dans les pays du Nord, et particulièrement en matière de développement dans le groupe de la Banque Mondiale (avec un appui secondaire du PNUD) ; conjuguée –presque par essence- avec la faible capacité d'innovation et de gestion des pays du Sud, et notamment africains, conduit presque automatiquement à faire de la production de réformes une procédure externalisée »[836]. Comme l'a clairement souligné Darbon, l'objectif principal est d'initier des réformes qui contribueraient au renforcement des capacités des Etats en matière de fourniture de services.

Phillipe Bezès, pour sa part, observe que « dans le cadre d'un modèle de développement plus global affichant l'objectif de lutte contre la pauvreté, les experts de la Banque Mondiale et d'autres organismes internationaux constatent l'échec des solutions fondées sur le marché et attribuent cet échec à la ''défaillance des institutions publiques'' et à une ''crise de la gouvernance''….Les organisations internationales défendent désormais la mise en place

---

[834] Voir DACO, 2006, *Development Assistance To Sierra-Léone*, Development Assistance Report, Development Assistance Cordination Office (DACO), Freetown, Sierre Leone.
[835] *Ibid*
[836] DARBON, D. 2003, *op.cit,* p.140

d'administrations publiques professionnelles et bureaucratiques »[837]. Dans le cas de la Sierra Leone, la plupart des politiques stratégiques sont définies par les bailleurs. Dans de nombreux pays africains, la création de forums et organismes tels que l'Équipe de coordination des Nations Unies (UNCT), la réunion du Groupe Consultatif (GC), le Comité de Partenariat avec des bailleurs (DEPAC), traduit le caractère externe de ces réformes[838]. Cela illustre la dépendance vis-à-vis du Nord pour l'élaboration des idées et modèles de réforme des Etats en Afrique. En Sierra Leone, les acteurs locaux furent obligés de copier des modèles « étrangers » dans le processus de développement et de mise en œuvre des réformes.

L'élément de « transférabilité » que Darbon appelle « transfert institutionnel » constitue une autre caractéristique de ces réformes[839]. Ces réformes étant menées par des acteurs externes, la majorité des idées et concepts qui les caractérisent sont également importés. Ainsi, la légitimation de ces réformes réside hors de l'Etat. Elles sont perçues comme le transfert systématique du mode néolibéral dans les sociétés en développement. D'après Bezès, « les organisations internationales de financement et de coopération ne sont pas étrangères à la diffusion de ces standards. Connues pour constituer une doctrine particulièrement « transportable », les recettes néo-managériales sont en effet intégrées aux projets inspirés du paradigme de la « bonne gouvernance » et largement compatibles avec les préconisations prônant le renforcement des capacités institutionnelles »[840]. Le *New Public Management* (NPM - la nouvelle gestion publique) constitue l'idéologie idéale pour faire le lien entre les programmes néolibéraux initiaux de réduction de l'Etat et les discours récents proposant de reconstruire de véritables capacités étatiques. Phillipe Bezès affirme par ailleurs que le NPM est devenu un langage courant qui permet de constituer un réseau international de consultants, de technocrates, d'élites politiques et

---

[837] BEZES, P, 2007, *op.cit*, p.15
[838] United Nations Country Team (UNCT), Consultative Group Meeting (CG), Sierra Leone Development Partnership Committee (DEPAC)
[839] Voir DARBON, D, 2003, *op.cit*
[840] BEZES, P, 2007, *op.cit,* p.19

d'entrepreneurs[841]. Le recours aux cabinets d'experts et aux consultants étrangers basés au Royaume-Uni tels que *Pricewaterhouse Coppers*, *Public Administration International* (PAI) ou *Partnership International*, pour contribuer à l'élaboration et à la mise en œuvre des réformes de la gouvernance en Sierra Leone traduit le mode de transfert Nord-Sud. La majorité de ces institutions ont été des acteurs clés du processus de réforme, en participant non seulement à l'élaboration des programmes, mais également en participant activement au processus d'appropriation de ces réformes au niveau local.

En Sierra Leone, l'héritage de la mauvaise gouvernance et du conflit engendra un grand déficit de capacité. La majorité des personnes compétentes quittèrent le pays ou la fonction publique pour travailler dans des ONG, des organismes internationaux basés dans le pays ou pour rejoindre le secteur privé, créant un grand vide dans le secteur public. Aujourd'hui encore, l'absence de capacités représente un défi majeur pour la gouvernance dans un pays sortant à peine d'une guerre et d'une période marquée par la mauvaise gouvernance. Pour pallier ce manque, les bailleurs de fonds eurent recours à des assistants techniques regroupés au sein d'unités de mise en œuvre des projets (PIU). Ces unités, composées de consultants tant locaux qu'internationaux, constituèrent une mesure visant à garantir la capacité minimale nécessaire à la mise en œuvre des programmes de réforme. Cette situation explique l'utilisation massive et sur le long terme de consultants et sociétés d'experts-conseils pour la conception et la mise en œuvre des programmes de réforme dans le pays. S'il est vrai que cette approche palliative affaiblit la viabilité à long terme du processus de réforme, en particulier en matière de capitalisation et d'institutionnalisation, elle fournit tout de même un expédient à court terme face au grave déficit de capacité auquel faisait face le pays lors du lancement du processus de réforme. La nécessité de s'attaquer à ce déficit fut l'une des raisons d'être de ce programme de réformes.

A cet égard, le renforcement des capacités constitue également un domaine qui dépend largement de l'extérieur. La question des capacités techniques est liée aux aspects tels que la formation et les équipements visant à améliorer la qualité

---

[841] *ibid*

du travail. Hope définit la capacité comme la compétence des individus, des organisations et des institutions à s'engager dans des activités de manière durable, permettant ainsi la réalisation d'objectifs comportant des bénéfices[842]. Les principaux problèmes de capacité qui touchent la plupart des institutions publiques en Afrique soulignent l'importance de cet élément. Un rapport de la Banque Mondiale énonce clairement que « la capacité est un élément central dans la résolution des problèmes de l'Afrique »[843]. Ceci se concentre sur le renforcement des « capacités des individus, des organisations et des institutions à définir des objectifs et à les atteindre, à budgétiser des ressources et à les utiliser aux fins prévues, à gérer les processus et les interactions complexes qui constituent un système politique et économique fonctionnel »[844]. Cet élément est clairement repris dans la plupart des programmes de gouvernance soutenus par les bailleurs de fonds. La cellule de réforme du secteur public, créée pour superviser la réforme du secteur public, compte au nombre de ses programmes le « développement des politiques de formation et des stratégies de gestion des formations et de développement de la fonction publique sierra léonaise »[845]. Le renforcement des capacités est devenu un thème transversal dans l'ensemble du programme de réforme en matière de gouvernance en Sierra Leone. Le processus pour adresser le problème de capacité de l'Etat a été aussi conduit de l'extérieur comme évident dans le rôle joué par les *thinktanks* et sociétés de consultation privées.

A cette question de capacité est liée celle du contrôle du processus de réforme[846]. Les réformes sont contrôlées à la fois au sein et en dehors du secteur public. Les bailleurs ont mis en place une plate-forme de contrôle de la performance du gouvernement et des organisations de la société civile. Des instruments ont été développés pour mesurer les progrès de ces réformes. Le comité de pilotage de la bonne gouvernance et les réunions du DEPAC sont des exemples de forums où sont discutés les rapports intérimaires sur la mise en œuvre

---

[842] HOPE, K. R, 2006 "*Capacity Development and Good Governance*" in HUGUE, A et ZAFARULLAH , H (eds) International Development Governance, Boca Raton, FL, CRC Press.
[843] World Bank 2005, *op.cit*, p. 2
[844] *Ibid*, p. 2
[845] Voir GOSL 2008, *Reform Spot Light,* Vol 1. April, Public Sector Reform Secretariat (PSRS), Freetown.
[846] ROBINSON, M. 2007, The politics of successful governance reforms, *Commonwealth Comparative Politics*, volume 45, n°4, p.2

des programmes de réforme. Les instruments tels que l'enquête de suivi des dépenses publiques (PETS)[847], le comité de surveillance du budget et les examens annuels des programmes conduits par les bailleurs sont utilisés comme des instruments d'évaluation des réformes. Certains de ces instruments sont de plus utilisés pour décider de la nature des sanctions en cas de mauvaise performance d'un programme. Ces mesures incluent le retrait des fonds et la suspension des financements du programme. A titre d'illustration, on peut citer la recommandation formulée par une équipe d'évaluation de suspendre le financement du DFID en faveur de la Commission de lutte contre la corruption, en raison de l'incapacité de cette dernière d'atteindre les résultats dans son plan d'action. En outre, les bailleurs soutiennent également des programmes visant à contrôler la fourniture des services publics, particulièrement à la base. L'ouverture des réformes de la gouvernance aux mécanismes de contrôle publics et à la surveillance parlementaire est souvent considérée comme un facteur de promotion de l'engagement du gouvernement et d'amélioration de la viabilité du processus de réforme. Les médias et la société civile se sont également engagés dans l'évaluation des réformes en offrant une plateforme de discussion des politiques et en encourageant le public à s'informer sur la nature de ces réformes[848]. Ici aussi, nous avons vu comment le processus d'évaluation de ces réformes est aussi sous l'influence des acteurs externes. Également, même les activités des acteurs locaux sont soutenues par des bailleurs.

2. Négocier les réformes

Au fil des années, de nombreux mécanismes institutionnels se sont développés, servant de forums de discussion et de mise en œuvre des politiques de réforme en matière de gouvernance. Des forums tels que le CG, le DEPAC et les rencontres bilatérales furent déterminants dans l'élaboration, la planification et la mise en œuvre des réformes de la gouvernance en Sierra Leone. Ces forums se sont institutionnalisés comme les mécanismes à travers lesquels la gouvernance et la formulation des politiques de développement du pays étaient discutées et

[847] Public Expenditure Tracking Survey (PETS)
[848] Interview accordée par la coordinatrice, Search For Common Ground (SFCG), 9 Juin 2006, Freetown.

développées. Analysant la nature de ces forums, Laurie Boussquet les définit comme une multitude d'enceintes où sont débattues les politiques publiques de l'Etat. D'après elle, il s'agit des « forums qui sont régis par des enjeux et des règles qui leur sont spécifiques, suivant une temporalité et mettant en scène des acteurs différents »[849]. Eve Fouilleux définit les forums comme « des scènes plus ou moins institutionnalisées, régies par des règles et des dynamiques spécifiques, au sein desquelles des acteurs ont des débats touchant de près ou de loin à la politique publique que l'on étudie »[850]. En effet, ces forums constituent un espace de représentation des idées portant sur des initiatives politiques, la représentation des idées dépendant des intérêts des acteurs impliqués. Les forums sont également caractérisés par le « rapport des forces » qui oppose les acteurs. Fouilleux identifie quatre grands types de forums. Il s'agit premièrement de ce qu'elle présente comme « le forum scientifique des spécialistes ». Le deuxième est « le forum de la communication politique » qui se focalise sur la rhétorique politique. Le troisième est « le forum des professionnels » et le quatrième « le forum des comités de politique publique », où des idées et des programmes sont développés et traduits en actions concrètes. Si les trois premiers sont des lieux de production des idées, le quatrième constitue le « lieu de réutilisation, d'institutionnalisation des idées à travers leur transformation en instruments de politique publique »[851].

2.1.1 Les mécanismes de Négociation

Dans la présente étude, nous nous pencherons sur le quatrième modèle, dans lequel les idées relatives à la gouvernance sont élaborées, transmises et mises en œuvre. L'analyse de Fouilleux permet d'expliquer l'émergence et les modèles de forums de réflexion en Sierra Leone et leur impact relatif sur les processus de prise de décision et de gouvernance. En premier lieu, les réunions du Groupe Consultatif se tiennent annuellement. Il s'agit de rencontres entre le gouvernement de la Sierra Leone et ses principaux bailleurs de fonds, le Président et ses principaux ministres

---

[849] BOUSSAQUET, L. 2006. "Forum" in BOUSAQUET, L. JACQUOT, S et RAVINET, P (eds), *op.cit,* p. 228

[850] Cité dans BOUSSAQUET, L, *op,cit*, p.228

[851] FOUILLEUX, E. 2000, Entre Production et Institutionalisation des idees: la reforme de la politique agricole commune, *Revue française de science politique*, numero special, "Les approaches cognitives des politiques publiques", 50 (2), p.279

rencontrant les représentants des bailleurs de fonds au cours d'une réunion qui se tient généralement hors de la Sierra Leone. Dans ce cadre, les questions relatives à la dette et aux programmes d'aide au développement sont abordées et des mesures prises. La première réunion du Groupe Consultatif sur la Sierra Leone eut lieu à Paris en novembre 2002, et la plus récente à Londres en novembre 2005[852]. Ces réunions prennent généralement la forme d'un atelier où les représentants des partenaires de développement font une présentation sur leurs domaines d'intérêt et leurs priorités de développement, généralement suivie d'une présentation et de déclarations des représentants du gouvernement. Ainsi, la réunion du GC de Paris, qui avait été largement influencée par la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, porta essentiellement sur la question de la coordination et de la gestion de l'aide[853].

La réunion du GC de 2005 fut entièrement consacrée à l'examen de la stratégie de réduction de la pauvreté en Sierra Leone[854]. Le GC a une incidence énorme sur le processus de développement du pays. Il s'agit en effet de la structure politique la plus importante, qui permet aux bailleurs de fonds et au gouvernement d'échanger sur les questions d'aide et d'allégement de la dette. Elle constitue donc un forum dans lequel les idées relatives au processus de développement du pays sont conçues et approuvées. Par ailleurs, ces réunions constituent un mécanisme de suivi des réformes, basé sur un système de reporting. Suite à la réunion du GC de Paris, le gouvernement sierra léonais créa une structure à deux vitesses pour la coordination et l'utilisation de l'aide en Sierra Leone. Cette structure constitue un mécanisme clé de contrôle de l'aide et d'évaluation des politiques publiques. En outre, les réunions du GC sont généralement l'occasion d'une analyse des résultats afin de vérifier le niveau d'atteinte des principaux indicateurs et valeurs de référence.

---

[852] DACO, 2006, *News Letter: Focus on the Sierra Leone, Consultative Group meeting,* Juin 2006. Development Assistance Cordination Office, Freetown.
[853] Voir OECD, 2005. *Principles for Good International Engagement in Fragile States.* OECD document DCD (2005)11/REV2. Voir : http://www.oecd.org/dataoecd/4/25/35238282.pdf. pp.8-10.

[854] *Ibid*

Un autre forum qui est devenu important est le Comité du Partenariat au Développement appelé DEPAC. Il s'agit d'un forum où les représentants des bailleurs de fonds et les responsables gouvernementaux abordent les questions de développement selon un calendrier bimensuel. La première réunion du DEPAC fut convoquée en mars 2003. Ce forum est placé sous la présidence du Vice-président sierra léonais et des coordinateurs de la Banque Mondiale et du PNUD. Il s'agit d'une rencontre stratégique qui permet aux ministres et aux responsables des programmes de développement bénéficiant du financement des bailleurs de fonds de se rencontrer. A ce jour, le DEPAC a traité et pris des décisions sur de nombreuses questions, dont la sécurité, le processus de DDR, le développement macro-économique, la décentralisation, la corruption, les élections et d'autres questions portant sur le développement et la gouvernance[855]. L'objectif fondamental est de fournir une plate-forme d'échanges entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, puisque chaque ministre et responsable de programme, y compris le Vice-président, font un exposé sur les secteurs importants pour les bailleurs. Ce forum a été un mécanisme utile pour l'élaboration de politiques et le suivi des programmes de développement bénéficiant d'un soutien financier.

De plus, dans le cadre de ce forum, d'importantes décisions de politique nationale sont prises sur des questions telles que les élections et les principales réformes. Les actions gouvernementales sont abordées à cette occasion ; les dates des élections nationales et les ressources nécessaires à leur organisation sont par exemple discutées et approuvées dans ce cadre. Par ailleurs, le DEPAC sert de relais institutionnel aux réunions du GC et permet de veiller à ce que les décisions prises lors de ces réunions soient suivies d'effets tant de la part des bailleurs que du gouvernement. Le Bureau de coordination de l'aide au développement (DACO) fut créé pour fournir une assistance technique et administrative au DEPAC. Cet organe est également responsable du suivi des engagements financiers obtenus lors des réunions du DEPAC. Il fournit un état de l'aide au développement dans le pays et suit la manière dont cette aide est utilisée. Depuis sa création, le DACO est ainsi

[855] Voir DACO, 2004, *Newsletter June 2004*, Development Assistance Coordination Office, Freetown.

devenu responsable de la coordination et du suivi de la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays[856].

L'existence et le travail du DEPAC en matière de développement et de gouvernance dans le pays ont une double implication. Premièrement, cette institution joue un rôle de contrôle. Dans cette perspective, elle a contribué à élaborer des directives sur les orientations en manière de dépense des ressources allouées par les bailleurs, ainsi que sur les mesures de restitution d'information du gouvernement sur ses actions. Ce rôle semble, dans une large mesure, compenser la faiblesse ou la quasi-absence des mécanismes de transparence dans les actions de l'Etat. De plus, le DEPAC a contribué à canaliser les préoccupations de la société civile en actions politiques, les groupes civiques n'étant pas à même d'influencer seuls les politiques du gouvernement. Enfin, le DEPAC incarne la politique de « la carotte et du bâton » adoptée par les bailleurs, politique qui leur permet d'imposer des sanctions contre le gouvernement en cas de non respect des conditionnalités. De telles sanctions se traduisent généralement par la suspension de l'aide financière ou le retrait des consultants affectés auprès de différents organes gouvernementaux et des programmes de développement[857]. En effet, cette approche procure une sorte de droit de véto au DEPAC qui constitue, dès lors, une structure à même de s'opposer aux décisions et aux actions du gouvernement, dans un pays disposant de faibles institutions de contrôle.

La seconde implication relève de l'affaiblissement des mécanismes locaux de responsabilité. Le DEPAC pose des questions sur la souveraineté du pays, dans la mesure où il constitue un organe prenant des décisions importantes au niveau national qui ne sont pas l'expression de la volonté populaire, et comporte dès lors le risque de nuire aux institutions de représentation telles que le Parlement. A titre d'illustration, les questions des élections, des financements des secteurs prioritaires et des effectifs de l'Armée sont abordées dans le cadre du DEPAC, hors de contrôle du Parlement. En revanche, le Parlement adopte tout ce qui est discuté et approuvé dans le cadre du DEPAC et il n'existe aucun exemple de

---

[856] Voir www.daco-sl.org, Avril 2006.
[857] Interview accordé par le directeur du bureau de la Banque mondiale, Freetown, 2 mai 2006.

contestation ou de rejet des décisions du DEPAC par le Parlement ou le gouvernement. Ainsi, le DEPAC constitue un Parlement *de facto* et va même jusqu'à imposer des sanctions contre le gouvernement, ce à quoi le Parlement n'est pas habilité. Dans une large mesure, le DEPAC affaiblit les capacités de réflexion au niveau local sur les questions de développement et de gouvernance. Au lieu d'amener le gouvernement à adopter les revendications de la société civile comme indicateur pour l'appui des bailleurs de fonds, le DEPAC préfère utiliser ces revendications comme un instrument pour négocier l'engagement du gouvernement en faveur de certaines initiatives.

Il en résulte des interrogations sur le rôle à long terme du DEPAC et sur le fait de savoir si le DEPAC devrait tendre à disparaître ou s'il s'inscrit dans la durée. Dans l'hypothèse où cette structure disparaitrait, on peut se demander si ce vide pourrait être comblé soit par le Parlement, soit par les groupements de la société civile. Le DEPAC illustre parfaitement la manière dont la communauté internationale détermine l'environnement de la gouvernance dans les Etats d'Afrique sub-saharienne qui dépendent de l'aide internationale. En effet, il constitue un mécanisme idéal de transfert Nord-Sud des idéologies néolibérales en matière de développement et de gouvernance. Outre le GC et le DEPAC, il existe des rencontres politiques bilatérales entre le gouvernement de la Sierra Leone et celui du Royaume-Uni, principal bailleur du pays, organisées par le DFID et le *Foreign and Commonwealth Office*[858].

Parallèlement au DEPAC, il existe également deux autres forums importants qui servent de cadres de discussion sur les initiatives stratégiques et les actions gouvernementales. Au niveau national, on trouve le Comité interministériel (IMC) et le Comité technique national (NTC)[859], qui constituent les forums les plus importants pour la prise de décisions, la formulation et la mise en œuvre de politiques publiques. Ils contribuent à la planification et au contrôle des programmes de développement, plus particulièrement celui de réforme en matière de gouvernance. L'IMC est placé sous la présidence du Vice-président, il assume

---

[858] Interview accordé par le directeur résident, DFID, 17 avril 2006, Freetown.
[859] National Technical Committee (NTC), Inter Ministerial Committee (IMC), Voir GOSL, 2008, *Reform Spot Light*, Vol 1. *op.cit*

la responsabilité de supervision et de mise en œuvre des principales réformes de la gouvernance et élabore les directives nécessaires à la mise en œuvre des programmes. Le NTC constitue un organe technique qui assiste l'IMC. Il est composé de cadres des ministères et des représentants d'ONG et de la société civile et élabore les directives techniques générales sur base d'analyses sectorielles tant au niveau national qu'au niveau des districts. Il promeut également la participation des organisations de la société civile dans le processus de réforme. Ces structures ont été d'une importance cruciale pour l'ensemble du processus de réforme en matière de gouvernance. Aux côtés de ces structures, on trouve la Cellule de réforme du secteur public (PRSU)[860] qui fut créée grâce au financement du DFID. Cette cellule est responsable de la mise en œuvre des programmes de réforme en matière de gouvernance et découle du Secrétariat du programme de réforme en matière de gouvernance (GRS) qui vit le jour au début de l'année 2000 sous la tutelle du Ministère des affaires présidentielles pour assumer la responsabilité des réformes de la gouvernance et du secteur public. Le GRS fut conçu pour assurer le secrétariat du Comité Ad hoc en charge de la bonne gouvernance présidé par le Ministre des affaires présidentielles[861]. Initialement, le GRS disposaient de trois sous-comités de réforme dont celui de la fonction publique, du gouvernement local et de la démocratisation.

La phase initiale de ce programme qui couvrit la période de 2000 à 2004, avait pour objectif la restauration dans la majorité des provinces des autorités civiles, dont les chefferies. Récemment, il initia des projets pilotes sur l'examen du mode de gestion et de fonctionnement des ministères clés du gouvernement[862]. La seconde phase de ce programme fut impulsée par la nécessité d'étendre le processus de réforme pour prendre en considération les efforts du gouvernement à déconcentrer le pouvoir et à réformer le service public. Elle inclut un éventail d'activités telles que [863] :

---

[860] *Ibid*
[861] Interview accordé par Patrick Zombo, responsable de programme, Governance Reform Program, 4 Juin 2002, Freetown.
[862] Voir GOSL 2008. *Reform Spot Light, op.cit,*
[863] *Ibid*

- la transformation du secrétariat du personnel (ESO) en bureau de gestion des ressources humaines ;

- un programme d'amélioration de la gestion des archives ;

- l'élaboration d'une politique de formation et d'une stratégie de gestion de la formation et du développement de la fonction publique sierra léonaise ;

- la réouverture du centre de formation pour la fonction publique ;

- l'élaboration d'un statut de la fonction publique ;

- l'engagement d'une révision de la grille des salaires et d'échelonnement au sein de la fonction publique.

- le développement de la formation pour soutenir les cadres de l'administration publique et d'autres fonctionnaires.

Le GRS fut soutenu par trois sociétés d'experts-conseils qui fournirent une assistance technique au programme. En raison de son mandat élargi et du fait qu'il traitait spécifiquement du secteur public, il fut récemment rebaptisé Cellule de réforme du secteur public[864] (PRSU). Son nouveau mandat consiste à entreprendre une évaluation de l'ensemble de la structure organisationnelle de la fonction publique afin de concevoir une structure appropriée pour l'architecture du gouvernement. Le rôle du GRS fut décisif dans la préparation de la Stratégie provisoire de réforme en matière de gouvernance en Sierra Leone sous les auspices du PNUD[865]. Conjointement avec la Banque Africaine de Développement et l'*African Capacity Building Foundation*, il coordonne le Programme d'appui à la réforme en matière de gouvernance. Le PSRU constitue une structure clé dans la mise en œuvre des réformes. Depuis l'élection présidentielle de 2007, il rend directement compte à la présidence sur les questions relatives aux réformes du secteur public et de la fonction publique. Un critique majeure des structures telles que le NTC et le PRSU est le manque de véritable débat et de contrôle par l'Etat.

---

[864] *Ibid*

[865] DFID, 2002, Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform, *Progress Report on Reform Programmes and British Support*. United Kingdom Department For International Development (DFID)

L'autre problème est lié à la viabilité de ces structures et des programmes qui dépendent beaucoup des financements extérieurs. Cela souligne le manque de volonté politique pour mener à bien et financer la politique de réforme.

Il existe également d'autres contextes dans lesquels les échanges sur les questions de développement ont influé sur les réformes de la gouvernance. Ainsi, on peut mentionner les réceptions diplomatiques organisées par les représentants des bailleurs de fonds, tels que l'Ambassade des États-Unis d'Amérique, le Haut Commissariat britannique, la Délégation de la Commission européenne et la Banque Mondiale ou les pauses café ponctuant les ateliers et les réunions, occasions qui favorisent les échanges et les débats et qui sont d'autant plus importantes qu'il n'existe aucun mécanisme officiel d'interface entre les bailleurs de fonds et la société civile. C'est la raison pour laquelle les leaders de la société civile sont généralement invités dans ces espaces informels où les représentants des bailleurs de fonds peuvent s'entretenir avec eux sur les questions relatives à la bonne gouvernance, secteur dans lequel œuvrent ces organisations. Les représentants des bailleurs de fonds profitent de ces occasions pour solliciter l'opinion des leaders de la société civile et du secteur privé sur des politiques soutenues tant par le gouvernement que par les bailleurs de fonds. Dans certains cas, ces discussions se poursuivent sous forme de rencontres entre les groupes de la société civile et les bailleurs de fonds et les discussions qui en résultent peuvent influencer la position des bailleurs de fonds[866]. Ces discussions informelles permettent de compenser la faible influence de la société civile sur les politiques publiques, le gouvernement étant plus enclin à rendre compte aux bailleurs de fonds qu'aux citoyens. Ainsi, les organisations de la société civile utilisent ces rencontres pour contribuer aux débats politiques et savent que les bailleurs de fonds relaieront leurs préoccupations lors des rencontres du DEPAC et des réunions bilatérales.

Lors d'un entretien, le directeur du *Forum for Democratic Initiative* (FORDI) mentionnait que l'appui des bailleurs de fonds aux organisations de la société civile afin que celles-ci jouent un rôle plus actif dans l'analyse des

[866] Interview accordée par la cordinatrice, Campaign for Good Governance, 4 avril 2005, Freetown.

politiques publiques était le fruit d'une conversation privilégiée qu'elles avaient eue avec le Directeur résident de la Banque Mondiale au cours d'un cocktail à la résidence de l'ambassadeur des États-Unis. Selon le directeur, suite à ces discussions, des fonds furent accordés afin de mener une étude sur la transparence[867]. Le bureau de la Banque Mondiale finança également un atelier sur l'engagement de la société civile sur les questions de politique publique. Ces rencontres informelles constituent donc pour la société civile une manière très efficace de contribuer au processus de gouvernance par le biais de leur collaboration avec les bailleurs de fonds. En retour, les bailleurs de fonds se servent souvent de ces interactions pour récolter des informations ou pour amener le gouvernement à inclure la société civile dans certains comités tels que le Comité technique national.

Ces forums exposent cependant les limites de l'institutionnalisation. Premièrement, le recours aux canaux informels décourage, dans une large mesure, tout effort d'établissement de mécanismes efficaces de participation de la société civile au processus d'élaboration des politiques publiques. Deuxièmement, il traduit la façon dont les représentants des bailleurs de fonds renforcent les canaux informels à la faveur de la faiblesse des relais institutionnels de transparence. Par conséquent, ces forums soulignent une nouvelle forme de socialisation dans les rapports entre les bailleurs de fonds et l'Etat. Les bailleurs de fonds disposant des ressources, ils en profitent pour exercer une forme de contrôle sur les acteurs étatiques et non étatiques en sollicitant des informations ou la conduite de certaines actions en échange du financement des programmes. La disponibilité de fonds non sollicités[868] offre notamment aux bailleurs la possibilité d'exercer un « contrôle » de cette nature. Ces fonds sont généralement alloués aux organisations de la société civile selon le souhait[869] d'un bailleur ou en fonction de relations personnelles. Ainsi, les représentants des bailleurs sont devenus des sortes de « patrons » des acteurs étatiques et non étatiques perçus comme des « clients », en quête de la bonne volonté de ces représentants. Ces réceptions sont devenues des

---

[867] Interview accordé par Charlie Hughes, directeur, Forum for Democratic Initiative, 4 Juin 2006, Freetown.
[868] Les fonds non sollicités sont des fonds à la disposition des représentants résidents, pouvant être engagés sans l'avis préalable du siège. Le montant pouvant être engagé varie d'une organisation à une autre.
[869] Democratic Support Forum (DSF)

espaces où ont lieu de tels échanges et débats. C'est pourquoi les leaders de la société civile et les ministres y attachent une importance particulière et que les représentants des bailleurs de fonds sont en retour souvent invités par les élites à assister aux festivités locales.

En réponse à ces mécanismes visant à promouvoir une interface entre bailleurs de fonds et acteurs non étatiques, quelques membres de la société civile, des représentants du secteur privé et les responsables du PNUD et de la Banque Mondiale créèrent le Forum d'Appui au Développement (DSF) comme une plate-forme de discussion des questions relatives à la bonne gouvernance. Cet organe fut principalement conçu comme un instrument visant à encourager la participation des bailleurs, puisqu'il n'existait jusque là aucun mécanisme formel rassemblant la société civile, le secteur privé, les bailleurs de fonds et l'Etat. Ce mécanisme naquit de l'idée que les bailleurs de fonds en étaient venus à s'appuyer sur des tribunes hors des « espaces fermés » du gouvernement afin d'encourager le débat populaire sur des questions majeures de développement. Bénéficiant d'un financement de la Banque Mondiale, le DSF entreprit un voyage d'étude au Ghana afin de s'informer auprès de *Development Dialogue Series*, organisme qui regroupe la société civile, les bailleurs de fonds et le gouvernement[870].

En 2003, le DSF organisa une série de forums de haut niveau pour discuter des questions comme le processus de privatisation et de décentralisation[871]. C'est dans le cadre d'un de ces forums qu'il fut décidé d'instituer un organe autonome pour gérer le processus de décentralisation, suggestion ultérieurement reprise par le gouvernement[872]. Le PNUD et la Banque Mondiale exerçant la coprésidence des réunions du DEPAC, les forums du DSF constituent un espace où sont débattues certaines questions de gouvernance. Il est intéressant de noter que les bailleurs de fonds dialoguent avec l'Etat dans un cadre formel tandis qu'ils échangent avec les acteurs non étatiques dans un cadre informel. Ces interactions sont tellement régulières qu'elles ont fini par constituer des mécanismes institutionnels de

---

[870] Interview accordée par Zainab Bangura, Membre, *Democratic Support Forum*, 7 Juillet 2003.
[871] Interview accordé par le charger du program PNUD et membre du *Democratic Support Forum* 7 Juillet 2003, Freetown.
[872] Interview accordé par le charger du program PNUD et membre du *Democratic Support Forum* 7 Juillet 2003, Freetown

productions d'idées et de discussion sur des questions de gouvernance. Concrètement, les mécanismes institutionnels de négociation des réformes, tant formels qu'informels, furent d'une importance capitale dans le programme de réforme. Alors que les chances de survie institutionnelle sont élevées au niveau formel, même dans l'éventualité d'un changement du pouvoir, celles du cadre informel dépendent largement des données politiques locales. Cependant, l'impact a été le plus visible au niveau du cadre formel, grâce aux instruments qui furent mis en place pour évaluer les avancées des réformes, alors que de tels instruments n'existaient pas au niveau national.

Comment les décisions sont-elles prises au niveau global, plus particulièrement, lors des réunions du Groupe Consultatif et du DEPAC ? Qui détermine les décisions et le contexte ? D'après Charlotte Halpern[873], la décision politique est le produit de la rencontre entre une volonté politique et une structure administrative. Elle est au cœur de l'action gouvernementale. Autrement dit, les décisions sont censées être collectives par nature, parce que leur élaboration et leur mise en œuvre nécessitent la participation de divers acteurs. Comme le soutient Halpen, les décisions publiques sont le produit de l'arbitrage entre les politiques et le politique. Un tel arbitrage est cependant conditionné par le contexte, le rapport de force entre les acteurs et la rationalité de ceux-ci. Les réunions du GC et du DPAC illustrent le concept d'arbitrage entre les politiques et le politique, dans la mesure où ces processus impliquent deux acteurs distincts, les bailleurs de fonds et le gouvernement.

Cependant, la forme d'arbitrage qui caractérise la nature du processus décisionnel au sein du GC et du DEPAC vise plus ou moins à trouver un équilibre qui reflète la position de chaque acteur. Alors que les bailleurs de fonds poussent en faveur de certaines politiques, le gouvernement agit comme un réceptacle. Cette situation pourrait être rapprochée du modèle de « dépotoir » développé par March et Holsen[874], qui consacre la domination des bailleurs de fonds dans le processus décisionnel en matière de réformes. Cela traduit l'idée que le processus décisionnel

---

[873] HALPERN, C. 2006, Decision, in BOUSAQUET, L. JACQUOT, S et PRAVINET, P (eds), p.155

[874] MARCH, J. G et J.P. OLSEN, J.P, 1995, *op.cit,*p.189.

est le résultat de la confrontation des problèmes et des solutions. Tandis que les responsables gouvernementaux sont censés présenter leurs demandes sous forme de problèmes, les bailleurs de fonds doivent pouvoir y apporter des solutions. Ce modèle est typique des réunions du GC qui constituent, en quelque sorte, des forums de recherche de solutions à des problèmes. Dans ce cadre, la nature des discussions est peu caractérisée par la négociation puisqu'il existe toujours par avance un résultat. Les décisions finales reflètent le plus souvent les intérêts des bailleurs de fonds, étant donné que ces décisions sont généralement liées à leur soutien financier. Les décisions se prennent en fonction des centres d'intérêt des bailleurs de fonds, tout en reflétant également les besoins du gouvernement. Comme le relevait l'ancien Vice-président, « le gouvernement décide quelles réformes sont nécessaires et les bailleurs de fonds apportent leur soutien à ces décisions »[875].

Le modèle de « débrouillardise » de Lindblom pourrait également être invoqué pour expliquer certaines formes de processus décisionnel, plus particulièrement, en ce qui concerne les réunions du GC[876]. Ce modèle illustre la façon dont sont prises les décisions suite à des négociations qui permettent de dégager un consensus. Il s'agit d'une situation dans laquelle les décisions du gouvernement se conforment aux attentes des bailleurs de fonds. Bien que ce type de négociations soit caractérisé par un consensus, il semble qu'aucune décision ne soit arrêtée sans le consentement des bailleurs de fonds. Cette forme de processus de prise de décision fut manifeste lors de la réunion du GC qui se tint à Londres en 2005. Alors que le gouvernement sollicitait le soutien des bailleurs de fonds dans le secteur de l'énergie, ces derniers affichaient une préférence pour les secteurs sociaux liés à la réduction de la pauvreté tels que la santé primaire et l'éducation ainsi que les réformes de la gouvernance[877]. Un tel scénario montre le degré d'implication des bailleurs de fonds dans la prise des décisions relatives aux réformes de la gouvernance. Bien que parfois des efforts soient faits pour obtenir

---

[875] Interview accordé par l'ancien Vice Président de la Sierra Leone, 3 Juin 2006.
[876] LINDBLOM, C.E. 1959. The Science of Muddling Through, *Public Administration Review*, volume 19, n°2
[877] Interview accordé par Rashid Sesay, Responsable du programme, Daco. 27 mai 2006.

un consensus, les décisions sont considérées à la fois comme des processus et des résultats.

Concernant les réunions du DEPAC, les décisions peuvent être considérées comme un simple moyen de contrôle, d'échange et de suivi. En effet, le DEPAC fut créé pour surveiller les décisions approuvées dans le cadre des réunions du GC. La nature même du forum, qui prend la forme de présentations sur la situation par les ministres du gouvernement, en dit long sur la manière dont les décisions gouvernementales portant sur les questions majeures de politique sont prises. Bien que les décisions soient également prises à ce niveau, plus particulièrement en ce qui concerne les demandes de soutien supplémentaire aux réformes ou la formulation de recommandations à l'intention du gouvernement, le forum de DEPAC est davantage évaluatif que consensuel. Le DEPAC est une parfaite illustration du syndrome de « bon élève » qui pousse le gouvernement à décider ses politiques conformément aux attentes des bailleurs de fonds. Cette approche est adoptée dans l'espoir d'attirer davantage de soutien et d'améliorer son niveau de responsabilité. Il est évident que l'autonomie du gouvernement en matière de prise de décisions est très limitée. Egalement, cela montre bien les limites des mécanismes du dialogue institutionnalisé.

3. Les acteurs majeurs des réformes

Le rôle et la dynamique des principaux acteurs qui conduisent le processus de réforme sont cruciaux pour la compréhension de la nature du processus et de ses implications. Les acteurs sont généralement perçus comme ceux qui participent au processus de prise de décision soit en tant qu'individus, soit à titre collectif. Emmiliano Grossman[878] affirme que la notion d'acteur pose deux questions fondamentales. La première est relative à la contribution des acteurs au processus de politique publique tandis que l'autre porte sur l'incidence ou l'influence de cette contribution sur les résultats attendus. En ce qui concerne les réformes de la gouvernance, la nature et le rôle des acteurs seront examinés à la lumière des deux dimensions identifiées ci-dessus. La dimension collective concerne les principales

[878] GROSSMAN, E. 2006, Acteur, in BOUSAQUET, L. JACQUOT, S et RAVINET, P (eds), p.25

institutions ou organisations ayant joué un rôle capital dans le processus de réforme, que ce soit les institutions publiques, privées et les groupes de réflexion. Le second aspect concerne des élites politiques spécifiques ainsi que des experts internationaux qui ont, à travers leur compétence et leur influence, pesé sur le processus de réforme en Sierra Leone. Cela reflète l'analyse de « cycle des acteurs » élaboré par Pierre Muller[879].

Depuis le retour du pays au multipartisme, le rôle des dirigeants du SLPP fut décisif dans la conduite du processus de réforme. Les revendications internes pour le changement, conjuguées aux exigences du contexte sociopolitique, furent à l'origine du rôle joué par le gouvernement SLPP. Dans son discours d'investiture du 29 mars 1996, le Président d'alors, Ahmed Tejan Kabbah releva :

> « *Il reste encore énormément à faire. Vous savez tous que notre pays est pratiquement en ruine, avec des milliers de personnes massacrées, soldats comme civils, des dizaines de milliers d'estropiés et de mutilés et des centaines de milliers de personnes déplacées, traumatisées, vivant dans la pauvreté, physiquement et mentalement diminuées, et avec l'infrastructure morale, physique et sociale du pays détruite* »[880].

Ce sombre tableau résume l'environnement dans lequel le SLPP arriva au pouvoir. Le gouvernement nouvellement élu se trouva confronté à des tâches pressantes qui nécessitaient une attention immédiate :

- de vastes régions du pays et la poursuite de la guerre civile étaient hors de contrôle pour le gouvernement ;

- les forces de sécurité étaient inefficaces, déloyales et corrompues tandis que les soldats originaires du Nord étaient profondément préoccupés à l'idée d'un gouvernement dominé par les natifs du Sud ;

- l'économie était moribonde et de nombreux Sierra Léonais avaient été déplacés soit à l'intérieur du pays soit vers les pays voisins ;

---

[879] Cite par GROSSMAN, E, *op.cit*
[880] Cite par THOMSON, B, *op.cit,* p.6

- les institutions décentralisées étaient inexistantes dans plusieurs régions puisqu'elles avaient été abolies en 1972 ;

- le gouvernement était corrompu, inefficace, incapable de fournir régulièrement des services dans Freetown et presque complètement absent dans le reste du pays.

Cependant, ces défis permirent de dégager les axes du programme de réforme du gouvernement. A la rentrée parlementaire du 22 mai 1998, le Président présenta un panel de réformes, qui comprenait entre autres :

- la résolution de la précarité de la sécurité ;

- la formation de la police et la création d'une nouvelle armée ;

- la réforme institutionnelle et la réglementation de l'industrie du diamant ;

- la décentralisation, qui impliquait le rétablissement des conseils municipaux et l'élection de chefs traditionnels ;

- la lutte contre la corruption et la réforme du secteur public.

Au vu de la nature de ce programme et du coût lié à sa mise en œuvre, le gouvernement prit la décision d'initier et d'élaborer les programmes de réforme en demandant un soutien à la communauté internationale. Au niveau national, le programme de réforme fut dirigé et entrepris par un petit groupe de Sierra Léonais qualifiés, parfois expatriés, financés par les bailleurs de fonds. Du fait du déficit de capacités, le gouvernement, conjointement avec les bailleurs de fonds, mit sur pied diverses unités de mise en œuvre des programmes, (PIU)[881] comme une mesure palliative pour conduire le processus de réforme et traiter d'autres questions de développement. Ainsi,

- le Secrétariat chargé des réformes de la gouvernance fut installé dans le bureau du Président avec un personnel réduit travaillant sur les réformes de la fonction publique et du gouvernement local ;

[881] *Program Implementation Units* (PIUs)

- une petite mais très influente Cellule des politiques économiques prit la responsabilité de la gestion macro-économique ;

- une Commission de privatisation fut créée pour accélérer la privatisation des entreprises publiques ;

- la Commission de réforme juridique fut créée pour réformer les lois désuètes et formuler des recommandations en vue de la réforme du secteur de la justice ;

- la Caisse Autonome Nationale, organisme autonome, fut instituée pour superviser les revenus et le régime fiscal de l'Etat;

- la Commission de lutte contre la corruption fut créée pour s'attaquer à la corruption ;

- le Secrétariat chargé de la Décentralisation fut créé comme une cellule autonome et placée sous la tutelle du ministère du gouvernement local et du développement rural chargé de la coordination du programme de décentralisation ;

- l'Office de la sécurité nationale fut institué pour superviser l'architecture sécuritaire du pays.

Tous ces programmes reçurent un soutien des bailleurs de fonds sous forme de financement et d'appui en expertise.

En pratique, certaines élites politiques se sont illustrées comme des acteurs clés du programme de réforme du pays. Il en est ainsi de l'ancien Président, Ahmed Tejan Kabbah, qui était reconnu au plan professionnel en tant que fonctionnaire international. Diplômé d'Oxford et ancien employé des Nations Unies, il fut élu Président en 1996. Il entretint des relations de travail avec le Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, et la plupart des responsables d'agences des Nations Unies en Sierra Leone et en Afrique. Pour la plupart des Sierra Léonais, c'est l'expérience internationale de cet homme qui lui permit de mobilier les soutiens dont bénéficia le pays au cours de son mandat. Cette sollicitude explique, dans une large mesure, ses convictions démocratiques et sa

détermination à gouverner dans le respect de l'Etat de droit. Il fut très favorable à la réforme et son statut d'ancien fonctionnaire accorda encore davantage de crédit à sa détermination à transformer la fonction publique. Il fut l'architecte de l'élaboration et de la mise en œuvre des principales réformes telles que les réformes du service des hauts fonctionnaires et du droit. Il réussit à céder le pouvoir à un parti d'opposition suite à des élections sereines et transparentes après deux mandats passés au pouvoir.

L'ancien Vice-président, procureur général et Ministre de la Justice, Solomon Berewa, fut une autre personnalité influente. Grand avocat, défenseur des Droits de l'Homme sous les régimes de parti unique et lors du règne de l'armée, il joua un rôle prépondérant dans le programme de réforme. Il est encore reconnu aujourd'hui comme le Vice-président le plus influent de l'histoire du pays. Les services du Vice-président ayant la charge de la plupart des réformes, il tint un rôle central dans le programme. Il fut le président du DEPAC, le chef du comité interministériel et supervisa le travail du DACO et de l'Agence autonome des marchés publics. Il s'engagea personnellement dans le programme de réforme du secteur de la justice[882]. Candidat du SLPP aux élections présidentielles de 2007, qui furent remportées par l'opposition, il en accepta aussitôt les résultats.

Une autre personnalité remarquable fut James Jonah, ancien Secrétaire Général adjoint des Nations Unies en charge de la paix. Il fut encouragé à venir en Sierra Leone pour superviser la transition du pays du régime militaire au régime civil. Président de la Commission nationale électorale intérimaire, il devint ensuite Ministre des Finances du gouvernement Kabbah. Il fut très influent en ce qui concerne la mobilisation des bailleurs de fonds car il offrait une sorte de garantie de bonne gouvernance. En tant que Ministre des Finances, il initia des réformes macro-économiques afin d'améliorer le système de gestion des finances publiques du gouvernement. Il démissionna suite à des divergences en matière de politique avec le chef de l'Etat. Momodu Koroma, ancien Ministre chargé des Affaires Présidentielles puis Ministre des Affaires étrangères, joua lui aussi un rôle capital dans le processus de réforme. Il était le candidat du SLPP à la vice-présidence lors

[882] Interview accordé par l'ancien Vice Président de la Sierra Leone, 3 Juin 2006.

des élections de 2007. Ancien professeur de chimie à l'Université de Sierra Leone, il sortit de l'ombre suite à sa nomination au poste de Ministre chargé des Affaires Présidentielles. Le Secrétariat chargé de la réforme en matière de gouvernance fut créé sous sa supervision et joua un rôle primordial dans le maintien de bonnes relations de travail avec les bailleurs de fonds. De plus, le gouvernement nomma des Sierra Léonais hautement qualifiés à la tête des différentes unités de gestion de projets et ACC. Il est intéressant de noter que ce leadership constitua les « nouvelles » élites. La majorité des ministres n'avaient jamais participé auparavant à la politique. Ils étaient, pour la plupart, d'anciens enseignants de l'Université de Sierra Leone. Ce fut un facteur important dans le caractère démocratique du gouvernement.

Hormis les responsables gouvernementaux et les élites politiques, les acteurs non étatiques jouèrent également un rôle considérable dans le processus de réforme. Les organisations de la société civile telles que *Campaign for Good Governance* (CGG), le *National Movement for Justice and Development* (NMJD), l'Association des avocats de la Sierra Leone, (SLBA), le Syndicat des Enseignants de la Sierra Leone (SLTU), l'Association des journalistes de la Sierra Leone furent des acteurs clés du programme de réforme. Ces organisations jouèrent non seulement un rôle décisif dans la transition vers le multipartisme, mais exercèrent également de manière systématique sur les décideurs des pressions, qui eurent une incidence sur le processus décisionnel dans le pays. La plupart des responsables de ces organisations furent nommés à certaines commissions publiques ou comités gouvernementaux. La SLBA, par exemple, joua un rôle central dans le système judiciaire et fut au premier plan dans la campagne en faveur de l'instauration d'un mécanisme de la justice transitoire dans le pays et de la création de la Commission nationale des Droits de l'Homme.

De même, on assista à l'émergence « d'élites du développement » qui jouèrent un rôle influent dans le processus de réforme. Le processus de reconstruction post-conflictuelle fut accompagné d'un élargissement conséquent du marché de l'emploi, à la faveur de l'installation des bureaux et du lancement des programmes des bailleurs de fonds, de la prolifération des ONG locales et

internationales, ainsi que des sociétés multinationales des télécommunications. Cet élargissement offrit aux jeunes diplômés l'accès à de bonnes conditions de travail et à de meilleurs salaires par rapport au secteur public. Par conséquent, la plupart d'entre eux furent en contact avec les discours sur le développement et en vinrent à développer un langage commun. Cette culture et leurs relations avec la communauté de développement les dotèrent de certaines capacités et d'une indépendance suffisante pour participer au discours de développement du pays. En effet, ils purent ainsi contribuer à la transformation de la configuration et du développement local et du milieu politique. Forts de leur indépendance vis-à-vis de l'Etat en termes des ressources financières, de leurs liens avec les acteurs internationaux ainsi que de leurs rapports avec le réseau international de développement, ils acquirent la liberté et la légitimité nécessaires pour s'impliquer dans le dialogue de développement local et exprimer des revendications vis-à-vis de l'Etat.

La création du Forum d'appui au développement (DSF) constitue la parfaite illustration du rôle significatif que peuvent jouer de telles élites dans le processus de gouvernance. Au-delà du DSF, on peut également citer la *John Aker Foundation*, un groupe de jeunes élites qui organisa une série de débats et de discussions ouvertes sur des questions majeures de développement et de gouvernance du pays[883]. Certaines de ces discussions se focalisèrent sur des questions brûlantes de l'actualité nationale, telles que l'industrie de la communication, les relations entre les bailleurs de fonds et l'Etat. Les responsables gouvernementaux et les représentants des bailleurs de fonds furent généralement invités à ces forums. Il est intéressant de noter que ce groupe d'élites semble avoir comblé le vide créé par l'absence d'une classe moyenne, en constituant une minorité importante dont le rôle de pression en faveur des réformes et d'actions gouvernementales fut décisif. En réalité, bien que l'existence de cette « nouvelle » classe dépende à l'avenir de la poursuite de l'implication des bailleurs de fonds dans le pays, son apparition peut être perçue comme un sous-produit du transfert Nord-Sud.

---

[883] Interview accordé par le Président, John Aker Foundation, 18 décembre 2006, Freetown

On a pu observer que la Sierra Leone n'aurait pas réalisé de progrès considérables en matière de réformes de la gouvernance sans l'assistance de la communauté internationale. Cette affirmation souligne que les bailleurs de fonds sont des acteurs majeurs dans ce processus. Au nombre de ces bailleurs figurent les organisations multinationales et les institutions bilatérales telles que les Nations Unies, la Banque mondiale, la BAD, la Commission européenne et le DFID, qui fournirent le soutien budgétaire nécessaire au lancement et au soutien du processus de réforme. Hormis ces institutions, des individus expatriés et de groupes de réflexions étrangers contribuèrent au programme de réforme. Le Système des Nations Unies en Sierra Leone apporta une énorme contribution au programme de gouvernance du pays[884]. Le PNUD mena un programme intégré de gouvernance qui débuta en 2002. En 2004, dans le Cadre de l'Aide au développement des Nations Unies (UNDAF), le PNUD soutint des initiatives de « transformation » qui visèrent à s'attaquer aux causes profondes du conflit afin d'encourager le développement d'une gouvernance démocratique, conformément aux orientations des Objectifs de développement du millénaire[885]. L'UNDAF constitua le cadre stratégique commun des activités opérationnelles du système des Nations Unies en Sierra Leone. Il s'agit d'une approche collective, cohérente et intégrée des Nations Unies en matière de gestion des programmes dans le pays. Cette approche globale avait pour but d'harmoniser les différentes formes d'engagement de la communauté internationale dans le processus de réforme, en réponse au manque de coordination qui caractérisait précédemment les opérations des bailleurs de fonds et qui avait souvent abouti à des gaspillages des ressources et à un risque accru de duplication des activités[886]. La gouvernance est l'un des domaines à avoir bénéficié de véritables efforts en ce sens.

Le programme de gouvernance démocratique du PNUD est composé de quatre secteurs principaux :

- la décentralisation et la gouvernance

---

[884] Interview accordé par le représentant résident adjoint du PNUD, 2 Juillet 2006.
[885] United Nations Development Assistance Framework (UNDAF) Sierra Leone, révisé 2006-2007.
[886] SMITH, D. 2003, *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: the synthesis Report of the Joint Utsein Study on Peacebuilding*, Oslo, PRIO.

- la réforme du secteur de la justice et les Droits de l'homme
- la réforme du secteur public
- la réforme électorale

Le PNUD fournit une assistance technique et budgétaire significative au gouvernement en matière de mise en œuvre du programme de décentralisation. Cette assistance permit l'élaboration de la loi sur le gouvernement local en 2004 et la tenue des rencontres nationales consultatives sur ce processus. L'assistance porta également sur le renforcement des capacités des conseils locaux nouvellement créés et la création du fonds de développement local[887]. Il s'impliqua également dans le renforcement des capacités du système judiciaire et de la Commission nationale des Droits de l'Homme visant à améliorer l'accès à la justice et l'établissement d'un Etat de droit[888]. La raison de l'implication dans le secteur de la justice, comme l'indique l'UNDAF, était de contribuer à établir un système judiciaire, efficace et transparent et de renforcer le respect des Droits de l'Homme.

Le soutien du PNUD à la réforme du secteur public visait à appuyer une administration publique efficace, responsable et transparente dans le pays. A ce titre, le PNUD apporta une assistance technique et financière à la création de l'Autorité pour la passation des marchés publics, chargée d'harmoniser les procédures entre les différents services, agences et ministères en cohérence avec les dispositions de la loi sur les marchés publics. Cela nécessita le développement d'une politique et des capacités de l'agence. Son programme dans le secteur public inclut un appui technique et budgétaire pour la mise en œuvre du *Senior Executive Services*. Il apporta également une aide à la Commission anti-corruption et à la Commission du gouvernement local. En lien avec le ministère des finances, il lança un programme conjoint pour mettre en œuvre le Cadre de dépenses à moyen terme dans les différents ministères et départements à travers leurs comités budgétaires propres.

---

[887] *Ibid,* voir aussi le planning annuel des activités du PNUD pour la Sierra Leone. (UNDP Annual Programme Planning for Sierra Leone) United Nations Development Programme, 2006, Freetwon.
[888] UNDP, 2007, *Justice Sector Reform, Human Rights and Security*, (United Nations Development Programme) 2007, Freetown.

Au-delà du PNUD, « l'équipe pays » des Nations Unies (UNCT) est composée d'environ huit agences dont l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme qui s'impliquèrent activement dans le programme de réforme[889]. L'UNCT tint des rencontres régulières pour apporter une information à jour sur les questions de gouvernance. Ces rencontres permettaient d'aborder la question des contributions des Nations Unies au processus de réformes[890]. Le PNUD assurait la coordination de l'UNCT, cette structure constituant un forum de concertation à travers lequel les Nations Unies pouvaient coordonner d'autres acteurs dans le processus de réforme de manière harmonieuse. Il s'agit d'un exemple de coordination de l'aide au développement de la part des bailleurs de fonds. Hormis le fait qu'elle évite la duplication des rôles, une telle approche peut également inciter le gouvernement à tenir ses engagements sur certaines mesures spécifiques. L'idée d'un fonds budgétaire commun des bailleurs de fonds dérive d'une telle expérience. Cette idée est importante si l'on prend en considération la nature et l'utilisation des ressources des bailleurs qui avaient fait l'objet de critiques[891]. Le soutien financier accordé par les agences des Nations Unies provient de deux ressources principales : les ressources de base qui sont allouées par le siège des Nations Unies et les ressources budgétaires externes qui sont mobilisées auprès des partenaires bilatéraux et multilatéraux. En 2005, les organes des Nations Unies mobilisèrent un montant d'environ 49 millions de dollars[892] en faveur de diverses activités rentrant dans le cadre du Programme de Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Ce montant équivaut à 12% du soutien total accordé au pays en 2005. En 2006, 22% des 55 millions de dollars dépensés furent destinés aux programmes de gouvernance[893]. Le PNUD, à lui seul, dépensa environ 6% de son enveloppe d'aide au pays dans le secteur de la gouvernance.

---

[889] United Nations Country Team (UNCT), composé d'environ huit organes dont la Banque Mondiale, l'Organisation Internationale pour les Migrations (OIM) et le Haut Commissariat des Nations Unies aux Droits de l'Homme

[890] Interview accordé par le directeur du bureaux de la Banque mondiale, Freetown, 2 mai 2006.

[891] Voir par exemple OECD 2008, *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Paris, OECD. Disponible sur http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf.

[892] DACO, 2005, *Development Assistance To Sierra Leone Report*, Development Assistance Cordination Office, Freetown. Disponible sur http://www.daco-sl.org/reports/Dev_ass_rep04-05.pdf, juin 2006.

[893] *Ibid*

La Banque Africaine de Développement et la Commission européenne s'illustrèrent également dans ce processus de réforme. En tant que bailleur le plus important en termes de montants financiers, la Commission européenne joua un rôle très influent dans le programme de réforme en matière de gouvernance du pays. En 2005, la Commission européenne dépensa 23,36% de ses ressources dans les seuls domaines de la gouvernance et de la sécurité, prévoyant une augmentation dans le futur. Bien que la majorité des interventions de la Banque Africaine de Développement aient pris la forme d'un soutien budgétaire direct, elle alloua 2,8% de ses 46 millions de dollars au secteur de la gouvernance[894]. En 2006, la BAD rejoint les principaux bailleurs comme la Banque Mondiale, l'Union européenne et le DFID en créant un bureau régional dans le pays.

Depuis la troisième vague démocratique, la Banque Mondiale semble tenir la tête de proue des réformes institutionnelles dans la majeure partie de l'Afrique sub-saharienne. Les multiples soutiens en faveur des réformes de la gouvernance dans le pays depuis la fin de la guerre en sont une illustration. Conjointement avec les autres bailleurs de fonds tels que le PNUD, elle mena des réformes liées à l'environnement macro-économique et au processus de décentralisation[895]. En tant que l'un des partenaires majeurs au développement du pays, elle offrit un soutien budgétaire direct et mena des projets dans les secteurs sociaux, les infrastructures et la gouvernance. Son soutien à la Sierra Leone en 2004 et 2005 fut estimé à un montant total de 64 millions de dollars. Le tableau en annexe montre que les programmes de gouvernance s'élèvent à environ 9% de son soutien financier et cible spécifiquement la réforme et le renforcement des institutions étatiques.

Au nombre de ces programmes, on peut citer le Projet de réformes institutionnelles et de renforcement des capacités (IRCBP)[896]. L'IRCBP fut conçu pour aider le gouvernement à établir un gouvernement local fonctionnel, à promouvoir l'inclusion, la transparence dans la gestion des finances publiques à tous les niveaux du gouvernement. L'IRCBP visait spécifiquement à renforcer les capacités des conseils locaux, à fournir un financement pour le fonctionnement de

---

[894] *Ibid*
[895] Interview accordé par le directeur résident de la Banque Mondiale, 2 mai 2006, Freetown.
[896] Institutional Reform and Capacity Building Project (IRCBP), voir http://www.ircbp.sl, octobre 2006.

l'administration locale. La deuxième composante visait la mise en œuvre du programme de réforme de la gestion financière, élaboré afin de créer un système décentralisé de gestion des finances publiques à moyen terme. Dans cette composante, le Système Intégré d'Information relatif à la gestion financière fut institué comme outil pour améliorer la dépense publique. Un des domaines clés où l'impact de la Banque Mondiale fut ressenti fut sa contribution aux politiques « basées sur la connaissance ». A travers l'Institut de la Banque Mondiale, elle s'est en effet lancée dans la recherche sur le développement et la collecte de données sur les pays les moins avancés et a créé une « banque de la connaissance » sur les questions de développement. L'investissement fait par la Banque pour la production et la diffusion des connaissances lui ont donné la crédibilité et la légitimité pour exercer une influence sur les politiques de développement[897]. Par exemple, la Banque Mondiale a initié une multitude d'études dans le pays dans pratiquement tous les secteurs majeurs, de l'énergie à la gouvernance[898]. La plupart de ces études ont constitué les documents de référence pour les programmes dans des pays en voie de développement, dont la Sierra Leone.

L'acteur le plus significatif du processus de réforme reste cependant le gouvernement du Royaume-Uni. Les raisons de l'engagement des Britanniques en Sierra Leone peuvent être reliées au contexte de la nouvelle politique étrangère du gouvernement travailliste de Tony Blair. Cette politique marqua une véritable rupture dans la politique étrangère britannique en faisant de l'Afrique une priorité. La politique du Royaume-Uni vis-à-vis de la Sierra Leone fut orientée par deux facteurs. Premièrement, cette politique fut influencée par l'aspect éthique qui caractérisa la nouvelle approche travailliste des problèmes internationaux. Le gouvernement travailliste fut influencé par des ONG telles qu'Oxfam et *Christian Aid* qui préparèrent le terrain pour la création du DFID. Une telle approche refléta la volonté de s'attaquer aux problèmes de la pauvreté, qui permit à l'Afrique de se hisser au sommet des priorités.

---

[897] WOODS, N. 2000, The challenges of Multilateralism and Governance, in Gilbert, C. et Vines, D (eds), *The World Bank: Structure and Policies,* Cambridge, Cambridge University Press. Voir aussi, ST.CLAIR, A. L. 2006, The World Bank as a Transnational Expertised Institution, *Global Governance*, l (12) 1, janvier-mars.

[898] Interview accordé par le directeur résident de la Banque Mondiale, 2 mai 2006, Freetown.

En outre, d'après Tom Porteous[899], la politique étrangère de Tony Blair refléta en partie un modèle de relations internationales basé sur l'approche néo-impérialiste. Cette approche fut vulgarisée par l'un des conseillers en politique étrangère de Blair, Robert Copper[900]. Dans son célèbre ouvrage, il affirme que les relations internationales traditionnelles sont confrontées à deux tendances opposées, d'une part l'émergence d'Etats « post modernes », comme l'Union européenne, et des Etats « pré-modernes », comme les Etats en faillite qui ont perdu leur souveraineté. D'après Cooper, les Etats « post modernes » doivent s'engager dans une sorte d'impérialisme bienveillant afin de maîtriser les menaces liées aux Etats décadents « pré-modernes ». Dans cette perspective, les Etats africains désintégrés, pré-modernes nécessitent d'être appréhendés selon le prisme d'une approche néo-impérialiste. La vision de la politique étrangère de Blair refléta cette conception théorique des affaires internationales, qui peut expliquer l'engagement du Royaume-Uni en Afghanistan, en Irak, au Kosovo et en Sierra Leone.

Fort de son succès en Sierra Leone, Tony Blair fit de l'Afrique l'une des principales priorités de son second mandat. Le rôle du Royaume-Uni en Sierra Leone s'articula autour de l'engagement britannique dans la création de la Commission pour l'Afrique. L'idée de la création de cette institution découla du sentiment général qu'il ne servait à rien d'accorder aux Etats africains davantage d'aide ou d'annuler leurs dettes, à moins que ceux-ci ne deviennent plus transparents et plus démocratiques. De ce fait, la Commission eut pour mandat « d'identifier les défis auxquels fait face l'Afrique et de formuler des recommandations claires sur la façon dont il faudra soutenir les mutations nécessaires pour alléger la pauvreté »[901]. C'est dans le cadre de ce mandat que s'inscrivit l'engagement du Royaume-Uni en Sierra Leone.

---

[899] PORTEOUS, T, *op.cit*

[900] Voir, COPPER, R. 2003, *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*, London, Atlantic Books.

[901] "Notre intérêt commun: Rapport de la Commission pour l'Afrique", mars 2005, p. 1. COMMISSION FOR AFRICA, 2005, "Our Common Interest: Report of the Commission for Africa". www.commissionforafrica.org

A partir du retour du pays au multipartisme en 1996 et suite à la signature de l'accord de paix de Lomé, le Royaume-Uni fut au premier plan de la mobilisation de la communauté internationale en Sierra Leone. Il s'impliqua dans le processus de transition démocratique et joua un rôle significatif dans le déploiement des troupes des Nations Unies et la création d'une Mission des Nations Unies pour la Sierra Leone[902]. De plus, les troupes britanniques furent présentes dans le pays pour aider le gouvernement à mettre un terme au conflit, à stabiliser le pays et à reformer l'armée[903]. Depuis la fin du conflit, le Royaume-Uni, à travers le DFID, œuvra dans tous les aspects des réformes de la gouvernance. La Sierra Leone reçut le montant le plus important d'aide au développement par habitant accordée par le Royaume-Uni à un gouvernement étranger[904]. Le soutien du Royaume-Uni aux réformes de la gouvernance se déclina essentiellement en deux grandes phases. Les premiers programmes soutenus par le DFID répondirent surtout aux besoins les plus urgents, découlant des crises, des événements de la seconde moitié des années 1990 en Sierra Leone et des sollicitations pressantes du gouvernement. Ces réformes furent menées dans le cadre d'un mémorandum d'entente signé entre le Royaume-Uni et le gouvernement sierra léonais en 2002, qui prévoyait un engagement à long terme sur les thèmes de la sécurité et de la gouvernance[905]. L'accent fut mis sur la nécessité d'améliorations tangibles en matière de fourniture des services afin que les réformes de la gouvernance soient durables et appuyées par une participation locale.

La deuxième phase des réformes fut largement influencée par la réunion du groupe consultatif sur la Sierra Leone tenue à Londres en 2005. Au cours de cette réunion consultative, le gouvernement sierra léonais et ses partenaires au développement, s'accordèrent sur le fait qu'une bonne gouvernance, axée sur l'amélioration de la gestion des finances publiques, et la lutte contre la corruption demeuraient les conditions d'un soutien constant en faveur de la Sierra Leone. En

---

[902] Voir CHATAIGNER, J-M et DARBON, D. 2005. *L'ONU dans la crise en Sierra Leone : les méandres d'une négociation*, Paris, Karthala.
[903] Interview accorde par le responsable, programme Sierra Leone, DFID, Londres, 12 Novembre 2003.
[904] PORTEOUS, T, *op.cit*
[905] DFID 2002, Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform. *Progress Report on Reform Programmes and British Support*. Voir www.dfid.gov.uk, juin 2006.

juillet 2002, un communiqué conjoint sur le « Pacte d'amélioration de la gouvernance et de la transparence » (IGAP)[906] fut rédigé. Ce communiqué soulignait que « depuis la fin de la guerre en 2002, le gouvernement de la Sierra Leone – avec le soutien des partenaires au développement – s'est engagé dans un certain nombre de réformes ambitieuses, plus particulièrement, en matière de gouvernance et de gestion économique »[907]. L'IGAP constitua la déclaration d'intention de la part du gouvernement et de quatre de ses partenaires au développement (la Banque Africaine de Développement, la Commission européenne, le DFID et la Banque Mondiale) d'engager dix réformes décisives en matière de gouvernance et de responsabilité au cours des années 2006-2007.

L'intérêt de ce communiqué réside dans l'engagement pris par les bailleurs de fonds de contrôler la mise en œuvre des mesures approuvées et présentées dans la déclaration d'intention d'assistance. Cet élément marqua cependant une rupture décisive avec le passé, car il impliqua l'approbation d'un ensemble d'indicateurs – le cadre d'évaluation progressive – pour mesurer la progression des actions par rapport à l'agenda des réformes. Une telle approche pourrait être assimilée à ce que Lascounes et Le Galès appellent « gouverné par les instruments »[908]. Cette situation influença d'une certaine manière la nature du soutien du Royaume-Uni à la gouvernance en Sierra Leone. Ainsi, en 2004-2005, le DFID octroya environ six millions de livres aux projets relevant des domaines de la gouvernance, de la sécurité et du soutien budgétaire[909]. Un rapport sur les avancées de la réforme et du soutien britannique démontra que le DFID était engagé dans tous les aspects des réformes de la gouvernance, tel que le prévoyait le Programme de Réforme en matière de gouvernance en Sierra Leone (SLGRP)[910], qui intégrait la réforme du secteur de la sécurité, la justice et la création de la Commission de lutte contre la corruption. Dans le domaine des réformes macro-économiques, le DFID apporta un

---

[906]DFID 2006, *Improved Governance and Accountability Pact*, http://www.dfid.gov/pubs/files/sierra-leone-igap.pdf, juin 2006.
[907] DFID, 2006, *Joint Communiqué*, IMPROVED GOVERNANCE AND ACCOUNTABILITY PACT (IGAP), For Poverty Reduction and Sustainable Development in Sierra Leone. p.1, http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/sierra-leone-igap.pdf, juin 2006.
[908] LASCOUMES. P et LE GALES. P, *op.cit*
[909] DACO, 2005, *op.cit*
[910] Voir DFID, 2002, Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform. *Progress Report on Reform Programmes and British Support*, www.dfid.gov.uk, Juin 2006.

soutien à l'évaluation sur la transparence financière du pays (*Limited scope country financial accountability assessment*) qui fut achevée en juin 2005. La création du Secrétariat à la réforme en matière de gouvernance fut aussi une initiative du DFID.

C'est dans la même logique que le DFID et l'UE établirent une stratégie commune pour la Sierra Leone pour la période 2007-2012, qui se focalise également sur les réformes de la gouvernance. La différence avec les mesures précédentes prises par les bailleurs de fonds réside dans le fait que cette stratégie commune était inscrite dans les Objectifs de développement du millénaire.

De la part de l'Union européenne, un tel soutien s'inscrit dans le cadre de la politique de la Commission européenne en matière de coopération au développement. Son plan d'action découle du partenariat ACP-UE pour l'Afrique, du Consensus européen sur le développement et de la Stratégie de l'Union européenne pour l'Afrique[911]. Cette stratégie offre un cadre stratégique d'intégration à long terme et met en relief le soutien de l'Union européenne aux efforts engagés par l'Afrique en matière de promotion du développement durable, notion qui inclut la bonne gouvernance et la capacité à fournir des services sociaux[912]. L'objectif stratégique primordial à la fois de la Commission européenne et du DFID est de soutenir le gouvernement sierra léonais dans la mise en œuvre de la stratégie de réduction de la pauvreté du pays, axée sur l'instauration d'un Etat effectif, capable de fournir des services aux populations pauvres. Par conséquent, l'objectif est de soutenir les efforts du pays dans la consolidation d'un Etat plus stable et démocratique. Ce soutien se concentra dans les domaines tels que la gestion des finances publiques et la création des structures de transparence. Ces thématiques sont également bien définies dans l'aide au développement de la Commission européenne en faveur de la Sierra Leone[913].

---

[911] Voir la stratégie européenne pour l'Afrique, 2005. *Joint Africa-EU Strategy 2005*, « The EU & Africa: Towards a Strategic Partnership» http://europafrica.net/jointstrategy/, Juin 2006.
[912] *Ibid*
[913] Interview accordée par Kirsi Pekuri, chef de la section « Coopération économique et régionale », *Délégation de la Commission européenne* en Sierra Leone , 12 janvier 2007, Freetown.

Hormis les organisations multilatérales et bilatérales, les institutions privées telles que les sociétés de consultance, les groupes de réflexion et les expatriés jouèrent un rôle capital dans la redéfinition de la nature et des orientations des réformes. Il est évident que les acteurs nationaux et internationaux s'appuyèrent largement sur l'expertise des consultants, qu'il s'agisse de particuliers ou de cabinets, qui interviennent comme des experts en matière de conception de politiques de la gouvernance et de structures institutionnelles. Leur rôle est important puisque, comme l'affirment Dolowitz et Marsh, « ils ont tendance à apporter des conseils sur la base de ce qu'ils considèrent comme les 'meilleures pratiques' observées ailleurs, en accordant une attention particulière au contexte du système politique dont ils s'inspirent »[914]. La plupart des travaux des sciences sociales mettent l'accent sur le rôle des experts dans le processus d'apprentissage et de formation dans le développement des politiques. Dans la présente étude, les experts sont définis comme un groupe de fonctionnaires ou de professionnels qui partagent ou disposent d'une compétence particulière pouvant appuyer ou concevoir un processus de développement. La place des experts dans le processus de développement varie en fonction de la nature des institutions, du pays et de la culture politique. Les tendances récentes d'ouverture du Sud à la mondialisation ont sans doute contribué à amener au premier plan la notion d'expert, en particulier dans un contexte de soumission des pays du Sud au processus de développement[915].

Il est tout aussi important de noter l'émergence des communautés épistémiques qui partagent des valeurs et des compétences communes, enracinées dans les conceptions politiques du Nord. D'après Frank Fisher, « l'expert agit comme un facilitateur de l'apprentissage et d'autonomisation du public. En tant que facilitateur, il devient un expert sur la question de savoir comment les gens apprennent et prennent eux-mêmes leurs propres décisions[916]. La majorité des experts en développement sont rattachés à diverses organisations internationales et ont contribué de manière déterminante à la conception des politiques

---

[914] DOLOWITZ, D. P et MARSH, D. 2000, Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making, in *Governance*, volume 13 n°1. p.17,
[915] *Ibid*
[916] FISCHER, F. 1990. *Technocracy and the Politics of Expertise*, Londres, Sage. p.40

internationales de développement. Le recours à l'expertise peut être rattaché aux pratiques d'assistance technique dans les pays. Aline Leboeuf fait mention de la « politique d'expertise » mise en place par le gouvernement du Royaume-Uni à travers le DFID[917] et affirme que « cette pratique permet d'influencer directement le programme des institutions, mais surtout les décisions politiques qui sont prises »[918].

Au fil des années, divers cabinets d'experts et expatriés furent sollicités pour apporter une assistance technique aux programmes de réforme en matière de gouvernance. Cette tendance s'explique une large mesure par la nécessité de répondre au problème de ressources humaines qui frappa le pays et la dépendance de ce dernier vis-à-vis des ressources et de l'expertise de la communauté internationale, dans la conduite du processus de reconstruction. Aline Leboeuf observe que « le recours à l'expertise technique britannique est essentiellement justifié par deux arguments : la faiblesse des capacités sierra léonaises (qui sont cependant directement influencées par cette pratique, puisque les meilleurs hauts fonctionnaires sont généralement débauchés par les bailleurs de fonds internationaux à titre de consultants) et la nécessité par les bailleurs d'exercer un contrôle sur l'utilisation de leurs crédits »[919]. Par exemple, lorsque les organisations internationales, comme la Commission européenne, la Banque Mondiale et le DFID initient des programmes de réforme, elles recommandent souvent le recrutement de consultants ou de cabinets particuliers pour leur conception et leur mise en œuvre[920]. Tout cela souligne le rôle joué par ces microstructures et par les expatriés internationaux comme des vecteurs de transfert Nord-Sud.

Par exemple un cabinet international basé au Royaume-Uni, *Public Administration International* (PAI), qui offre une expertise et un soutien aux organisations du secteur public fut un acteur clé du processus de réforme en

---

[917] LEBOEUF, A. 2003, L'engagement britannique en Sierra Leone : du volontarisme externe à l'appropriation?, *Afrique contemporaine 3 (207). :99-113.*
[918] *Ibid* p.103.
[919] *Ibid* p.104
[920] Interview accordée par Kirsi Pekuri, chef de la section « Coopération économique et régionale », *Délégation de la Commission européenne* en Sierra Leone , 12 janvier 2007, Freetown.

matière de gouvernance. PAI est spécialisé dans la consultance et œuvre à la promotion de la bonne gouvernance et des bonnes pratiques dans le domaine du secteur public. Il offre également des formations de brève durée visant à permettre aux décideurs politiques et aux cadres supérieurs d'acquérir des connaissances sur les avancées les plus récentes en matière de service public. Le PAI s'engagea dans le projet de réforme en matière de gouvernance et disposait d'une cellule basée au siège du *Governance Reform Secretariat*. Il offrit un appui et une expertise techniques au programme. Conjointement avec le GRS, il mena une revue des activités des ministères clés du gouvernement et proposa les réformes nécessaires[921]. De plus, il assura une série de formations aux hauts fonctionnaires et au personnel chargé du programme au Royaume-Uni. PAI travailla en étroite collaboration avec un autre cabinet d'experts, *COEN Consulting Ghana Ltd* basé à Accra, au Ghana. A la différence de PAI, COEN est un cabinet basé dans un pays du Sud doté d'une grande expérience en matière de gestion économique et de renforcement des capacités. Ce cabinet fut recruté dans les projets de réformes institutionnelles soutenus par la Banque Mondiale au Ghana. En Sierra Leone, il participa au programme de réforme du secteur public aussi bien qu'au projet de réformes institutionnelles et de renforcement des capacités financé par la Banque Mondiale[922].

En outre, *International Records Management Trust UK* fut aussi sollicité pour fournir un appui à certains aspects de la réforme du secteur public. Ce cabinet fut créé en 1989 pour répondre à la détérioration progressive et généralisée dans les pays en voie de développement en matière d'archivage. Entre 2005-2008, il entreprit un programme de gestion des documents en lien avec les ministères du gouvernement et les directions du secteur public. Par ailleurs, il offrit une formation aux fonctionnaires sur la gestion des documents et l'amélioration des capacités des ministères en matière de gestion des documents relatifs aux ressources humaines et au régime salarial[923]. Ce cabinet facilita la transition du système de conservation des documents, des dossiers papier vers un système

---

[921] GOSL 2008. *Reform Spot Light*, *op.cit*, p .2
[922] *Ibid*
[923] Voir www.irmt.org/about-irmt-html, juin 2006.

électronique et la création des modèles d'intégrité dans le système d'information du secteur public. Cette situation permit de réduire le gaspillage et la mauvaise gestion des finances et promut l'informatisation des systèmes d'information[924]. *Pricewaterhouse Coppers*, une compagnie internationale opérant dans 150 pays fut également un acteur essentiel du processus de réforme[925]. Il offrit divers services allant des ressources humaines à la gestion financière en passant par l'amélioration de la performance. Cette entreprise fut engagée par le DFID pour apporter une assistance technique à la Commission Nationale de la Privatisation (NCP) afin de développer un modèle de privatisation pour les secteurs de l'énergie, des transports, des services financiers et des secteurs manufacturiers. Par ailleurs, cette entreprise mena également certains programmes d'évaluation des projets financés par la Commission européenne, tels que les projets de DDR et de promotion de la démocratie[926].

Hormis ces sociétés de consultance, d'autres institutions publiques, groupes de réflexion et expatriés furent partie intégrante du programme de réforme. Au nombre de ces institutions se trouve le *British Council* basé en Sierra Leone. Au départ, son rôle fut de promouvoir l'utilisation de la langue anglaise, et il constitua une sorte de centre culturel et d'apprentissage du Haut Commissariat britannique. Récemment, cette institution semble avoir évolué d'un rôle culturel vers un rôle de promotion démocratique. Ce changement de rôle peut s'expliquer à la fois par les problèmes de capacités que connaissait la fonction publique et la prise de conscience du fait que les institutions occidentales font preuve de rigueur administrative dans la gestion de projets de cette nature. Le *British Council* fut engagé par le DFID pour gérer le projet du développement du secteur de la justice dont le montant s'élève à plusieurs millions de livres. Ce projet est l'un de ceux qui furent gérés hors du contrôle de l'Etat et, étant considéré comme l'un des programmes de réforme en matière de gouvernance du pays les plus élaborés, le *British Council* dut recruter des consultants britanniques et sierra léonais pour le

---

[924] GOSL 2008. « Reform Spot Light » Vol 1. April, Public Sector Reform Unit, Freetown. p.2
[925] Voir www.pricewaterhousecoppers.org, voir aussi DFID 2007, Inception Report, Technical Assistant to the National Commission for Privatization, Sierra Leone.
[926] Interview accordée par Kirsi Pekuri, chef de la section « Coopération économique et régionale », *Délégation de la Commission européenne* en Sierra Leone , 12 janvier 2007, Freetown.

mettre en œuvre. De même, des structures académiques, telles que l'*Institute of Governance and Public Management* (IGPM) de l'Université de Warwick et l'*Institute of Public Administration in Sierra Leone* , furent sollicitées par les bailleurs de fonds, et notamment le DFID, pour remplir certaines tâches dans le processus de réforme. Ainsi, ils co-organisèrent un forum de formulation de politiques et de leadership stratégique à Freetown, qui visait à analyser le fonctionnement des ministères clés afin d'améliorer la fourniture des services.

De même, certains expatriés furent omniprésents dans l'élaboration des politiques et le processus de transfert. La Commission européenne, la Banque Mondiale, le PNUD et le DFID fournirent régulièrement des consultants qui apportèrent une expertise aux ministères. A titre d'illustration, on peut mentionner que le poste d'Auditeur général fut occupé par un consultant local, tandis que le secrétaire général du NCP et le conseiller spécial du Président en matière de décentralisation étaient tous deux de nationalité ghanéenne. De nombreux fonctionnaires ougandais travaillant auprès de la Commission ougandaise de la décentralisation furent régulièrement appelés pour apporter une assistance technique au Secrétariat à la Décentralisation en matière de renforcement de capacités et de finances locales. De plus, des consultants locaux, dont la plupart venaient de l'université de Sierra Leone et des ONG locales, furent mobilisés pour apporter leur expertise. Par exemple, l'analyse sur le secteur de la santé fut conduite par le personnel médical engagé par le GRS et le PAI. Les services des ONG internationales telles que CARE, GTZ, World Vision, SFCG et IFES furent souvent mobilisés pour aider à gérer les projets financés par les bailleurs de fonds. Le rôle de ces acteurs souligne le niveau de leur implication dans la conception et la mise en œuvre des réformes. Cela souligne la dimension internationale du processus de réforme et les contrôles exercés par les acteurs internationaux. Cette tendance peut être considérée comme une sorte de projection des idées néolibérales vers le sud et met en lumière la façon dont ces idées sont réappropriées au niveau local.

4. Conclusion

La réforme en matière de gouvernance a été au cœur du processus de reconstruction de l'Etat. L'orientation du processus de réforme confirment l'hypothèse selon laquelle ce processus a été largement inspirent et dépendent très fortement envers l'extérieur, accusés parfois de jouer un rôle néocolonial[927]. Il est évident que les fonds et l'expertise nécessaires pour piloter ces réformes furent apportés par les bailleurs de fonds. Bien que le processus de réforme ait été conçu dans un contexte de partenariat entre les bailleurs de fonds et le gouvernement, la réalité des choses tend à remettre en question la nature de l'appropriation du processus par le gouvernement. Ainsi que l'affirme un ancien Ministre des finances, « la communauté internationale a énormément contribué au redressement du pays, cependant la contribution locale a été non seulement vitale, mais également décisive à plus d'un titre »[928]. Du point de vue des bailleurs de fonds, il est clair que leur rôle prépondérant dans les réformes de la gouvernance se justifiait par l'énorme déficit de capacités et l'absence de financements nationaux. Le programme de gouvernance fut défini par le gouvernement du Royaume-Uni qui s'était engagé sur le long terme à contribuer à bâtir un Etat plus efficace, transparent et exempt de corruption. Ainsi, tant le gouvernement que les bailleurs de fonds furent des acteurs clés dans la conduite du processus de réforme et la maîtrise du cadre institutionnel de négociation de ce processus. Le rôle des experts, des groupes de réflexion et des cabinets d'experts dans ce processus fut majeur, puisqu'ils apportèrent une assistance technique et contribuèrent à élaborer les structures institutionnelles du programme de réforme en matière de gouvernance. Le rôle clé des acteurs et des instituions dans la conception et la diffusion des politiques publiques montre à quel point le mécanisme du dialogue institutionnalisé a un très fort impact sur les réformes en matière de gouvernance. Cela montre bien à quel point l'interaction entre les acteurs joue sur l'action publique.

---

[927] Voir THOMSON, B, *op.cit*, LEBOUEF, A, *op.cit*, ELLIS, S. 2001, *op.cit*
[928] Cite dans THOMSON, B, *op.cit* p.6

Ces institutions servirent de courroie de transmission dans le processus d'exportation des idées néolibérales vers le Sud. Cette situation confirme l'une des hypothèses du présent travail qui souligne le rôle croissant de la communauté internationale dans la diffusion des normes néolibérales. De plus, le rôle prépondérant de la communauté internationale dans le processus d'édification des institutions soulève la question de savoir si les institutions peuvent être conçues de l'extérieur. D'après de nombreux observateurs, c'à quoi s'était engagée la communauté internationale était la création des organisations qui aideraient à définir les objectifs de certaines structures. En effet, il ne s'agit aucunement d'institutions qui nécessitaient une participation et une légitimation locales. Comment transformer ces organisations créées par les bailleurs de fonds en institutions qui, aux yeux des acteurs locaux, sont essentielles dans la résolution des problèmes ? Répondre à cette question constitue l'une des tâches les plus importantes du processus des reformes institutionnelles, souligne Ottaway[929]. Tout porte à croire que la communauté internationale a fourni un contexte aux réformes de la gouvernance, qui, bien que ne constituant pas une garantie suffisante pour l'efficacité de celles-ci, demeure néanmoins un bon point de départ.

[929] OTTAWAY, M. 2003, *op.cit*

CHAPITRE VIII

LA REFORME DE LA GOUVERNANCE : ANALYSES SECTORIELLES

La nature et les dynamiques des réformes en matière de gouvernance en Sierra Leone ont indiscutablement donné des résultats mitigés. S'il est vrai que d'importants efforts ont été consentis en termes d'identification et de structuration des réformes, les acquis ont été plutôt modestes. Ces réformes visaient globalement à inverser la tendance au déclin du secteur public en matière de fourniture de services. Ce chapitre tente d'analyser les dynamiques des réformes, au niveau des objectifs et des résultats, en se concentrant sur cinq secteurs de réforme : la fonction publique, la lutte contre la corruption, la décentralisation, les réformes macroéconomiques et le secteur de la justice. Ce chapitre analyse les caractéristiques globales de ces réformes et en souligne les résultats et les limites.

La principale caractéristique de ces réformes est qu'elles étaient fondées sur l'objectif de promouvoir des mutations structurelles des institutions étatiques et de créer des incitations pouvant orienter le comportement des fonctionnaires. La première catégorie de réformes visait la construction d'un service public efficace, par une revue des méthodes managériales et fonctionnelles dans l'ensemble des ministères. La démarche était basée sur l'amélioration de la qualité des prestations de service et la création d'un cadre de travail idéal pour les fonctionnaires. La deuxième série de réformes, relatives à la performance macro-économique, était déclinée en divers objectifs : le renforcement de la gestion des finances publiques, la mise en place d'une structure autonome pour améliorer le recouvrement des recettes de l'Etat, l'accroissement de l'efficacité du système interne d'audit, le suivi rapide du processus de privatisation et l'amélioration de la gestion du secteur diamantifère. La troisième réforme majeure avait pour objet le processus de décentralisation, avec la mise en place d'une délégation de l'autorité et d'institutions d'administration locale effectives et représentatives. La quatrième série de réformes portait sur la lutte contre la corruption par la création d'une Commission et l'élaboration d'une stratégie nationale de lutte contre la corruption. Enfin, un dernier type de réformes visait spécifiquement la transformation du

secteur de la justice afin que ce dernier puisse remplir les obligations de l'État en matière de justice surtout en faveur des personnes pauvres et vulnérables.

L'impact de ces réformes sera évalué à la lumière des acquis, des modestes progrès et des défis qui les ont façonnés. Ces acquis sont visibles dans la création et la restructuration des institutions telle la *National Revenue Authority* (NRA) (Agence Nationale de recouvrement des recettes), l'*Anti Corruption Commission* (ACC) (la Commission de lutte contre la corruption), le Secrétariat des réformes pour la gouvernance et la création des communes. Pour mesurer les résultats immédiats des réformes, l'amélioration dans la perception des recettes publiques, le nombre d'inculpations et de condamnations judiciaires de fonctionnaires pour cause de corruption, la fourniture des services (en particulier au niveau local), le rendement et la régulation du secteur diamantifère, la maîtrise et la transparence des dépenses publiques, l'accès aux services et à la justice pour les citoyens seront autant d'indicateurs qui seront analysés.

Les limites de ces réalisations découlent sans doute du fait que les réformes se sont heurtées à des obstacles considérables, dont le manque d'une volonté politique nécessaire pour alimenter la dynamique des réformes telles que celle de la fonction publique, mais aussi un faible engagement dans la lutte contre la corruption. A cela s'ajoutent les difficultés liées à la capacité institutionnelle et au manque de personnel qualifié pour gérer les réformes. Ces obstacles ont semblé permettre le maintien des fondements institutionnels de la politique néo-patrimoniale. Il est intéressant de constater que le cas sierra léonais illustre les caractéristiques communes aux réformes de gouvernance dans un certain nombre de pays africains. En premier lieu, les réformes sont largement inspirées par les bailleurs de fonds, mais sont conçues et mises en œuvre par les partenaires locaux et internationaux. De ce fait, leur réussite dépend de l'engagement de ces deux types d'acteurs. Dans le cas de la Sierra Leone, l'engagement des bailleurs fut plus prégnant. Par ailleurs, les réformes sont généralement inspirées de la nouvelle doctrine de management public. En outre, les réformes en matière de gouvernance ne peuvent engendrer les résultats attendus si des efforts ne sont pas faits pour venir à bout de la politique clientéliste. Il est manifeste qu'au lieu de produire les

résultats escomptés, certaines de ces réformes sont devenues de nouvelles opportunités pour le pouvoir en place pour étendre son clientélisme dans le cadre des institutions nouvellement créées. Enfin, le manque de capacités chronique auquel l'État fait face semble constituer une limite sérieuse à la réussite de ces réformes.

1. La lutte contre la corruption

La transparence constituant une clé du succès de la construction d'un État effectif, la lutte contre la corruption demeure une composante majeure de l'agenda global des réformes du secteur public dans nombre de pays africains. Le rapport de la Commission pour l'Afrique présenté par Tony Blair, Premier Ministre du Royaume Uni fait le constat que « la faiblesse de la gouvernance a entravé le développement de nombreuses zones en Afrique jusqu'à ce jour. La faiblesse de la gouvernance se traduit par de mauvaises politiques gouvernementales, ainsi qu'un environnement économique et politique qui décourage les investisseurs. Elle peut également se manifester par la corruption et une bureaucratie peu ouverte aux contrôles qui ne répond plus au pays » [930]. En 1996, la Banque Mondiale, évoquait le « cancer de la corruption » comme obstacle majeur au développement en Afrique[931]. Ces déclarations ont incité certains pays à avoir recours à des programmes anti-corruption dans leurs efforts de développement.

Auparavant, la Sierra Leone enregistrait un faible score dans l'Indice de perception sur la corruption (IPC) de Transparence International (TI). Un sondage national sur la perception de la corruption dans le pays, conduit en 2000, révéla que le niveau de corruption en Sierra Leone était élevé. Une autre enquête menée par une ONG[932] locale montra également l'augmentation de la corruption. Une ancien Ministre britannique à la Coopération et au Développement, Clare Short, insista sur le fait que « du point de vue de Londres, une lutte réussie contre la

---

[930] Commission pour l'Afrique, 2005. COMMISSION FOR AFRICA, "Our Common Interest: Report of the Commission for Africa". p.148, www.commissionforafrica.org.
[931] World Bank 2005, *op.cit*
[932] Campaign for Good Governance (CGG) 2005, *Report on the Government's Fight against Corruption in Sierra Leone*. http://www.slcgg.org/reports

corruption reste un test clé pour les réformes en Sierra Leone »[933]. De ce fait, la mise en place d'une institution dédiée à la lutte contre ce fléau fut perçue comme une étape capitale des réformes en matière de gouvernance. C'est dans ce contexte que les politiques de lutte contre la corruption s'inscrivirent. Avec la prépondérance de la corruption, gangrène de la vie publique, les efforts pour y remédier furent hissés au rang de priorité nationale, comme le montrent les programmes nationaux de bonne gouvernance et de réforme du service public lancés en 1996 suite au retour du pays au multipartisme. Le Président Tejan Kabbah s'impliqua ouvertement dans la lutte contre la corruption et la construction d'institutions publiques transparentes[934].

Les expériences récentes en matière de lutte contre la corruption en Afrique peuvent être classées en deux grandes catégories. La première est constituée des interactions structurelles visant le renforcement de capacités des institutions étatiques pour permettre à celles-ci d'être transparentes et responsables. La deuxième catégorie se rapporte au processus visant à encourager une pression civique pour provoquer le changement et la mise en place de canaux ad hoc pour lutter contre la corruption de haut niveau. L'exemple sierra léonais se situe dans cette seconde voie. Selon Kpundeh[935], dans les années 1990, l'attention était trop portée sur le processus d'intervention, ce qui déboucha sur un échec en raison du cynisme de la plupart des responsables des organes supposés mener les réformes. Plusieurs pays africains mirent en place des agences de lutte contre la corruption comme instrument principal pour contrôler la corruption au sein de l'administration. Malgré un notable élan, ces démarches donnèrent en majorité lieu à des résultats mitigés. En conséquence, ces agences furent largement perçues comme une façade conçue pour apaiser les bailleurs de fonds qui menaçaient de diminuer ou de couper les aides aux pays ne présentant pas un bon bilan de lutte contre la corruption. C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner l'instauration de la Commission de lutte contre la corruption (*Anti-corruption commission*-ACC) en Sierra Leone.

---

[933] DFID 2004, *Sierra Léone Governance Reform Program*, p.47.
[934] National Accountability Group, 2004. *National Integrity Systems- Transparency Country Study Report, Sierra Léone,* Freetown,NAG.
[935] KPUNDEH, S.K. 1995, *op.cit*

L'ACC vit le jour et démarra ses activités en août 2000, en s'inspirant de la Commission indépendante anti-corruption de Hong Kong (*The Independent Anti-corruption Commission of Hong Kong*). Elle fut considérée comme une tentative de reproduction du modèle de Hong Kong sans prise en compte de la spécificité du contexte sociopolitique et des ressources disponibles en Sierra Leone. L'ACC fut créée par une loi du Parlement pour coordonner la lutte contre la corruption. Son mandat, tel que stipulé dans la loi, était « d'enquêter sur les cas de corruption supposés ou avérés, rapportés par un individu ou une autorité, ou dont elle a pris connaissance, soit par plainte ou par toute autre voie et de prendre les mesures nécessaires pour l'éradication ou la suppression des actes de corruption »[936]. L'ACC établit rapidement une Stratégie nationale anti-corruption (NACS) qui lui servit de feuille de route. La NACS identifia les causes possibles de la corruption ainsi que les mécanismes pouvant permettre leur éradication. Le but premier de la stratégie était de soutenir et promouvoir le déploiement d'un service public efficace et transparent. La Commission adopta une approche multidisciplinaire de lutte contre la corruption en l'intégrant au programme de réforme du secteur public. Ses quatre départements furent chacun affectés à un des aspects du programme[937] : la prévention, les relations communautaires, la direction des enquêtes et des poursuites et la direction administrative qui fournit un appui à la composante opérationnelle de la Commission. En 2001, trois cadres expatriés à temps plein et deux à temps partiel furent recrutées pour renforcer les capacités de la Commission.

Entre 2000 et 2003, 183 cas de corruption firent l'objet d'enquêtes, dont treize donnèrent lieu à une condamnation[938]. En 2005 et 2006, les douze condamnations prononcées portèrent sur des affaires d'importance relative, il s'agit de cas de corruption impliquant des fonctionnaires de grade inférieur[939]. Une

---

[936]GOSL, 2008, Voir la loi revise, *The Anti-Corruption Act*, p.5, http://www.anticorruption.sl/drwebsite/uploads/acc_act_2008.pdf

[937] Voir www.anticorruptionsl/departments

[938] Voir les rapports annuels, Anti Corruption Commission (ACC), Annual Report 2003, Annual Report 2004, Annual 2005. http://www.anticorruptionsl.org/drwebsite/publish/documents.shtml. 2008.

[939] DFID 2008, *Annual review of DFID support to the ACC*, p.19, Londres, DFID. Voir egalement, *Evaluation of DFID Country Programmes: Sierra Leone,* DFID Evaluation,Report, https://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/ev690.pdf, consulté le octobre 2008.

grande partie du travail de la Commission concerne la sensibilisation du public dans une approche préventive. De plus, l'ACC réussit à entamer un travail de collaboration avec des associations de la société civile, ainsi que d'autres agences gouvernementales. En 2004, un premier bureau régional de la Commission vit le jour à Bo, la deuxième ville du pays. En revanche, un rapport annuel de DFID constata que « l'ACC a très peu ou pas d'impact sur la perception des Sierra Léonais vis-à-vis du niveau de la corruption, et il n'y a pas une diminution de la corruption liée aux fonds publics, à la prestation des services de base et au secteur privé » [940]. Le rapport reconnut toutefois qu'il y avait une amélioration des poursuites judiciaires à partir de 2005 malgré les difficultés rencontrées par la Commission dans l'investigation des cas de corruption de haut niveau. Le rapport souligna aussi que « certaines avancées positives établies dans le rapport de 2005 furent ignorées ou même inversées »[941].

L'ACC fit face à d'énormes défis systémiques. En premier lieu, le développement institutionnel qui devait permettre à l'ACC de devenir une institution viable et efficiente fut difficile. Sur le plan organisationnel, la faiblesse des instances de lutte contre la corruption des pays en développement a souvent été soulignée[942]. Doig et al. estiment que l'attention est trop souvent focalisée sur la création de ces organes tandis que leur évolution organisationnelle est largement négligée. Ils soulignent que le transfert du modèle de Hong Kong ne prit pas suffisamment en compte le facteur de l'adaptabilité des organes anti-corruption déjà existant et opérant dans un contexte qui n'était pas aussi favorable qu'à Hong Kong[943]. Cet élément compromit largement l'appropriation locale de l'outil, en particulier en l'absence de fondements solides pour une institution qui débutait. A ses débuts, l'ACC manquait de ressources pour mener efficacement des enquêtes sur la corruption administrative et politique. Faute de moyens juridiques suffisants, sa croissance fut freinée par son incapacité à lancer des enquêtes et des poursuites

---

[940] *Ibid,* p.4
[941] *Ibid,* p.5
[942] DOIG, A. WATT. D et WILLIAMS, R. 2007, Why do Developing Country Anti-Corruption Commissions Fail to Deal with Corruption? Understanding the Three Dilemmas of Organisational Development, Performance Expectation, and Donor and Governance Cycles, *Public Administration and Development*, vol. 27, : 251-259.

[943] *Ibid.*

judiciaires. À cela, il faut ajouter le problème de leadership. En effet, depuis sa création, l'ACC eut trois dirigeants venant d'horizons différents, chacun ayant sa propre conception de la manière dont la lutte contre la corruption devait être menée. Heilbrunn a d'ailleurs constaté que ce problème affecte le développement institutionnel des agences dans plusieurs pays africains[944]. En ce qui concerne les organes de lutte contre la corruption, les bailleurs de fonds se concentrent sur le cadre organisationnel et managérial de haut niveau et ont tendance à orienter les fonds dans ce sens au lieu de soutenir les infrastructures de base. En somme, l'ACC, à l'instar des autres institutions du secteur public dans les pays en développement, souffre d'un développement organisationnel déséquilibré, sa croissance étant conditionnée par des acteurs externes qui n'ont pas permis aux institutions concernées de développer les capacités requises pour s'adapter aux réalités locales.

Il y a aussi le problème de continuité organisationnelle qui est en partie lié aux exigences pesant sur l'ACC. Doig et al ont avancé l'idée que l'échec de la plupart des agences de lutte contre la corruption serait autant lié aux forces extérieures qu'à leur fonctionnement interne. Des responsabilités importantes pèsent sur ces agences quand elles n'en sont qu'à leur début, sans que soit pris en compte le besoin de développement et d'adaptation de ces institutions à leur environnement. Les avancées notables constatées en matière de gouvernance et de contrôle (*Improved Governance and Accountability* - IGAP) ont mis en évidence le rôle que peut jouer l'ACC dans la promotion de la transparence en Sierra Leone[945]. Soumise à une pression de la part des bailleurs de fonds, cette institution n'eut pas le temps d'acquérir une pleine maturité organisationnelle. Il faut aussi rappeler que l'ACC œuvre dans un contexte où les structures de gouvernance sont faibles et souvent déconnectées des autres structures du secteur public. La revue annuelle de DFID a ainsi mis en évidence le fait que « le contexte externe difficile dans lequel opère l'ACC n'a pas changé »,[946] c'est-à-dire que le contexte politique dans lequel

---

[944] HEILBRUNN, J. R. 2004. Anti-corruption agencies: Panacea or real medicine to fight corruption?, *International Bank for Reconstruction and Development*, Washington, The World Bank.

[945] DFID, 2006, *op.cit*
[946] DFID, 2008, *op.cit*

l'ACC travaille a, en réalité, affaibli cette dernière. Ainsi, le fait qu'elle dépende du Procureur Général et du Ministère de la Justice pour pouvoir poursuivre des inculpés a suscité beaucoup d'inquiétudes[947]. De ce point de vue, on peut se demander si l'ACC n'est pas vouée au même sort que les commissions de lutte contre la corruption des autres pays africains, malgré l'effort du DFID pour tirer les leçons de ces expériences. On est en droit de se demander si l'ACC, dans sa configuration actuelle, est capable d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés, étant donné le contexte dans lequel elle fonctionne. Nul doute que l'environnement, marqué par la faiblesse des institutions étatiques, constitue un handicap supplémentaire au fonctionnement et au développement institutionnel de cette commission.

L'efficacité de l'ACC est également compromise par son mode de fonctionnement. Alors que la loi créant la Commission souligne l'engagement du gouvernement à lutter contre la corruption, la nature de la stratégie nationale anti-corruption n'est pas proportionnelle à la capacité de la Commission. La stratégie fut en effet basée sur l'identification des principaux domaines où la corruption est la plus aiguë et sur ses possibles répercutions. Elle formulait également des recommandations et suggérait des pistes pour combattre la corruption. En se limitant à la publication de rapports et à l'organisation de conférences et ateliers sur la corruption, la stratégie constituait en elle-même une limite à ce qui était attendu de cette institution. Le rapport de DFID indiqua clairement qu'elle ne remplit pas les objectifs qui lui avaient été fixés. Au contraire, certaines tendances positives relevées dans les rapports précédents s'inversèrent. C'est la raison pour laquelle le rapport recommanda la suspension du soutien du DFID à la Commission et prôna l'extension des activités de l'institution[948].

Enfin, la lutte contre la corruption dans un contexte de dysfonctionnement de l'Etat reste un défi complexe. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la Commission fut calquée sur le modèle de Hong Kong, dont les termes n'étaient pas adaptés à un contexte où tant les structures subsidiaires de l'Etat que les structures non-

---

[947] MAHONY, C. 2006. Addressing Corruption in Post-conflict Sierra Leone, *Journal of Good Governance in Sierra Leone*. Freetown, CGG
[948] *Ibid*

étatiques, l'appareil judiciaire et les institutions policières ne fonctionnaient pas de manière optimale. Ceci donna lieu à un paradoxe : l'approche de lutte contre la corruption par des poursuites judiciaires se heurta à une situation où les causes de la corruption découlaient du dysfonctionnement des institutions étatiques caractérisées par le favoritisme politique. La plupart des cas de corruption signalés furent recensés auprès de bureaucrates en contact quotidien avec le public. Dans de tels cas, les agences de lutte contre la corruption peuvent être utiles dans le cadre d'une stratégie provisoire visant des résultats à court terme[949], mais Kpundeh considère ces agences comme une solution trop hâtive aux problèmes de corruption. Pour lui, l'ACC est un exemple de « faux populisme, un moyen d'apaiser les bailleurs de fonds alors que les opérations de l'institution sont vouées à l'échec dès sa création en raison des interférences politiques et des contraintes juridiques »[950]. L'auteur suggère que le moyen le plus efficace pour lutter contre la corruption serait l'interaction dynamique entre des interventions structurelles et des processus, visant à initier un cycle vertueux afin d'améliorer la pression en faveur du changement. En effet, la lutte contre la corruption doit se situer dans une volonté plus large de réformer le secteur public. Brian Thompson conclut que « l'avenir de l'approche judiciaire de la lutte contre la corruption est en jeu en Sierra Leone »[951].

2. Les réformes macro-économiques

Depuis la fin de la guerre en 2002, des progrès considérables ont été accomplis dans l'amélioration de la performance économique du pays grâce à un programme de réforme élargi. Les principaux axes de ce programme de réforme sont : l'amélioration de la gestion des finances publiques ainsi que la promotion d'un environnement micro-économique sain pouvant stimuler la croissance, le renforcement des investissements dans le secteur privé, la consolidation de la privatisation et la bonne gouvernance dans l'industrie du diamant. La nécessité d'une performance accrue au niveau micro-économique doit être vue comme une

---

[949] KPUNDEH, S. 2004, *Process Interventions Vs Structural Reforms: Institutionalizing Anti-Corruption Reforms in Africa*, in LEVY.B et Kpundeh. S, (eds), *op.cit* p.262
[950] *Ibid,* p.268
[951] THOMSON. B. *op.cit*, p.18

réponse à la mauvaise gestion économique enregistrée durant des années. On observe généralement que les régimes personnalisés en Afrique ont failli à leur devoir d'assurer le développement économique ou institutionnel. A cet égard, la Sierra Leone est un cas typique. Il illustre de manière patente les effets de la gouvernance néo-patrimoniale sur l'économie politique, la gestion financière et le changement institutionnel. Cette situation a engendré la baisse de la croissance économique, la stagnation de la production, l'augmentation de la dette extérieure, une crise financière générale et l'extension de la pauvreté[952].

2.1 Les programmes de réforme

Par conséquent, plusieurs pays africains, dont la Sierra Leone, se sont tournés vers des institutions multilatérales et des bailleurs bilatéraux pour solliciter l'assistance nécessaire pour pouvoir envisager la restructuration de l'économie et la stimulation de la croissance. En contrepartie, les bailleurs de fonds ont exigé, de la part des pays africains, la réforme de leur gestion économique comme condition préalable à une aide régulière. Ces pays, dont la Sierra Leone, ont entrepris des réformes micro-économiques et structurelles en partenariat avec ces bailleurs, en partant de l'hypothèse que la bonne performance économique dépendait en grande partie du renforcement des capacités étatiques. Cette hypothèse repose sur l'idée que le multipartisme a des retombées économiques. Par conséquent, les réformes micro-économiques visèrent la restauration ou la construction d'une capacité effective, car les États ne peuvent pas entreprendre des réformes économiques viables si leurs institutions sont faibles. Une opinion s'est fait jour dans les travaux de recherche sur les politiques de développement, soulignant le caractère décisif des capacités institutionnelles comme fondement d'une gestion efficace de l'économie. Ceci suppose la création d'un éventail d'organisations et la mobilisation de ressources afin de réaliser et de mettre en œuvre des politiques économiques efficaces. L'expérience a montré que les conditionnalités de l'ajustement structurel, qui mettaient l'accent sur des réductions budgétaires et la restriction de l'engagement étatique, n'étaient pas compatibles avec une démarche

---

[952] Voir LUKE. D. F et RILEY.S.P 1989, The politics of economic decline in Sierra Leone, *Journal of Modern African Studies* 27/1, : 133-141.

de renforcement des capacités des institutions étatiques ou des organes autonomes pour une gestion économique vigoureuse[953]. L'accent mis sur le renforcement des capacités dans le domaine de gestion économique qui en résulta, permit au Ministère des Finances et du Développement économique de se retrouver au cœur du processus de réforme économique. Il est intéressant de noter que toutes les réformes macro-économiques fondées sur les préceptes du nouveau management public (*New Public Management*) ont souligné la nécessité de moins d'Etat[954].

Après la guerre, les réformes macro-économiques en Sierra Leone devinrent une politique prioritaire pour les bailleurs internationaux. Un rapport écrit sous l'égide de la Banque Mondiale, soutenu par le DFID et la Commission européenne, mentionna clairement l'intérêt des bailleurs de fonds pour les réformes macro-économiques dans le pays[955]. A cet égard, on peut identifier deux grandes approches. La première renvoie à l'octroi d'un important appui budgétaire, pouvant permettre au gouvernement d'honorer ses engagements économiques et de règler ses difficultés financières. L'appui budgétaire direct à la Sierra Leone, provenant de divers bailleurs, se vit renforcé de manière significative au fil des années. Cet appui devait permettre au gouvernement de maîtriser les déficits de la balance des paiements et de tenir ses engagements en orientant ses dépenses vers les secteurs prioritaires. Pour la seule année 2005, l'appui budgétaire direct à la Sierra Leone s'éleva à 68.3 millions de dollars, soit 20% de toute l'aide internationale.[956] Dans le cadre des accords pour la réduction de la pauvreté et la promotion de la croissance, le FMI octroya 20.4 millions de dollars pour équilibrer la balance des paiements. Ceci nécessita des changements structurels au sein du gouvernement afin de soutenir la capacité de gestion économique de l'Etat.

Pour y parvenir, il fut nécessaire d'opérer une refonte totale du Ministère des Finances et du Développement économique, d'améliorer la gestion fiscale, d'harmoniser l'industrie du diamant, principale source de revenus du pays, de

---

[953] Voir RENO, W. 1996, *op.cit*.
[954] Voir GOSL 2005, *Management and Functional Review of the Ministry of Finance including the Accountant General's Department,* Public Administration International & CoEn Consulting. Freetown
[955] *Ibid*
[956] DACO, 2005, *Development Assistance To Sierra Leone*, Report, Development Assistance Coordination Office, Freetown. Disponible sur http://www.daco-sl.org/reports/Dev_ass_rep04-05.pdf, p.9

privatiser certaines agences publiques, de créer un organe autonome chargé de la perception des recettes. Le plan stratégique du Ministère des Finances pour la période 2005-2007 résuma l'orientation de ces réformes en indiquant qu'il s'agissait de « maintenir la stabilité macro-économique et stimuler une croissance économique durable afin de réduire la pauvreté par la formulation de politiques économiques saines dans une perspective participative et inclusive »[957].

Il se traduisit en objectifs spécifiques :

- Améliorer la gestion des ressources publiques grâce à une allocation des dépenses intra- et inter-sectorielles;
- Promouvoir et renforcer la transparence et une gestion efficace des ressources et des dépenses des agences budgétaires ;
- Assurer une exécution du budget en accord avec la politique fiscale macro-économique ;
- Assurer une gestion efficace des dettes gouvernementales afin de maîtriser la dette à long terme ;
- Mobiliser des recettes émanant des crédits aux moindres coûts et aux plus bas risques afin de les mettre à la disposition du gouvernement pour ses activités de développement ;
- Garantir une stabilité macro-économique par la mise en œuvre de politiques économiques et financières prudentes ;
- Travailler à l'élaboration et à l'application de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté ;
- Régulariser les relations financières avec les créanciers extérieurs et réduire le poids de la dette ;
- Réaliser une mobilisation maximale des recettes ;
- Encourager les investissements nationaux ;

---

[957] Voir GOSL 2005, "*Management and Functional Review of the Ministry of Finance including the Accountant General's Department"* p.17, Public Administration International & CoEn Consulting. Freetown

- Renforcer la capacité institutionnelle du Ministère des Finances pour que celui-ci puisse réactualiser les objectifs des institutions et s'inscrire dans un maillage institutionnel solide ;

- Mettre à disposition des ressources logistiques permettant au gouvernement d'initier des activités visant à atteindre ses objectifs en matière de gestion économique[958].

Afin d'atteindre ces objectifs, le gouvernement mobilisa une équipe d'assistants techniques expatriés. Six des sept directions techniques que compte le Ministère des Finances furent dotés de conseillers techniques mis à disposition par les bailleurs et travaillant dans différentes unités de mise en œuvre des programmes (*Program Implementation Units* - PIUs). Cette situation est commentée dans un rapport qui soutient que « le gouvernement sierra léonais n'a pas de Ministère des Finances »[959]. Le dispositif mis en place consistait en réalité en une série de projets initiés par les bailleurs de fonds et permettant d'exécuter les missions essentielles d'un Ministère des Finances. Le rapport indique clairement que « le Ministère, et par défaut le gouvernement, sont maintenant à la merci des politiques des bailleurs »[960]. Le Ministère devait dépasser ses problèmes de capacité s'il souhaitait pouvoir contribuer à l'objectif de stabilité macro-économique. Par conséquent, un ensemble de propositions d'actions politiques soutenues par les bailleurs de fonds fut mis en place afin de renforcer sa capacité et améliorer la gestion financière. Ces propositions visaient à amener les changements structurels devant assurer la réalisation des objectifs macro-économiques fixés par le gouvernement et les bailleurs de fonds. La première étape fut un examen de la gestion et du fonctionnement du ministère afin d'évaluer sa capacité et sa structure organisationnelle. L'examen porta sur les structures organisationnelles qui gênaient l'efficacité et l'efficience et visa à mettre en évidence les besoins de développement du ministère dans l'optique de mener le programme de réformes économiques. Les recommandations issues de cet examen reflétèrent largement les caractéristiques principales de la doctrine du Nouveau

---

[958] *Ibid,*
[959] *Ibid,* p.18
[960] *Ibid,* p.18

Management Public, qui met l'accent sur la réglementation, la coordination, l'appui et les fonctions de prestation de services.

Outre la formulation d'un éventail de recommandations, le rapport souligna clairement l'importance de revoir les unités de mise en œuvre des programmes et de restructurer le bureau de l'Auditeur général. La plupart des recommandations en matière de gestion des dépenses publiques avaient déjà été évoquées par le DFID dans ses orientations en 2001. Il s'agissait notamment de la fusion du Ministère des Finances avec le Ministère du Développement, de la mise en place d'un cadre des dépenses à moyen terme, d'une stratégie de réduction de la pauvreté (PSRP), de la gestion de la dette, de l'audit interne, de l'assainissement des procédures de passation de marchés et d'une coordination efficiente de l'aide extérieure.

2.2. Les Axes de la réforme

Bien que la plupart des recommandations appelant à des changements structurels n'aient pas encore été mises en œuvre, des progrès modestes furent enregistrées dans certains domaines clés. Cinq grands champs d'action furent définis pour guider le gouvernement dans sa démarche de redressement économique. Le premier était de promouvoir une gestion efficace de la dette en élaborant et en mettant à jour une base de données relative à la dette et en veillant à la conformité des termes et des conditions de prêt avec la politique de la dette publique. Il appelait à renégocier avec le Club de Paris afin d'obtenir un montant plus élevé dans le cadre de l'initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés, à opérer une analyse de viabilité de la dette (*Debt Sustainability Analysis*, DSA) dans le cadre d'une action préparatoire pour pouvoir bénéficier de l'initiative PPTE renforcée. Cela impliquait également de vérifier la dette extérieure et d'élaborer des stratégies pour son remboursement, d'entreprendre la rédaction d'un rapport détaillé sur la procédure d'engagement et de gestion des prêts, de suivre les prêts non-crédités et de faciliter le règlement des dettes croisées entre le gouvernement et des organismes publics et, enfin, de renforcer les capacités de la cellule de gestion de la dette publique au sein du Ministère des Finances et de la Banque centrale.

Jusqu'en 2006, des progrès considérables furent faits dans ces domaines. Un nouveau logiciel de gestion financière, relatif à l'analyse de viabilité de la dette (DSA), fut installé afin d'améliorer l'efficacité du contrôle financier des opérations du ministère. En outre, la Banque Africaine de Développement (BAD) finança un projet de renforcement des capacités pour former le personnel de différentes sections à l'utilisation du DSA et à la gestion de la dette. Tous les prêts contractés depuis lors se conforment à la politique du gouvernement de ne pas dépasser le niveau de 35% du budget national[961]. Fin 2006, le Club de Paris et la Banque Mondiale exprimèrent leur satisfaction sur le système mis en place pour la gestion de la dette extérieure et les avancées réalisées pour atteindre le point d'achèvement.

Le deuxième domaine de politique publique consistait à améliorer la gestion de la politique monétaire par la stabilisation des dépôts en devises étrangères et le contrôle des excès de liquidités. Il s'agissait de développer une liquidité solide, un mécanisme de prévision ainsi qu'un système de paiement efficace. Jusqu'alors, la politique monétaire du pays continuait d'être conduite par des instruments indirects du marché financier. La réserve statuaire de la monnaie nationale et la réserve externe sont passées de 10 à 12% depuis 2004[962]. En outre, un cadre de prévision de la liquidité fut élaboré. Désormais, les prévisions de liquidité nationale sont réalisées sur une base trimestrielle et des analyses sont faites afin de de détecter les erreurs commises. Une loi sur le système de paiement national a été adoptée pour la gestion et l'efficacité du système de paiement.

Le troisième domaine consistait à améliorer la gestion des dépenses publiques. Une révision de la réglementation administrative et financière et des relations entre le Ministère des Finances et les nouveaux conseils locaux fut menée. Un organe centralisé, le *National Public Procurement Agency* (NPPA - Agence nationale des achats publics) chargé de superviser les achats de l'État fut créé. En ce qui concerne le contrôle des dépenses publiques, des efforts furent consentis et un système intégré de gestion des informations financières (*integrated*

---

[961] DACO, 2005, *op.cit*
[962] *Ibid*

financial management information systems, IFMIS) ainsi qu'un système de contrôle financier et réglementaire furent mis sur pied. Une direction de financement des gouvernements locaux vit le jour et fonctionne normalement. De même, le système de contrôle et de suivi des dépenses publiques (*Public Expenditure Tracking Survey*, PETS) dans les secteurs clés fut mis en place. Dans ce cadre, un contrôle est effectué deux fois par an, à l'issue duquel un rapport détaillé est publié[963]. Ces rapports ont porté des critiques sur la gestion des finances publiques de l'Etat, qui a été contraint d'adopter une réponse politique et de réorienter certains de ses programmes[964].

Le quatrième domaine visait à améliorer la mobilisation des recettes nationales. Cette démarche était fondée sur la nécessité d'analyser et d'améliorer le système des impôts, mais aussi d'éliminer les exonérations d'impôts discrétionnaires. Un organisme autonome, l'Agence nationale de recouvrement des recettes (*National Revenue Authority*, NRA) fut créé en 2003 pour améliorer la collecte des recettes publiques. L'autorité chargée de l'octroi d'exonérations fiscales fut déplacée du Ministère des Finances vers la NRA, dont la mise en place fut conçue pour augmenter les recettes publiques et diminuer la dépendance de l'État vis-à-vis de l'aide extérieure. La NRA eut comme mission le recouvrement des impôts, une tâche auparavant accomplie par divers ministères et organismes gouvernementaux. En réunissant les différentes unités dans un seul organisme, la réforme permit d'accroître la cohérence et l'efficacité organisationnelles. Son statut de semi-autonome lui permit de se soustraire aux exigences de la fonction publique en ce qui concerne le recrutement, la conservation et la rémunération. De meilleures conditions de vie et des salaires conséquents constituèrent les incitations nécessaires à de meilleures performances et limitèrent les actes de corruption qui découlent généralement de la collusion entre les contribuables et les percepteurs d'impôt.

Le cinquième domaine d'action publique visait à améliorer la coordination des flux de ressources extérieures dans le pays. L'objectif était de créer et de gérer

---

[963] Voir les rapports annuel du ministere de la finance, Public Expenditure Tracking Survey 2002, 2003, 2004, Ministry of Finance, Government of Sierra Leone, Freetwon.
[964] *Ibid*

une base de données sur les ressources provenant des organismes multilatéraux, bilatéraux et des ONG et leur utilisation. Il permit un dialogue entre le gouvernement et les bailleurs, et la coordination de l'aide au développement dans le pays fut renforcée. De même, il permit aux conseils locaux de disposer des informations sur les flux de ressources et sur leur utilisation au niveau des districts. C'est dans cette perspective que le Bureau de coordination de l'aide au développement (*Development Assistant Coordinating Office*, DACO), fut créé et placé directement sous la tutelle du bureau du Vice-président, avec pour mandat la coordination de l'aide des bailleurs[965]. Des groupes de travail tels que le DEPAC furent également créés afin de faciliter les relations entre les bailleurs et le gouvernement.

Une autre composante importante du processus de redressement économique fut la réglementation de l'industrie du diamant. Au fil des années, l'industrie du diamant avait été marquée par la corruption, rendue possible par la mauvaise réglementation existante et la faiblesse des politiques de gouvernance. Ce n'est qu'au cours des dernières années que l'attention du gouvernement et des bailleurs de fonds s'est portée sur ce secteur. En janvier 2002, le DFID finança une évaluation complète du secteur diamantifère. Une étude sur « la politique stratégique du diamant en Sierra Leone » fut commandée par AMCO Robertson Mineral Services[966]. A l'issue de cette étude, qui identifia certains des principaux problèmes dans ce secteur, le DFID mit à la disposition de la Présidence un conseiller technique de 2002 à 2003 qui eut pour mission d'aider le gouvernement à élaborer une stratégie globale de gouvernance de ce secteur. En outre, l'USAID encouragea les différentes parties prenantes à créer une « Alliance pour la paix ». Ces démarches contribuèrent à l'élaboration du document de politique minière en 2004. Les réformes du secteur furent classées en trois grandes catégories. La première traite de la nécessité de mettre en place un ordre effectif dans les zones diamantifères, pour faciliter le fonctionnement du secteur. La deuxième vise à organiser le secteur pour améliorer les compétences managériales et techniques du

---

[965] Voir DACO 2005, *op.cit.*
[966]DFID, 2002 "Sierra Leone Diamond Policy Study".
http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/sierra-leone-diamond.pdf

gouvernement dans la gestion de cette industrie. La troisième catégorie porte sur la dimension internationale, et de la question de l'amélioration des exportations de diamants et des incitations à l'investissement dans le secteur.

Depuis 2000, à la suite des progrès réalisés en matière de sécurité et des réformes structurelles initiées dans l'industrie du diamant, les exportations officielles de diamants augmentèrent rapidement. D'après les estimations gouvernementales, la valeur des exportations de diamants en 2005 tripla par rapport à celle de 2003 et représenta de 85% à 90% de l'ensemble des exportations[967]. Thomson indiqua que les estimations de la production totale du diamant de « l'Alliance pour la paix » s'établirent à environ 400 millions de dollars par an[968]. Le gouvernement réussit également à faire respecter certaines règles juridiques dans le secteur, ce qui souligna l'amélioration de sa capacité de réglementation du secteur. Le nombre de permis délivrés passa de 100, à la fin de la guerre, à 2400 en 2004[969]. Le *Government Gold and Diamond Office* (GGDO), seule autorité responsable de l'évaluation et de la certification fut félicité pour sa gestion des exportations de diamants. En 2004, les recettes générées par la taxe sur la licence et sur les exportations, qui est fixé à 3% dans le secteur alluvial, atteignirent 5,2 millions de dollars[970]. Un quart de cette somme fut versé pour le développement communautaire de la zone diamantifère et un autre quart fut destiné à couvrir les coûts administratifs du GGDO.

La Koidu Holdings, une filiale de la compagnie minière De Beers reprit la société minière sierra léonaise des dépôts de kimberlite dans les régions de Kono et Tongo. Selon Thomson, les recettes du gouvernement provenant de Koidu Holdings en 2005 furent d'environ un million de dollars par mois[971]. Malgré ces résultats, le secteur reste confronté à une multitude de défis. En premier lieu, la capacité du Ministère des Ressources minières reste faible, en particulier sur le terrain. Les agents de surveillance des sites miniers sont trop mal payés, mal

---

[967] DACO, 2006 (B), *Development Assistance To Sierra Leone*, Report, Development Assistance Coordination Office, Freetown.
[968] THOMSON, (B), *op.cit*
[969] DACO 2006 (B), *op.cit*
[970] *Ibid*
[971] THOMSON, B, *op.cit*

formés et mal équipés pour pouvoir répondre aux besoins de régulation d'un tel secteur. L'exploitation illégale demeure largement répandue et la contrebande reste un trait distinctif de l'industrie du diamant. L'absence de pouvoir de régulation des chefs locaux, notamment en matière de délivrance des permis miniers, reste encore une préoccupation majeure du gouvernement.

2.2.1. Les finances publiques

La gestion des finances publiques est le dernier objectif du programme de relance économique du gouvernement. La Sierra Leone, comme la plupart des autres pays d'Afrique subsaharienne obtint des résultats mitigés en matière de gestion financière des ressources étatiques. La gestion des dépenses publiques est au cœur des programmes de développement en Afrique, ce qui s'explique principalement par les mauvaises performances du continent à cet égard. Vers le milieu des années 1990, la Banque Mondiale apporta un soutien opérationnel et des conseils aux gouvernements africains dans le domaine de la responsabilisation dans les dépenses publiques, domaine prioritaire de développement pour l'Afrique. Ceci faisait suite au constat que l'amélioration de la gestion des finances publiques permettrait aux pays du tiers monde de briser le cercle du développement dysfonctionnel. Cette gestion consista en un appui à la discipline fiscale, à l'élaboration du budget, à son exécution et à la façon de rendre compte des résultats. Ces exigences furent particulièrement élevées pour un pays comme la Sierra Leone qui sortait de plusieurs années de conflit et dont les capacités restaient faibles.

Dès la fin des années 1990, la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds conçurent une approche plus globale de la gestion des finances publiques en mettant l'accent sur les liens entre les instruments d'analyse et les approches opérationnelles. Cette démarche fut formulée dans le cadre du système de comptabilité des dépenses publiques et visa prioritairement la mobilisation des recettes pour le développement du pays. L'accent mis par les bailleurs de fonds sur la contribution que le budget d'un pays doit apporter au développement reflète un tournant dans les politiques d'aide des bailleurs aux pays en développement. Auparavant, les soutiens des bailleurs étaient essentiellement focalisés sur

l'investissement en capital, à travers des projets sectoriels. Au cours des années 1980, le budget et les systèmes de gestion financière furent caractérisés par une politique budgétaire étroite, un manque de contrôle interne et la dégradation de la discipline budgétaire et du système de passation des marchés publics. Pour plusieurs raisons, ces politiques budgétaires devinrent une priorité politique. La première raison est la transition vers le multipartisme et les attentes des citoyens auxquels les agents publics durent rendre compte de leur gestion des ressources publiques. L'autre raison est relative à l'insistance des bailleurs de fonds sur l'utilisation des ressources, ce qui, dans le cas de la Sierra Leone, semble avoir déterminé la nature des réformes à court terme.

Cette section tente d'examiner les réformes visant à renforcer la gestion des finances publiques et à évaluer si ces réformes ont eu des résultats accrus. Le programme gouvernemental de gestion financière comporte trois objectifs concurrents. Tout d'abord, il s'agit de maintenir la discipline budgétaire. Deuxièmement, le programme vise à assurer une allocation efficace et stratégique des ressources afin de couvrir les priorités stratégiques, tandis que le troisième objectif est d'assurer que les prestations des services gouvernementaux soient à la hauteur des ressources investies. Les bailleurs de fonds, y compris le DFID, la Commission européenne et la Banque Mondiale, conçurent le programme de dépenses publiques et de responsabilité financière (*Public Expenditure and Financial Accountability program*, PEFA) pour contribuer à la coordination des efforts du gouvernement dans la gestion des dépenses publiques. Plusieurs réformes structurelles et initiatives de renforcement des capacités furent menées. De multiples études furent réalisées afin de renforcer le processus du Cadre de Dépenses à Moyen Terme (*Medium Term Expenditure Framework*, MTEF). La régulation et la présentation du budget au Parlement dans les délais prévus furent réalisées en 2004, en conformité avec la loi du gouvernement sur le budget et la comptabilité (*Government Budget And Accountability Act*)[972]. Le gouvernement publia également ses allocations après chaque décaissement trimestriel ainsi que

[972] GOSL 2004, "*Government Budget and Accountability Act",* Act, Supplement to the Sierra Leone Gazzette Vol. CXXXIII No. 52.

tous les comptes de l'État des années précédentes et les projections futures. En 2006, le mécanisme de comptabilité IFMIS fut étendue à d'autres ministères et organismes gouvernementaux tels que la police, les Ministères de l'Éducation, de la Santé, de l'Agriculture, des Travaux publics et la Direction de l'Auditeur général.

L'un des domaines qui a connu des progrès significatifs est l'audit interne et la capacité de contrôle du Parlement, qui furent renforcés. Six des sept ministères, départements et agences de l'État ciblés en 2005 ont des cellules d'audit interne fonctionnelles. Les secteurs de l'éducation, de la santé, la défense, la police, les finances et l'autorité routière (*Sierra Leone Roads Authority*-SLRA) ont rempli les critères minimums tels que la dotation en personnel, le reporting, le contrôleur de vote, la production régulière de rapports, la transmission des rapports d'audit au comptable général par exemple[973]. En outre, le comité des comptes du Parlement fut très actif et publia et mit en application ses rapports. En ce qui concerne les marchés publics, la loi sur les marchés publics fut adoptée en 2005 et le mécanisme de passation de marchés fut décentralisé au sein des ministères, des départements et des agences de l'Etat afin de leur permettre de mener ces activités en accord avec la loi. Par conséquent, des comités de passation de marchés furent installés dans tous les départements habilités. En 2006, neuf secteurs gouvernementaux dont la défense, la santé, l'agriculture, l'éducation, les travaux publics, les mines, le transport, la SLAR et la police établirent des plans de passation de marchés qui furent inclus dans le budget national.

En outre, le gouvernement lança le contrôle et le suivi des dépenses publiques (PET) comme instrument de suivi des prestations de services et de l'utilisation des ressources publiques. Le rapport du PET pour les années 2003 et 2004 fut publié en 2006 et ses conclusions mentionnant l'emploi abusif des ressources publiques connurent une large publicité. En effet, le rapport 2003 du PET révéla des manquements dans la chaîne de prestation des services du Ministère de l'Éducation en ce qui concerne les subventions aux frais de scolarité

---

[973] DACO 2006 (B), *op.cit*

et la rémunération des enseignants[974]. En réponse à ses observations, le ministère engagea un cabinet d'experts-comptables, KPMG, pour trouver une solution aux problèmes signalés, action qui permit des progrès significatifs. Par ailleurs, un plan d'action commun pour la gestion des finances publiques fut institué ainsi qu'un comité de contrôle, qui se réunit régulièrement pour évaluer si les avancées réalisées sont conformes au programme de dépenses publiques et de comptabilité financière. Dans l'ensemble, pour un pays à peine sorti d'un conflit, la Sierra Leone a réalisé une bonne performance dans la réalisation de certains objectifs, le gouvernement ayant fait d'énormes efforts pour satisfaire aux exigences posées par le FMI dans ses programmes. Dans un communiqué de presse sur ses programmes de 1994 à 2004, le FMI émit une appréciation positive sur les résultats du gouvernement sierra léonais[975].

L'inflation diminua et les taux d'intérêt, de manière générale, baissèrent. Les recettes dépassèrent les objectifs fixés tandis que les dépenses respectèrent largement les plafonds[976]. À partir de 2005, les fonctionnaires, y compris de l'armée et de la police, furent payés à temps et perçurent la totalité de leur solde, contrairement au passé. En 2006, la Banque Mondiale releva également des progrès dans la lutte contre la corruption[977]. Ceci s'explique largement par les réformes en matière budgétaire et de gestion des marchés publics qui renforcèrent le système de comptabilité et d'audit du gouvernement. En dépit de ces résultats positifs, des défis majeurs persistent cependant en matière de réforme de la gestion des finances publiques. L'un des principaux défis est la persistance du déficit de capacité dans la fonction publique. Le déficit en personnel qualifié dans les administrations centrales et déconcentrées reste une question préoccupante. Dans sa majorité, le personnel qualifié du Ministère des Finances est constitué d'expatriés ou de Sierra Léonais qualifiés rémunérés par les bailleurs de fonds. Cette situation pose la question de la durabilité, car les dépenses du gouvernement

---

[974] Voir les rapports annuel du ministered du finance, Public Expenditure Tracking Survey 2002, 2003, 2004, Ministry of Finance, Government of Sierra Leone, Freetwon

[975] IMF, 2006, IMF Executive Board Completes First Review Under PRGF Arrangement for Sierra Leone and Approves US$6.6 Million Disbursement, Press Release No. 06/285. Décembre 18, 2006. Voir **http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2006/pr06285.htm**, Consulte Octobre 2007.

[976] Interview accordé par le ministre de la finance, 15 Juin 2006, Freetown.

[977] Interview accordé par le directeur résident de la Banque Mondiale, 2 mai 2006, Freetown.

ne reflètent pas sa capacité à prélever des recettes et la fourniture des services publics reste encore largement insuffisante.

2.2.2. Les privatisations

Un autre domaine important des réformes macro-économiques est celui de la privatisation. L'expansion de l'interventionnisme étatique dans l'économie au cours de la période après l'indépendance s'avéra désastreuse pour l'économie du pays. Braima constate qu' « une insatisfaction généralisée de la performance des entreprises publiques est au cœur de cet appel à la privatisation lancé aux décideurs politiques en Sierra Leone et ailleurs »[978]. Le processus sierra léonais de privatisation des entreprises d'État ou de leurs filiales fut en grande partie le résultat du constat d'inefficacité des organismes d'État. Bien que cette inefficacité fût considérée comme un problème, l'incitation la plus importante à privatiser fut la contrainte des dépenses des administrations publiques sur la fiscalité, en particulier à un moment où les bailleurs étaient préoccupés par le déficit du secteur public. La Banque Mondiale établit que la contribution médiane des entreprises publiques au déficit du secteur public était d'environ 48%[979]. Des tentatives de privatisation furent faites au cours des années 1990. Selon Brima, elles furent entourées de polémiques car la démarche de privatisation excluait la participation active du gouvernement et ne tenait pas compte du rôle de certaines de ces entreprises en matière de développement, ni des conséquences qu'aurait leur transformation ou leur disparition. Les résultats de ces tentatives furent plus que modestes.

La seconde tentative de privatisation intervint à un moment où l'environnement politique était plus propice à l'efficacité du processus à long terme. En effet, il fut mené par le gouvernement dans le cadre du programme de relance économique qui visait à maintenir un bon environnement micro-économique. Ainsi, la privatisation fut utilisée comme un instrument d'appui à la stabilité fiscale et au soutien des engagements de l'Etat. A partir de la fin du

---

[978] BRAIMA, S.J. 2006, Privatization: theory or practice in Sierra Leone, *Journal of Good Governance in Sierra Leone*. Freetown: CGG, p.25
[979] *Ibid*

conflit, des efforts concertés furent accomplis par le gouvernement et les bailleurs de fonds pour réduire le train de vie de l'État et restructurer les différentes activités engendrant ces dépenses. La logique était que le gouvernement pouvait retirer des bénéfices en interrompant les aides aux sociétés déficitaires et en imposant de larges restrictions budgétaires. En outre, les recettes provenant de la vente d'entreprises publiques pouvaient être mobilisées pour aider le gouvernement à combler ses déficits fiscaux. Enfin, cette approche était largement en ligne avec la théorie du nouveau management public (NPM) qui soutient que le secteur privé peut contribuer à dynamiser la prestation de services et à verser des impôts au Trésor Public. C'est à la lumière de ces facteurs que le gouvernement créa la Commission nationale de privatisation (*National Commission for Privatization* - NCP).

La NCP fut chargée du contrôle, de la réforme et de la privatisation de vingt-quatre entreprises[980]. Un rapport sur les activités de cette commission indique qu'en dehors d'une poignée d'entreprises du secteur financier, la quasi-totalité des entreprises fonctionnaient à perte, étaient surendettées et avaient du personnel en excédent qu'elles n'avaient pas les moyens de rémunérer. Par ailleurs, la plupart des entreprises opéraient dans des secteurs où les cadres juridique, réglementaire et d'action publique étaient obsolètes, flous ou totalement inexistants. Dans ces conditions, une refondation complète du cadre juridique s'imposa. Le DFID fournit une assistance technique à la NCP, sous la forme de contrats accordé à Pricewaterhouse Coopers, afin d'aider la Commission à élaborer un plan stratégique pouvant englober tout le processus de privatisation. Depuis lors, des progrès ont été observés même si certains organismes attendent encore d'être restructurés, à l'image de l'autorité portuaire et de l'agence sierra léonaise de transport routier ainsi que quelques entreprises publiques qui génèrent des recettes. Toutefois, la version révisée de la stratégie NCP indique que la Commission devra avoir achevé le programme de cession d'ici à 2010.

---

[980] Interview accordé par le directeur, *National Commission for Privatization* – NCP, 26 Juin 2006, Freetown.

Le processus de privatisation est lié à la détermination du gouvernement à promouvoir le développement du secteur privé dans le pays. La stratégie consiste à soutenir ce secteur afin qu'il devienne le moteur de la croissance, de la création d'emplois et de la réduction de la pauvreté. Cette stratégie est fondée sur l'objectif à long terme de créer un environnement favorable au développement du secteur privé. En 2005, le Ministère du Commerce, avec le soutien des bailleurs de fonds, réalisa une étude sur les obstacles au commerce et aux investissements. Cela faisait partie du programme de développement du secteur privé, soutenu par le DFID. Une étude-diagnostic sur l'intégration du commerce fut aussi conduite en 2006[981]. Deux forums partenariaux entre les secteurs public et privé furent organisés en 2005 afin de donner une visibilité au cadre intégré de développement du secteur privé créé par le gouvernement[982]. En mars 2006, une conférence des investisseurs fut organisée et un mécanisme de suivi pour les investisseurs potentiels développé. En même temps, un programme conjoint de soutien à l'entreprenariat des jeunes fut élaboré par le PNUD, l'UNIFEM et la FAO dans le cadre duquel un mécanisme consultatif public-privé fut instauré. Le gouvernement encouragea également la création de petits programmes de développement industriel à l'exemple d'un centre de production de machines agricoles (*agricultural machinery production center* - ANPC), géré par les Chinois. L'élément central de la politique de création d'emplois fut le ciblage des jeunes déplacés par le conflit. Plusieurs programmes furent ainsi initiés en leur faveur. Le secteur agricole fut également retenu comme secteur prioritaire en raison de son rôle dans l'économie nationale. Assurer la sécurité alimentaire fut présenté comme la stratégie ultime du gouvernement pour promouvoir l'agriculture et le développement.

2.2.3. Conclusion

Malgré la stabilité relative du pays et des indicateurs macro-économiques positifs, il fut très difficile d'attirer les investissements privés. En dehors des Chinois et de quelques entreprises minières, il y a peu d'activités dans le privé. Le

---

[981] Interview accordé par le ministre de la finance, 15 Juin 2006, Freetown

[982] Interview accordé par le ministre de la finance, 15 Juin 2006, Freetown

taux de chômage augmente, tandis que la capacité de l'État reste toujours un obstacle majeur. Cependant, les perspectives économiques à moyen terme continuent de s'améliorer. La croissance de la production annuelle reste élevée en raison de la forte reprise de l'agriculture, de l'industrie des mines, des secteurs de construction et des services. La performance macro-économique dans le cadre du dispositif intérimaire de 2005 fut globalement forte. Les réformes structurelles créèrent un socle pour des finances publiques vigoureuses et la poursuite effective des politiques macro-économiques. Le PIB réel augmenta de 7,3% en 2005[983] alors que la projection de croissance du PIB réel pour 2006 s'éleva à 7,4%. L'inflation moyenne annuelle des prix à la consommation pour 2004/2005 s'éleva à 12%. Au même moment, l'exportation augmenta de 9,28%, soit 152.6 millions de dollars en 2006 en comparaison avec les 139,7 millions de dollars de 2005[984]. Les exportations de diamants constituent de loin la part la plus importante du total des exportations. Les perspectives de recettes nationales furent évaluées à 12,4% du PIB en 2006, mais pour le premier trimestre de 2006 elles s'élevèrent à 118,8 milliards de leones, dépassant l'objectif prévu de 114,4 milliards de leones[985]. Cette performance de la collecte des recettes nationales reflète surtout les progrès réalisés dans la perception des droits de douanes. En même temps, l'objectif de la politique monétaire en 2006 tint compte de la forte expansion de la masse monétaire en 2005 et de la nécessité de maîtriser l'inflation. Par conséquent, il y eut un ralentissement de l'inflation dans la première moitié de 2006, comme le souligne le Ministre des Finances[986].

Toutefois, certains défis socio-économiques majeurs subsistent à moyen terme. Les progrès macro-économiques réalisés n'ont pas encore eu un impact significatif sur la vie des citoyens ordinaires. Depuis 2002, la Sierra Leone a été classée à trois reprises comme le pays le moins développé du monde selon l'indice de développement humain (IDH). Environ 80% de la population vit en-dessous du

---

[983] Voir DACO 2006 (B), *op.cit*
[984] DACO 2005, *op.cit*
[985] GOSL, 2006, *Government Budget and Statement of Economic and Financial Policies for the financial year 2007*, Government Printing Department, Freetown.
[986] Interview accordé par le ministre de la finance, 15 Juin 2006, Freetown.

seuil de pauvreté[987]. L'accès aux services et aux infrastructures de base, tels que la santé et l'éducation, continue à être difficile pour la majorité des Sierra Léonais. L'absence d'un système efficace et permanent d'approvisionnement en électricité reste aussi un obstacle sérieux pour pouvoir attirer des investissements étrangers. Le manque de capacité qui touche des institutions financières de premier rang, telles que le Ministère des Finances, les bureaux du Trésorier général et de l'Auditeur général continue de peser lourdement sur le secteur macro-économique. En dépits des premiers succès de la NRA (*National Revenue Authority*), celle-ci n'a pas été en mesure de répondre aux attentes du gouvernement et des bailleurs de fonds. Parallèlement, malgré son autonomie apparente, l'institution n'a pas réussi à se prémunir contre l'ingérence politique, les nominations sur les postes clés au sein de la NRA ont été faites sur une base politique, ce qui semble saper l'efficacité organisationnelle de l'institution à long terme. Depuis sa création en 2003, la NRA a connu trois commissaires et des rapports ont fait état de pratiques de corruption impliquant les fonctionnaires de l'agence[988]. De nombreux observateurs estiment qu'en dépit de l'augmentation des recettes fiscales, la NRA n'est pas parvenue à résoudre les problèmes qui entravaient lourdement le recouvrement des impôts.

3. La réforme du secteur de la justice

A la différence des autres réformes, les réformes du secteur de la justice se sont en partie inspirées de l'héritage du conflit et plus particulièrement de la nécessité d'améliorer la capacité de l'Etat à remplir ses obligations en termes de respect des Droits de l'Homme. Suite au dénouement du conflit en 2002, les réformes judiciaires servirent de base au programme global de réforme du gouvernement qui cibla les questions de responsabilité en matière de Droits de l'Homme et la corruption dans le secteur de la justice. Il est utile de préciser que le secteur de la justice intègre la police, le police judiciaire, le Ministère de la Justice et les prisons. Cependant, nous n'aborderons ici que l'impact de ces réformes sur le système de justice pénale, en accordant une attention particulière aux systèmes

---

[987] UNDP, 2007. *Human Development Report 2006/2007, United Nations Development Programme*. http : // hdr.undp.org

[988] Campaign for Good Governance (CGG) 2005, *Report on the Government's Fight against Corruption in Sierra Leone*. http://www.slcgg.org/reports

de justice formelle et informelle, aux réformes des lois et au système pénitentiaire. Depuis 2002, le gouvernement et la communauté internationale ont engagé des programmes destinés à refondre les lois obsolètes, à restaurer les conditions matérielles et les infrastructures du secteur judiciaire, les cours de justice régionales et les prisons. Depuis le lancement des réformes, des avancées on été enregistrées en matière de reconstruction d'infrastructures. La Commission de réforme des lois a débuté son travail en 2003. Néanmoins, elle souffre de nombreuses lacunes, dont le manque de capacités, les lourdeurs du processus de refonte du droit coutumier et la lenteur des réformes structurelles. En revanche, le rôle primordial de la société civile dans le processus de restauration de la construction de l'Etat de droit est au nombre des principaux succès de la réforme du secteur de la justice. Cela est en partie dû aux progrès enregistrés par le pays en matière de gouvernance et de Droits de l'Homme.

3.1. L'héritage de la mauvaise gouvernance

La construction d'un système de justice pénale viable et respectueux des Droits de l'Homme constitue l'un des principaux défis du processus de transition du pays vers une démocratie post-conflictuelle. Pendant des années, le système judiciaire fit face à de nombreuses difficultés qui entamèrent la capacité de l'Etat à rendre la justice. Le système était étouffé par des lois obsolètes dont la plupart n'avaient subi aucune modification depuis la fin de l'administration coloniale, ce qui est notamment le cas de la loi sur l'ordre public. Hormis la caducité des lois, les infrastructures de l'administration judiciaire étaient dans un état déplorable. La précarité de la logistique (les équipements, les moyens de transport, les logements, les systèmes d'archivage et de classement), était réelle. L'appareil pénal se détériora rapidement au fil des années. Par ailleurs, le système juridique était gangrené par une corruption généralisée. Les ressources mises à la disposition des juristes, des magistrats et des juges étaient insuffisantes et la majorité de jeunes avocats préféraient travailler dans le secteur privé plutôt que de servir dans la fonction publique. Ceux qui choisissaient de demeurer dans la magistrature étaient en proie à la corruption. Un rapport du ICG affirme que « le public perçoit le système juridique comme étant lent, inefficace et corrompu – tant que vous avez de

l'argent, votre liberté sera garantie »[989]. Par conséquent, la majorité des citoyens ne pouvaient pas attendre un arbitrage d'un système dont l'accès leur paraissait trop onéreux et préféraient au contraire recourir aux tribunaux coutumiers, en particulier dans les zones rurales. Ainsi, l'accès la justice pour les pauvres devint une véritable difficulté.

Un autre héritage avec lequel il fallut composer était la politisation systématique de la magistrature qui précipita encore davantage l'effondrement du secteur. La période ayant immédiatement suivie l'indépendance se caractérisa par des tentatives systématiques de porter atteinte aux libertés civiles et politiques. Cette situation contribua à saper la confiance du public envers cette institution. Charlie Hughes affirme que « les régimes qui se sont succédés depuis 1965 jusqu'à la période de la guerre s'adonnaient à des jeux d'étouffement de la justice »[990].Le pouvoir exécutif empiéta sur l'indépendance des institutions judiciaires, tout particulièrement sous le régime de parti unique. Outre les problèmes liés au système juridique formel, le système informel vers lequel se tournaient la majorité des Sierra Léonais était également miné par de nombreux défauts, notamment sa nature arbitraire et ses abus. C'est dans ce contexte que se construisirent les réformes. Elles furent axées à la fois sur les lois et les structures du système judiciaire, s'attaquèrent au déficit de capacité et visèrent à garantir les conditions matérielles pour une justice effective.

L'un des principaux facteurs incitatifs ayant motivé les réformes de la justice est le progrès enregistré par le pays dans les domaines de la bonne gouvernance et des Droits de l'Homme depuis le retour du multipartisme en 1996.Au cours de la période de transition, le régime militaire instaura la Commission nationale de la démocratie et des Droits de l'Homme comme instrument de travail visant à faciliter la transition du régime militaire vers un système démocratique. En outre, l'émergence et la prolifération des organisations citoyennes investissant les domaines de la bonne gouvernance et des Droits de l'Homme exercèrent également une pression supplémentaire sur l'État qui devait

---

[989] ICG 2003, *Sierra Leone: The State of Security and Governance*, Africa Report No 67, p.21
[990]HUGHES, C. 2005, *op.cit*, p.4

respecter ses obligations en la matière et, plus particulièrement, garantir l'accès à la justice. L'autre motivation principale fut l'impact du conflit sur le secteur judiciaire et l'instauration du processus de justice transitionnelle. Les onze années de conflit contribuèrent à engendrer les défaillances observées en matière de respect de la loi. Les structures d'application de la loi telles que les tribunaux, les postes de police, les prisons, les huissiers de justice furent systématiquement visées et détruites. Les chefs traditionnels et les présidents des tribunaux locaux, qui avaient en charge la justice coutumière, fuirent ou furent assassinés. Avant même l'éclatement du conflit, les institutions judiciaires étaient déjà largement réduites à la capitale, Freetown, et dans une moindre mesure à Bo et Kenena, deuxième et troisième villes du pays, qui se partageaient un seul juge. Aussi, sur un total de 146 chefferies, à peine 10 disposaient d'institutions coutumières intactes[991].

3.2. L'impact du conflit

Par ailleurs, les violations des Droits de l'Homme engendrées par le conflit suscitèrent une grande attention tant à l'échelon national qu'international. Cet intérêt se traduisit par la mise en place d'un mécanisme de justice transitionnelle. Une Commission Vérité et Réconciliation et une Cour spéciale furent mises en place pour gérer les effets du conflit, tant sur le plan de la réconciliation que sur celui de la réparation des violations des Droits de l'Homme. Ces deux instruments renforcèrent la visibilité des questions des Droits de l'Homme et de la justice. Ils donnèrent un coup de fouet au processus de réforme du système juridique national visant à respecter les normes internationales. Ainsi, les questions telles que la peine capitale, le tribunal pour les mineurs acquirent une réelle importance au plan national. La supervision du déroulement des procès par la Cour spéciale devint une image caractéristique du système judiciaire sierra léonais.

En 2006, il ressortit d'une étude conduite sur la justice que ce secteur nécessitait une réforme urgente. Ce verdict fut confirmé par le Ministre de la Justice et le Vice-président qui affirmèrent que le secteur de la justice avait besoin

---

[991] GOSL 2003, *National Recovery Strategy Paper*: *Sierra Leone 2002-2003,*Government of Sierra Leone.

d'une réforme intégrale[992]. En Sierra Leone, tous les échelons administratifs, de la province jusqu'aux chefferies en passant par les districts, disposent d'institutions judiciaires. La Constitution de 1991 établit un système judiciaire, qui comprenait un ensemble de tribunaux répartis dans le pays et un organe indépendant au sein du gouvernement pour les gérer. En Sierra Leone, le Président de la Cour de Justice est le chef de la magistrature et agit sur recommandation de la Commission du service judiciaire et juridique dont il est le président. Ce personnage est responsable de « l'administration efficace de la magistrature »[993]. Le système judiciaire sierra léonais est basé sur trois composantes distinctes, la *Common law* inspirée du système britannique, le droit coutumier local et dans une moindre mesure la *Shari'a*. Les juridictions inférieures sont composées des tribunaux correctionnels, qui existent dans chaque district, et des cours de justice régionales qui assurent la justice coutumière au sein des provinces et hors de la zone de l'Ouest. Depuis 1996 et suite au dénouement de la guerre, des études portant sur le secteur de la justice furent menées pour servir de base à la réforme globale. Un document de stratégie au titre significatif, « Une justice protectrice, sécurisante et accessible » fut rédigé par le DFID. En outre, une déclaration de principe, intitulée « Sierra Leone – Rapport sur l'Examen Préliminaire du secteur de la Justice » fut préparée de manière conjointe par le DFID et la Banque Mondiale en 2002.

3.3. Les axes de la reforme

Le processus de réforme peut se subdiviser en deux composantes principales. Il s'agit premièrement du projet de développement du droit initié en 2001, composante qui par la suite fut prise en charge par une Commission de réforme des lois. La deuxième composante, relative au programme de réforme du secteur de la justice, fut ensuite rebaptisée « programme de développement du secteur de la justice ». La nécessité d'étendre la présence des institutions judiciaires et, plus particulièrement, dans les provinces devint impérative après la

---

[992] Interview accordé par l'ancien ministre de la justice et vice president de la Sierra Leone, 3 Juin 2006, Freetown.

[993] GOSL 2006. *The Constitution of Sierra Leone, 1991, Statutory Instrument*, Supplement to the Sierra Leone Gazzette Vol. CXXXVII No. 14.

fin de la guerre. La stratégie gouvernementale de réforme fut alors lancée, avec pour objectif de créer des tribunaux correctionnels dans les douze districts, de réhabiliter les prisons et de construire des postes de police. Le but de l'intervention du l'Etat était « d'assurer une extension effective d'un système judiciaire opérationnel à travers tout le pays »[994]. Au lendemain du conflit, en 2002, dans les districts à nouveau accessibles, les systèmes judiciaires étaient pratiquement inexistants tandis que certaines zones étaient insuffisamment couvertes au niveau du système judiciaire[995]. Fin 2003, des avancées remarquables furent enregistrées et des tribunaux correctionnels furent installés dans les districts de Port Loko, Kenema et Makeni. Parallèlement, en septembre 2003, le Président Kabbah fit prêter serment à 300 juges de paix qui devaient s'occuper d'affaires courantes jusqu'à ce que les tribunaux correctionnels soient dotés d'un nombre suffisant de juges.

De plus, en facilitant le retour des chefs traditionnels dans leurs zones de compétence, l'administration coutumière fut rétablie dans les zones rurales. Dans le cadre du projet de réhabilitation des chefs traditionnels financé par le DFID, ces derniers furent réinstallés au sein de leurs chefferies, tandis que des locaux et des tribunaux furent construits pour accueillir l'administration judiciaire. Les 63 postes de chef vacants furent pourvus par des élections qui se tinrent fin 2003 et en 2004[996]. Entre 2002 et 2003, 36 des 287 tribunaux du pays furent réhabilités dans les districts de Kambia, Kenema, Portloko, Tonkolili, Kono, Moyamba, Bonthe, Bo et de Pujehum[997]. Outre les avancées enregistrées en matière d'infrastructures dans les provinces, des efforts furent également faits afin de restaurer les structures institutionnelles de base dans la zone de l'Ouest, plus particulièrement dans la capitale. Dans le cadre du Projet de développement du droit soutenu par le DFID, une assistance fut apportée à l'administration judiciaire et aux services juridiques de l'Etat. L'une des réalisations les plus visibles de ce projet fut la rénovation des locaux et leur équipement. Le bâtiment principal du palais de justice de Freetown

---

[994] GOSL 2003, *National Recovery Strategy: Sierra Leone 2002-2003*, *op.cit*
[995] *Ibid*
[996] Voir DFID, 2006, *le Justice Sector Survey 2006*, Justice Sector Development Programme. British Council, Freetown.
[997] GOSL 2003, *National Recovery Strategy: Sierra Leone 2002-2003*, *op.cit*

fut entièrement rénové. Symbolisant la restauration de l'autorité de la justice, cette rénovation eut un effet psychologique majeur selon un rapport du DFID[998]. De plus, les systèmes d'enregistrement furent installés dans les cours supérieures à Freetown et des sténographes furent formés à la retranscription des enregistrements[999]. Des programmes de restauration des fonctions d'administrateur judiciaire et de conservateur des actes d'état civil ainsi que de procureur général furent entrepris. Le descriptif de ce projet précise que « le besoin global est celui d'une infrastructure de base à même de promouvoir une amélioration systémique »[1000]. De même, les tribunaux de Freetown ainsi que dans les provinces furent équipés en ordinateurs, magnétophones et en papeterie, un progrès remarquable comparé au passé.

Au-delà de la restauration matérielle des infrastructures, des mesures furent également prises pour répondre aux carences en personnel. Le système judiciaire souffrait d'une large insuffisance de ressources humaines qui entraînait des retards dans les jugements et l'accumulation d'affaires en instance. Il y avait un besoin crucial de juges qualifiés et de personnel administratif afin d'améliorer le processus judiciaire. Les cours supérieures, et plus particulièrement la Cour Suprême manquaient de magistrats qualifiés et firent appel, pour combler ce vide, à des juges étrangers et des juges à la retraite[1001]. D'après l'étude de 2006 sur le secteur de la justice, quatre des six juges de la Cour Suprême, étaient des contractuels et un seul d'entre eux (le juge en chef) étaient des employés permanents[1002].Dans les provinces, il n'existe pas d'instance supérieure en raison des carences en personnel. Dans le cadre du Projet de développement du droit du DFID, le personnel administratif du secteur judiciaire fut formé pour apporter un soutien à l'administration judiciaire à l'échelle provinciale. Des avocats expérimentés issus de cabinets privés de Freetown furent régulièrement sollicités pour renforcer l'action des procureurs du Ministère de la Justice. Dans le cadre du

---

[998] DFID 2002, *Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform*, *op.cit*
[999] Interview accordé par le procureur général, 12 avril 2006, Freetown.
[1000] Interview accordé par le procureur général, 12 avril 2006. Freetown.
[1001] Interview accordé l'ancien ministre de la justice et vice president de la Sierra Leone, 3 Juin 2006. Freetown.
[1002] Interview accordé le coordinateur du program. Justice Sector Development Programme,18 avril 2006. Freetown.

projet « Justice, Etat de droit et Droits de l'Homme » du PNUD, des juges de paix, des greffiers et des huissiers de justice furent formés. Dans les localités qui n'avaient aucun magistrat, deux juges de paix étaient affectés pour juger les affaires. Les services d'un rédacteur de lois ghanéen furent apportés au Ministère de la Justice, cet expert étant la principale source de rédaction et d'avis juridique du gouvernement. Pour la seule année 2002, neuf projets de lois furent soumis au Parlement[1003].

Le système pénal est un autre domaine qui bénéficia d'attention dans le cadre du processus de réforme. Le système carcéral sierra léonais est complémentaire au système pénal qui contribue au maintien de la sécurité intérieure en assurant un système correctionnel humain et efficace, géré dans le respect des lois sierra léonaises. Le système carcéral est divisé en deux principales composantes. Il s'agit premièrement de l'administration centrale qui assume les tâches de contrôle général, de supervision, de planification et de suivi avec un Directeur général à sa tête. En second lieu, il s'agit des centres régionaux déployés à travers le pays et dirigés par des directeurs régionaux. Il existe en tout 13 prisons à travers le pays dotées de 924 hommes au total[1004]. L'étude de 2006 sur le secteur de la justice affirmait que le système carcéral souffrait d'une surcharge de travail et que la population carcérale dépassait largement les capacités des infrastructures. Ainsi, en mai 2006, il y avait 2466 prisonniers, ce qui était de loin supérieur à la capacité d'accueil des prisons[1005]. Il s'agit là d'un problème récurrent à travers le système carcéral du pays.

Une enquête pilote conduite par *Campaign for Good Governance* souligne que le système pénitentiaire du pays nécessite des réformes appropriées[1006]. Ce rapport relève que « le système carcéral est submergé par ses problèmes internes, dont les principaux sont ses conditions déplorables et le traitement inhumain des pensionnaires »[1007]. Toujours selon le même rapport, les conditions des prisons sont déplorables et largement en-deçà des normes des Droits de l'Homme. Les

---

[1003] Interview accordé par le directeur, Law Reform Commission, 17 mars 2003, Freetown.
[1004] Voir DFID 2006, le Justice Sector Survey 2006, *op.cit*
[1005] *Ibid*
[1006] CGG 2004, *Report on the state of the Prinsons*, Campaign for Good Governance, Freetown.
[1007] *Ibid,* p.39

prisons sont caractérisées par des conditions d'entretien épouvantables, par la surpopulation, la promiscuité, les mauvaises conditions des services de santé, des sanitaires et de longues périodes de détention. Dans la plupart des cas, les prisons font face à des problèmes aigus de logistique, tels que les moyens de transport pour amener les détenus des prisons vers les cours de justice. Des procès sont souvent ajournés car les détenus ne peuvent se présenter en raison de l'incapacité des responsables carcéraux à les transporter vers les cours. Au cours du conflit, la plupart des services carcéraux du pays avaient été soit incendiés soit vandalisés. De plus, il existe des revendications du personnel carcéral par rapport au niveau de rémunération et aux conditions de travail. En bref, le système carcéral du pays n'est « pas en mesure de s'occuper des personnes contrevenant à la loi et aux agresseurs et, par conséquent, est inefficace pour réduire la criminalité dans le pays »[1008].

A la différence des autres composantes du secteur de la justice, le système carcéral bénéficia en pratique de très peu d'attention en termes de soutien et de réforme. Cette situation s'explique par plusieurs raisons. Premièrement, dans des situations post-conflictuelles, les bailleurs de fonds manifestent souvent un intérêt pour les institutions traditionnelles de sécurité telles que l'armée et la police. En second lieu, le travail en matière de Droits de l'Homme dans le pays s'est souvent limité aux questions telles que le viol, les violences familiales, les violences faites à l'égard des enfants au détriment des violences institutionnelles telles que le traitement réservé aux prisonniers et les arrestations illégales. Le système carcéral du pays n'a jamais particulièrement attiré l'attention des organisations de défense des Droits de l'Homme, en raison du fait que le pays n'était pas connu pour des pratiques de violation des Droits de l'Homme telles que la torture ou un fort taux de détenus politiques. Le système carcéral n'était réputé que pour ses conditions de vie déplorables. Néanmoins, les études et enquêtes qui furent conduites soulevèrent la question et la nécessité des réformes carcérales en Sierra Leone. C'est dans ce contexte que le gouvernement réhabilita les prisons des districts de

[1008] *Ibid,* p.6

Bonthe et Pujehun, Kambia, de Bo et de Kono avec le soutien du PNUD et du DFID[1009].

En 2003, le gouvernement alloua une somme supplémentaire de 1,3 milliards de léones au titre du budget complémentaire de l'année 2002 pour la construction de services carcéraux, dont des blocs de cellules, des bureaux et des baraquements dans diverses localités du pays[1010]. Des structures de formations furent également construites dans la région ouest. Les gardiens de prison bénéficièrent de programmes de formation qui intégraient la question de la classification des prisonniers et l'évaluation de la sécurité. Ces formations furent conçues pour permettre au système carcéral d'offrir aux pensionnaires une détention dans des conditions de sécurité physique et matérielle[1011]. Une attention particulière fut également été portée à la réinsertion des prisonniers. A partir de janvier 2006, le JSDP mena un programme d'alphabétisation à la prison centrale de Freetown, avec pour objectif de former les gardiens de prison à assurer eux-mêmes des cours d'alphabétisation en faveur des détenus. La question de la formation à l'éducation sur la santé publique, qui inclut le VIH/Sida, occupe désormais une place de choix dans les programmes d'éducation des détenus[1012].

3.4. La justice coutumière

Le droit et le pouvoir coutumiers constituent un autre domaine qui a fait l'objet d'une grande attention. Comme il a été souligné précédemment, la situation de quasi-échec du système formel de la justice força la majorité des Sierra Léonais à recourir à l'arbitrage coutumier. Une large majorité des Sierra Léonais vivent sous le pouvoir et le droit coutumiers, avec peu de contacts avec le système de *Common law* britannique. Le droit coutumier se définit généralement comme « le principe juridique qui consacre l'application des coutumes aux communautés spécifiques en Sierra Leone »[1013]. Les tribunaux locaux en Sierra Leone, qui sont

---

[1009] *Ibid,* p. 8
[1010] GOSL 2003, National Recovery Strategy: Sierra Leone 2002-2003, *op.cit*
[1011] *Ibid*
[1012] JSDP, 2006, *Justice for All Man*, 1 (1), mai 2006, Justice Sector Development Programme, British Council, Freetown.
[1013] JSDP 2006, *Justice for All Man*, 1(2), décembre 2006, Justice Sector Development Programme. Freetown, British Council.

environ au nombre de 350, constituent le niveau inférieur et la base fondamentale du système judiciaire. Ils constituent ainsi la première instance de la structure juridique du pays. Ils existent dans toutes les chefferies et constituent les cours de justice les plus anciennes du pays. S'ils existaient bien avant 1896, ils acquirent une reconnaissance légale dans la Loi No. 20 de 1963 sur les tribunaux locaux. Leur importance réside principalement dans leur portée, puisqu'ils administrent la justice pour plus de 90% de la population sierra léonaise qui vit dans les provinces[1014]. Ils constituent une composante majeure du double système juridique sierra-léonais (droit anglais et droit coutumier). Enfin, ces instances représentent le système judiciaire local au sein des chefferies des provinces puisqu'elles constituent le fondement même de l'autorité des chefferies. Les tribunaux coutumiers tranchent les affaires telles que le mariage, le divorce, la succession, les litiges fonciers et les agressions[1015].

Au fil des ans, il est apparu que les tribunaux locaux s'étaient détériorés et qu'ils avaient sombré dans un état de délabrement en raison de la négligence qui caractérisait la gestion globale du système judiciaire. Cette situation s'explique par le fait que le droit coutumier est tacite et ancestral et que les présidents des tribunaux locaux ne disposent d'aucune autre connaissance juridique que celle des pratiques coutumières. Dans ces circonstances, il devint difficile de superviser les tribunaux coutumiers, et les gérontocrates des zones rurales en monopolisèrent la tête. Par conséquent, ces tribunaux se transformèrent en instrument de gain personnel en permettant d'imposer des amendes arbitraires et des traitements dégradants. L'étude du secteur judiciaire qui fut menée révéla la grande impopularité de ces tribunaux au sein des communautés locales dans les zones rurales, impopularité fondée sur leurs piètres résultats[1016]. C'est la raison pour laquelle une attention particulière fut portée à la réforme et à la restructuration du système judiciaire local. Bien que ces réformes aient été engagées depuis 1963, très peu d'efforts avaient été faits pour mesurer la performance des tribunaux. En

---

[1014] GOSL 2006. *The Constitution of Sierra Leone, 1991, Statutory Instrument*, Supplement to the Sierra Leone Gazzette Vol. CXXXVII No. 14.

[1015] Voir le rapport du séminaire sur le système de tribunal local, juin 2001. Governance Reform Secretariat.
[1016] *Ibid*

2002, le gouvernement, grâce à un soutien du DFID, initia un Programme de Réforme de la Gouvernance des Chefferies[1017] dont l'objectif principal était de faciliter la restauration de l'administration des chefferies à travers le pays en mettant un accent particulier sur les questions de gouvernance et du développement des chefferies[1018]. Ce projet était axé sur :

- La production d'un nouveau contrat sur les droits et obligations mutuels et sur la prévention des abus qui avaient touché un nombre significatif de chefferies au cours des trente dernières années ;

- La production d'un code pour les chefferies, en matière de règles et de procédures sur la tenue des élections des chefs traditionnels, d'un nouveau manuel de gestion des finances des chefferies, des lignes directrices pour la refondation des systèmes juridiques coutumiers qui sont étroitement liés au rôle des chefs[1019].

En ce qui concerne plus spécifiquement le système judiciaire local, six objectifs généraux de restructuration furent définis. Il apparut que :

- les tribunaux locaux devaient être restructurés de manière à ce que le système de justice qu'ils offrent serve et protège les droits et libertés de la population et de la chefferie ;

- les tribunaux locaux devaient devenir des institutions judiciaires formelles agissant dans le respect de la loi dans les chefferies ;

- les tribunaux locaux devaient être restructurés de manière à générer les recettes nécessaires à leur fonctionnement. Dans la mesure du possible, ils devaient être financièrement autonomes.

- les tribunaux locaux devaient être structurés afin de parvenir à un fonctionnement effectif et à rendre la justice de manière libre et juste, sans pression issue de l'intimation ou de la corruption ;

[1017] Interview accordé par le responsable du program, *paramount chief restoration projet*, 11 avril 2003.
[1018] Voir le Justice Sector Survey 2006, Justice Sector Developement Programme. Freetown.
[1019] GOSL, 2003, *Paramount Chief Restoration Project,* Freetown, Governance Reform Secretariat.

- en tant qu'organes judiciaires, les tribunaux locaux devaient être indépendants du contrôle de l'exécutif ;
- les tribunaux locaux devaient être restructurés de manière à ce que l'autorité des chefs coutumiers soit garantie et protégée[1020].

Certains de ces objectifs furent réalisés ; en particulier, le code des bonnes pratiques et le manuel relatif aux élections des chefs traditionnels furent élaborés et la formation des trésoriers des chefferies sur la gestion financière fut menée[1021]. En outre, la mise en place des conseils locaux fut largement considérée comme une mesure pouvant avoir un impact sur la performance globale de ces institutions. Les faveurs du pouvoir central dont bénéficient ces institutions contribue cependant à les rendre plus politisées et hors du contrôle du pouvoir exécutif.

3.5 La reforme des lois obsolètes

La nécessité de s'attaquer aux lois obsolètes constitua une autre composante essentielle de la réforme du secteur de la justice. Une Commission de réforme du droit fut créée en 2003 avec pour mandat de réviser les lois (statutaires ou autres) dans l'optique de réformer, perfectionner, consolider ou codifier. Cette commission avait également pour mandat de prendre toute autre initiative et de proposer l'adoption de nouvelles lois en cas de besoin[1022]. En réalité, cette commission avait une histoire ancienne et sa démarche réformatrice remontait déjà au régime militaire de 1992 à 1996. Elle avait été créée par un décret de 1996 relatif à la Réforme du Droit, mais cette loi n'entra en vigueur qu'en 2003[1023]. La création de cette commission fut rendue nécessaire par le besoin de réformer les lois de manière à les rendre conformes aux normes internationales en matière de Droits de l'Homme et à susciter la confiance des investisseurs dans le pays. Ainsi, les lois discriminatoires à l'encontre des femmes, des enfants et des droits des citoyens doivent être abrogées conformément aux conventions internationales existantes en matière de droits de la femme, de l'enfant et des personnes

---

[1020] *Ibid*
[1021] Interview accordé par le program officer, *paramount chief restoration project*, 11 avril 2003
[1022] GOSL, 2004. *Law Reform Commission: Annual Report 2003,* Freetown. Sierra Leone.
[1023] GOSL 2007. *Law Reform Commission Newsletter*, Vol.1, No. 1.

handicapées. De plus, la majorité des textes législatifs adoptés lors de la période coloniale demeurent toujours en vigueur à l'heure actuelle car elles n'ont, pour la plupart, jamais bénéficié d'aucune réforme alors qu'Angleterre, elles ont fait l'objet de modifications fondamentales ou ont été purement et simplement abrogées.

A l'image du droit coutumier, les textes législatifs sierra léonais n'ont pratiquement pas évolué depuis l'époque coloniale. D certains cas, le Parlement a adopté de nouvelles lois sans amender au préalable la législation existante en matière. A cet égard, cette situation s'applique aussi au droit coutumier qui souffre des mêmes difficultés. En outre, les avocats et conseillers juridiques de la Haute Cour n'ont pas le droit de plaider devant les tribunaux locaux. La nature du fonctionnement de cette cour et sa distance par rapport à l'ensemble de la structure judiciaire ont abouti à l'impossibilité d'obtenir des interprétations juridiques faisant autorité en matière de droits coutumiers. Il s'agit par conséquent d'un droit tacite avec peu de préséance, qui est interprété par chacun des 350 tribunaux locaux en fonction des traditions et des mœurs des communautés locales. C'est la raison pour laquelle le droit coutumier n'a pas pu s'adapter aux mutations sociales et économiques qui se sont opérées dans le pays. Les lois relatives au régime foncier, à l'héritage, aux transactions commerciales ont majoritairement conservé leur nature archaïque. Concrètement, « la totalité des lois sierra léonaises est par conséquent archaïque et, dans certains cas, contradictoire, rendant ainsi l'accès à la justice difficile et les décisions imprévisibles »[1024]. Depuis sa mise en place en 2003, la Commission a réexaminé et fait des recommandations pour la réforme de certaines lois relatives au mariage, à la succession, à l'héritage, à la citoyenneté, à l'accès et à l'usage commercial des terres[1025]. En 2007, la loi sur l'amendement de la citoyenneté sierra léonaise fut adoptée par le Parlement tandis que seize autres projets de lois furent soumis aux services du Ministre de la Justice et au Procureur général. Cependant, l'absence de soutien durable de la part du gouvernement et des bailleurs à la Commission a entravé l'accomplissement de sa mission. Ainsi, le

---

[1024]GOSL, 2004. *Law Reform Commission : Annual Report 2003*, Freetown. p.2
[1025] GOSL 2007. *Law Reform Commission Newsletter*, Vol.1, No. 1.

manque de ressources, tant humaines que matérielles, nécessaires au lancement d'une consultation à l'échelle nationale reste prégnant.

3.6. Le Projet de Développement du Secteur de la Justice

Par ailleurs, suite aux efforts du DFID visant à renforcer son appui à la réforme du secteur de la justice, le Projet de Développement du Secteur de la Justice fut lancé. Ce projet est le fruit de nombreuses études sur l'engagement des bailleurs de fonds dans le secteur de la justice. Il a pour objectif d'améliorer la sécurité et l'accès a la justice pour la population et de « soutenir l'engagement du gouvernement à restaurer l'État de droit, à fournir un accès à la justice en contribuant à l'amélioration de la performance des institutions, des politiques et des pratiques dans les secteurs clés, en renforçant les capacités du secteur de la justice pour créer un environnement propice à la bonne gouvernance, à la croissance économique et à la réduction de la pauvreté »[1026]. La grande priorité du projet réside dans le développement, à partir de 2007, d'un plan de réformes général à long terme du secteur de la justice. Ce plan était supposé constituer la base d'un soutien durable de la part des bailleurs de fonds et des partenaires locaux en faveur de la réforme du secteur de la justice.

Les principaux domaines ciblés en sont :

- l'amélioration de l'accessibilité de la justice aux pauvres et aux groupes vulnérables ;
- la révision des lois inadaptées et obsolètes ;
- la diligence dans le traitement des cas ;
- l'utilisation effective des ressources disponibles ;
- l'amélioration des services de la police par rapport aux besoins et aux priorités des populations ;
- la réduction de la surpopulation carcérale ;

[1026] Voir, *Justice Sector Survey 2006*, Justice Sector Development Programme, *op.cit,* p.1

- de meilleurs services et traitements des mineurs dans le système de justice pénale.

Depuis le lancement du projet en 2005, de nombreuses activités ont été menées. On peut notamment souligner les efforts d'amélioration des infrastructures des institutions d'administration de la justice réalisés aussi bien à Freetown que dans les provinces. Il permit aussi d'équiper ces institutions en ordinateurs, en accessoires informatiques et en motos[1027]. Par ailleurs, il impliqua également des programmes de « gestion des cas » afin de remédier aux faiblesses dans ce cadre. Il permit de produire des manuels sur les tribunaux des jeunes et la classification des affaires criminelles et civiles ainsi que des prisons. Ce projet permit également d'entreprendre le renforcement des ressources humaines et des capacités par l'organisation d'ateliers d'orientation judiciaire à l'intention des juges, des magistrats et des juges de paix. En outre, il facilita l'intégration des organisations de la société civile dans le processus de réforme du secteur judiciaire. Comme le relève un agent du programme, l'approche intégrale privilégiée avait pour but d'amener le secteur de la justice à penser de manière globale[1028].

Une nouvelle dimension de la justice dans la Sierra Leone post-conflictuelle réside dans l'implication accrue des organisations de la société civile dans la facilitation de l'accès des citoyens aux institutions judiciaires et aux organes de contrôle dans ce secteur. Auparavant, hormis la surveillance périodique des établissements carcéraux par les antennes locales des organisations internationales telles que *Amnesty International* et *Prisons Watch*, il n'existait aucun engagement des organismes de la société civile dans le secteur de la justice. Suite au retour du pays au multipartisme, on pu cependant noter l'apparition d'ONG s'intéressant aux questions de gouvernance et de Droits de l'Homme. Ainsi, le *Lawyers Centre for Legal Assistance* (LAWCLA), créé en 2001, offre une assistance juridique bénévole à Freetown et dans trois villes régionales[1029]. Ce centre fut également en

---

[1027] JSDP, 2006, *Justice for All Man*, Vol 1 issue 2, *op cit*

[1028] Voir JSDP, 2006, *Justice for All Man*, Vol 1, Issue 4, Décembre 2006.
[1029] Voir *Lawyers Centre for Legal Assistance Annual Report 2006,* LAWCLA*, Freetown.*

première ligne de la campagne en faveur de la création d'un tribunal pour mineurs, en offrant une formation aux agents de la force publique sur ces questions. Il initia des recherches sur un nombre important de sujets, dont la peine capitale, l'accès à la justice et les lois discriminatoires envers les femmes[1030], qui furent déterminantes dans la définition des réformes à mettre en œuvre dans le secteur de la justice.

Le CGG fournit également une assistance juridique à Freetown et lança également des études sur différents aspects du système de justice pénale. Son rapport sur les prisons provoqua une vive réaction de la part du gouvernement. Dans la région septentrionale de Makeni, l'agence catholique CARITAS mit sur pied le *Justice Law Center* pour offrir une assistance juridique gratuite dans ce district. Ce centre institua également un système d'assurance pour une représentation par un avocat[1031].En ce qui concerne le droit coutumier, *Conciliation Resources* (CI), une ONG internationale, dispensa des formations à des évaluateurs de la paix en matière de résolution de conflit au niveau local. Ces évaluateurs furent déployés dans différentes chefferies pour servir de recours alternatif aux tribunaux régionaux dans le cadre de règlement des litiges. Le *Network Movement for Justice and Development* (NMJD) conduisit un projet similaire en 2002 qui permit de former des agents à l'identification et à la résolution des litiges à l'amiable ainsi qu'au conseil des autorités locales en matière de prévention des conflits. Les bénéficiaires de cette formation, appelés promoteurs de la paix, vivent et travaillent au sein de leurs communautés. En 2003 et 2004, *Global Rights*, une ONG internationale, entreprit un projet d'une année destiné à former des autorités en matière de droit coutumier et à les déployer dans les communautés rurales[1032].

3.7. Bilan

Beaucoup de progrès furent réalisés en matière de réhabilitation des infrastructures physiques des institutions judiciaires. A la fin du conflit, la présence du service étatique de maintien de l'ordre était limitée à Freetown et,

---

[1030] *Ibid*
[1031] Interview accordé par l'avocat sur place, 6 Juillet 2006, Makeni.
[1032] HUGHES, C. 2005, *op.cit*

dans une certaine mesure, à Kenema et Bo. Désormais, les institutions de maintien de l'ordre et l'administration coutumière ont été complètement restaurées dans l'ensemble du pays. Cela signifie que les installations physiques, le personnel et les équipements, l'administration et la structure de maintien de l'ordre et l'administration coutumière sont de nouveau opérationnels. Par ailleurs, on peut observer l'émergence d'une véritable dynamique institutionnelle comme l'illustre le rôle joué par les organisations de la société civile pour pousser l'État à remplir ses obligations en matière de justice. Le processus de réforme des lois est en cours, ce qui indique l'engagement du gouvernement à réformer les lois obsolètes. La majeure partie des citoyens vivant hors de la capitale peuvent désormais avoir recours aux instances juridiques formelles. Aussi, le système pénal répond mieux aux exigences de respect des Droits de l'Homme. Aujourd'hui, l'accès à la justice reste à la mode en dépit du fait que la majorité de la population y a difficilement accès.

Néanmoins, la perspective de consolider les progrès enregistrés jusqu'ici semble incertaine à long terme. La plupart des initiatives de réforme et les actions liées à la formation, au redéploiement du personnel et à l'équipement ont entièrement dépendu de l'assistance des bailleurs internationaux. Le gouvernement n'a pas pour l'instant démontré son engagement à financer ces activités. D'après un agent du programme du JSDP, il existe un doute quant à la viabilité de ce programme[1033]. Par ailleurs, d'autres institutions d'appui à la justice telles que le bureau du Médiateur et la Commission Nationale de la Démocratie n'ont bénéficié d'aucune forme d'appui, de formation du personnel ou d'augmentation des effectifs. Comme l'affirme Charlie, « l'assistance internationale permet de soutenir les institutions judiciaires. Une fois que l'aide internationale est retirée, le déclin des capacité paraît irréversible»[1034]. Ceci est aussi le cas des ONG œuvrant en faveur de l'accès à la justice, dans la mesure où le travail de la plupart de ces organisations dépend en grande partie des financements des bailleurs. Hormis le

---

[1033] Interview accordé par le coordinateur du program. Justice Sector Development Programme,18 avril 2006. Freetown.
[1034] HUGHES, C. 2005, *op.cit,* p.10

LAWCLA, la plupart de ces organisations n'ont pas été capables de poursuivre leurs projets dans le secteur judiciaire.

En outre, le problème de coordination du processus de la réforme reste réel. Par exemple, la Commission de réforme des lois travaille de manière isolée en lien avec le Comité parlementaire des Droits de l'Homme qui revendique, lui aussi, la réforme de certaines lois. De même, le projet JSDP est placé hors de la structure judiciaire. Il est dirigé par des consultants employés par le British Council et l'équipe du projet est responsable devant le DFID et non devant le Ministère de la Justice. En effet, le gouvernement n'a aucun contrôle véritable sur le déroulement du projet. Cela confirme le point déjà mentionné, selon lequel les bailleurs de fonds contournent les structures étatiques alors même que leur objectif est le renforcement des capacités de l'Etat. Le caractère sélectif du processus de réforme des lois constitue une ligne de faille importante. Indépendamment des améliorations enregistrées, il existe un refus délibéré de réviser d'anciens textes législatifs qui entrave l'administration de la justice.

Il est dès lors nécessaire de s'attaquer aux questions systémiques telles que celle des lois incongrues et d'une justice défaillante. Plusieurs années de régime de parti unique ont permis l'accumulation de lois et de procédures judiciaires en déphasage avec le système démocratique actuel. Il existe également des procédures judiciaires et policières qui empêchent une justice rapide. La loi de 1963 sur l'ordre public demeure encore largement contestée par la population, les acteurs médiatiques et les juristes même si le gouvernement ne manifeste aucun empressement à l'abroger. Enfin, il existe des contraintes à la réforme des lois et des règles coutumières. Il n'y a pas eu de changement dans les règles coutumières et les structures judiciaires coutumières, en dépit des nombreux ateliers et consultations entrepris. Aucune des recommandations appelant à modifier ces règles et structures n'a été mise en œuvre. Les procédures et règles judiciaires restent largement tacites et les lois coutumières demeurent en grande partie inchangées et reposent sur l'interprétation d'une gérontocratie rurale. Le contrôle par l'Etat de la justice coutumière reste dysfonctionnel et, pour la majorité des citoyens qui dépendent de la justice coutumière, celle-ci reste limitée à une simple

interprétation des dispositions par des chefs, des conseillers et des juges sans pitié. Cette situation est d'autant plus inquiétante que l'ancien système judiciaire reste éloigné et inaccessible pour la majorité de la population rurale. Finalement, la question de la politicisation du système judiciaire reste ouverte et aucune tentative pour y remédier n'a été faite.

4. La décentralisation

La réforme la plus significative a été la décentralisation progressive de l'État. Comme l'observe le DFID, « l'administration locale est l'innovation constitutionnelle la plus importante en Sierra Leone, probablement encore pour les vingt-cinq prochaines années »[1035]. La réforme de l'administration locale peut être vue comme une réponse à l'héritage centralisateur de l'État au fil des années. Cette tendance contribua à élargir le fossé entre l'État et la société, tout en sapant les capacités de l'État à assurer les services au niveau local. Depuis le retour au multipartisme et la fin du conflit, le gouvernement aussi bien que les bailleurs de fonds ont lancé un programme de décentralisation, dans le cadre d'une approche plus globale de reconstruction des institutions de l'État a partir du niveau local. Le processus de décentralisation est devenu une priorité politique aussi bien pour le gouvernement que pour les bailleurs internationaux. Une commission d'étude sur la décentralisation fut instituée en 2000 tandis qu'une nouvelle loi sur l'administration locale fut adoptée en mars 2004. Les élections locales se tinrent en mai 2004[1036]. Depuis, les conseils de district furent créés et sont devenus opérationnels. Jusqu'alors limitées, l'offre de services sociaux au niveau local et la participation du public ont été accrues. Malgré ces signes positifs, le processus demeure confronté à des obstacles auxquels s'ajoutent les problèmes plus généraux inhérents à la décentralisation dans la plupart des pays africains[1037]. En premier

---

[1035] Voir DIFD, 2006. *Joint EC/DFID Country Strategy for Sierra Leone,* Final Consultation Draft, Freetown, DFID.

[1036] JACKSON, P. 2007. Reshuffling an Old Deck of Cards? The politics of local governance reform in Sierra Leone, *African Affairs*, Vol 106, N° 422 : 95-111

[1037] Voir SMOKE, P. 2003, Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges, *Public administration and Development*, volume 23, : 7-16. WUNSCH. J. 2001, Decentralization, local governance, and 'recentralization' in Africa. *Public Administration and Development*, 21, : 277-288. OLOWU, D. 2007, Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experiences in Africa, *Public*

lieu, la Sierra Léone est confrontée au problème de dépendance du niveau local vis-à-vis du centre, plus particulièrement en matière de capacités et de finances. En outre, le rôle ambigu joué par le système de chefferies dans l'administration locale vient compliquer le programme réformateur. Enfin, il faut noter le risque de transformer le processus en une nouvelle arène de politique, ce qui entraînerait un changement du pouvoir politique local.

Les années 1990 témoignèrent d'un intérêt renouvelé pour la décentralisation comme composante des réformes du secteur public entreprises par certains pays en voie de développement[1038]. Steven et Levey notent « qu'il s'agisse du fruit de la réforme politique démocratique, des pressions des bailleurs et de leurs programmes ou de l'évolution administrative, la récente renaissance de l'administration locale est l'une des facettes les plus remarquables de la restructuration de l'État en Afrique depuis les indépendances »[1039]. Citant une récente étude de la Banque Mondiale, ils affirment que « treize des trente pays étudiés présentaient des modèles élaborés ou modestes de décentralisation, mesurés sur la base d'indicateurs divers du transfert des responsabilités politiques, administratives et fiscales »[1040]. Il est évident que la décentralisation démocratique est devenue un objectif en matière de politiques pour de nombreux gouvernements africains en dépit des « changements institutionnels et politiques considérables impliqués dans sa réalisation »[1041]. Bien qu'elle se veuille contraignante et importante, « une grande partie littérature portant sur la décentralisation se concentre sur ses résultats problématiques, tandis que les commentaires positifs ont tendance à se baser sur des exemples de succès anecdotiques ou sur une rhétorique enthousiaste sur ses avantages»[1042]. Deux approches générales de la décentralisation ont été expérimentées au fil des années en Afrique sub-saharienne : le modèle du « Big Bang » et le modèle « incrémental »[1043]. Le

---

Administration and Development, n° 23, : 41-52. WUNSCH, J et OLOWU, D. 1990. *The Failure of Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. Boulder, Westview Press.

[1038] ENGUELEGUELE, M. 2005. Democratie locale et deliberation au Cameroun: L'exemple des municipalités, in QUANTIN. P (ed), *op.cit*

[1039] NDEGWA.S.N et LEVY, B. 2004. The politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis, in LEVY. B et Kpundeh. S (eds), *op.cit,* p.283

[1040] *Ibid*, p.283

[1041] OLOWU,D. 2007, *op.cit,* p.41

[1042] SMOKE. P, *op.cit,* p.9

[1043] NDEGWA.S.N et LEVY, B, *op.cit*

premier modèle est associé aux réformes qui permettent la création ou la restauration de l'autorité politique locale. Dans ce cadre, les systèmes de gouvernance fiscale intergouvernementaux sont développés et le personnel est transféré du pouvoir central aux localités dans de vastes programmes qui touchent tous les secteurs et les structures sur une courte période de temps. Ce modèle de réformes a tendance à être guidé par des impératifs politiques forts, qui s'apparentent à une réinvention de la légitimité politique.

4.1 Les programmes de réforme

En Sierra Leone, c'est un modèle intermédiaire qui fut imaginé, caractérisé par le fait que le processus fut initié et soutenu par les bailleurs dans un cadre plus global de restauration des capacités de l'État. Le processus de la décentralisation fut fondamentalement conçu par rapport aux conceptions et aux formulations occidentales. Cette tendance montre jusqu'à quel point les politiques publiques en Afrique sont largement le produit des conceptions occidentales[1044]. Trois grandes dimensions de la décentralisation furent identifiées et analysées. Il s'agit des dimensions fiscale, institutionnelle et politique[1045]. La décentralisation fiscale comprend le transfert de responsabilités, de fonctions sectorielles ainsi que de sources de recettes aux administrations infranationales. La décentralisation institutionnelle fait référence aux « corps, systèmes et mécanismes administratifs, à la fois locaux et intergouvernementaux qui permettent de gérer et de soutenir la décentralisation »[1046]. D'après Smoke, bien que la décentralisation fiscale et institutionnelle soit vitale, elle ne saurait atteindre les objectifs visés de la décentralisation sans réforme politique adéquate. Si les unités infranationales peuvent être chargées des fonctions et des ressources appropriées, la capacité institutionnelle à assurer efficacement ces fonctions est davantage tributaire de la satisfaction des besoins de la population locale que de celle du gouvernement central[1047]. Pour Smoke, en l'absence d'un processus politique développé et global,

---

[1044] WUNSCH. J. 2001, *op.cit*, voir également BERTOUT, V. 2006, Actualisation des idées et des intérêts et régulation politique : la réforme de la décentralisation en Namibie, *These d' Université Montesquieu-Bordeaux IV*
[1045] SMOKE, P, *op.cit*, OLOWU, D. 2007, *op.cit*
[1046] SMOKE, P, *op.cit*, p.10
[1047] *Ibid*

la décentralisation ne peut atteindre ses objectifs. Dans le même ordre d'idées, Olowu affirme que le dilemme le plus marqué auquel est confrontée la décentralisation démocratique en Afrique est de nature politique et est liée à la réticence du centre à partager le pouvoir avec les élites locales. Selon Olowu, de tels dilemmes sont particulièrement notables dans les pays caractérisés par un État faible, une pauvreté généralisée et des structures étatiques peu institutionnalisées[1048].

Si le processus de décentralisation en Sierra Leone peut être vu à la lumière des éléments mentionnés ci-dessus, il doit surtout être considéré comme un aspect de la reconstruction post-conflictuelle de l'État. L'objectif principal était de diffuser le pouvoir et de permettre aux groupes défavorisés par le centre d'exercer un certain contrôle ou une influence à des niveaux inférieurs d'autorité. L'effondrement systématique des institutions étatiques au fil des années fit de la décentralisation une réforme souhaitable. L'administration locale n'est pas un phénomène nouveau en Sierra Leone. A partir de sa dissolution en 1972, le système de « Chefferie Supérieure » devint la principale unité administrative dans les zones rurales. L'inefficacité de conseils de district à répondre aux attentes locales quant à la fourniture de services et l'absence de surveillance du gouvernement expliquent en grande partie leur dissolution. L'un des traits marquants du système politique du pays dans la période d'après indépendance fut la centralisation croissante du pouvoir et des ressources à Freetown.

Mais à partir du retour du pays au multipartisme, la décentralisation constitua un engagement politique majeur aussi bien de la part du gouvernement que des bailleurs. Cette option impliqua la restauration systématique de chefs supérieurs et l'établissement de nouveaux conseils locaux. En janvier 2003, dans un discours à l'attention des chefs traditionnels nouvellement élus, le Président précisa l'approche du gouvernement en matière de décentralisation. Il affirma que « la nouvelle politique souhaitée tentera de restaurer le passé, et de moderniser, si nécessaire, la structure de gouvernance des chefferies pour la rendre plus efficace, plus appropriée et plus démocratique. Ce rôle vital, autrefois joué

[1048] OLOWU, D. 2007, *op.cit*

par les chefs traditionnels, a énormément contribué à notre stabilité. Un élément important du programme de mon gouvernement est de sortir du système très centralisé d'administration dont nous avons hérité du précédent gouvernement pour restaurer la gouvernance démocratique au niveau local. Le nouveau conseil local aura assez d'autorité dans la prise de décisions, en tant que fournisseur de services à la population dans les localités. L'administration décentralisée encouragera et promouvra la participation de la base, en ce qui concerne la prise de décisions et la définition des objectifs de développement des communautés »[1049].

Cette déclaration politique guida l'approche du gouvernement en matière de décentralisation du pouvoir. Cependant, deux grandes idées semblent expliquer la logique de la décentralisation en Sierra Leone. Il s'agit en premier lieu de l'idée partagée par les bailleurs, qui perçoivent le processus de décentralisation comme une opportunité pour combler le fossé important entre l'État et la société qui caractérisait la gouvernance politique postcoloniale en Sierra Leone. Comme le note Paul Jackson, « la plupart des organismes bailleurs s'accordent sur le fait que le système de gouvernance extrêmement centralisé constitue l'un des facteurs majeurs ayant contribué à la guerre pendant les années 1990. C'est ainsi que la Banque Mondiale, le PNUD et le DFID en particulier mirent un accent particulier sur la décentralisation dans le cadre de leurs efforts de reconstruction d'après-guerre »[1050]. Ce point de vue est également partagé par la Banque Mondiale[1051]. En outre, Fanthorpe affirme que les bailleurs adhèrent à l'idée que la situation confuse de la Sierra Leone après la guerre constitua une opportunité pour la progression rapide du processus de décentralisation. Citant un rapport de la Banque Mondiale, il explique que « la Sierra Leone pourrait se trouver dans une situation telle, que les structures sociales, politiques et bureaucratiques établies pourront plus facilement accepter une politique qui va à l'encontre de leurs intérêts… S'il y a une forte conviction que la décentralisation augmentera l'accès des pauvres aux services, il serait préférable de lancer, de manière un peu rapide et agressive, un

---

[1049] Cite enTHOMSOM, B, *op.cit*, p.21
[1050] JACKSON, P. 2007, *op.cit*, p.51
[1051] WORLD BANK, 2004, World Bank project appraisal document on ICRBP, Report no 28315/SL. Freetown, World Bank Office, p.17

processus qui sera difficile de renverser »[1052]. Pour Fanthorpe, l'intérêt des bailleurs dans le processus réside dans leur idée selon laquelle la décentralisation est condamnée à catalyser les idées modernisatrices sur la citoyenneté qui émergent déjà à la base[1053]. Ces affirmations semblent renforcer la thèse selon laquelle la communauté internationale perçoit souvent les scénarii post-conflictuels comme un vide qui doit être comblé par de nouvelles structures de gouvernance.

Hormis la promotion de la participation générale, il faut signaler également ce que Fanthorpe appelle « la paix libérale »[1054], qui implique une restructuration fondamentale de la structure de gouvernance rurale. Cela découle de l'idée que l'administration locale, inappropriée et arbitraire, fut une des causes du conflit en Sierra Leone. Par conséquent l'implication des bailleurs dans la conduite rapide du processus de décentralisation est basée sur l'idée qu'elle aidera à produire un nouveau système de gouvernance démocratique, à l'opposé du système qui existait auparavant. Par conséquent, beaucoup de bailleurs sont convaincus que la décentralisation contribue à réintégrer les populations pauvres des zones rurales dans un nouveau système politique institutionnel, plus représentatif et viable[1055]. Comme le note Jackson, pour de nombreux bailleurs, les chefferies étaient « irrécupérables », ce qui explique leur basculement rapide en faveur de l'administration locale élue, avec l'espoir que l'autorité du chef viendrait à disparaître[1056]. C'est la raison pour laquelle, à l'exception du DFID, peu de bailleurs furent intéressés par le financement du projet de rétablissement des chefs traditionnels destiné à restaurer l'autorité locale. Ces positions ne reflètent cependant pas celles du gouvernement car les processus politiques au niveau local ont une incidence directe sur la politique au niveau national. Pour le gouvernement, la décentralisation ne saurait occulter les autorités traditionnelles locales et, au contraire, devrait les rendre plus transparentes. Ainsi, une partie de la population rurale signale son attachement à ce système tout en demandant une meilleure coordination et une plus grande responsabilité.

[1052] FANTHORPE, R. 2006. On the Limits of Liberal Peace: Chiefs and democratic decentralization in post-war Sierra Leone, *African Affairs*, Vol 105, No 418 :27-49, p.43
[1053] *Ibid*, p.43
[1054] *Ibid*
[1055] Voir ENGUELEGUELE, M, *op.cit*
[1056] JACKSON, P. 2007, op.cit

Concernant la position du gouvernement, il faut prendre en compte les facteurs incitatifs qui paraissent façonner les processus de décentralisation en Afrique. Il y a tout d'abord l'idée que le processus de la reconstruction nécessite le rétablissement rapide des institutions étatiques dans les provinces après plusieurs années d'effondrement. Ce processus de rétablissement rend souhaitable la décentralisation. C'est dans ce climat que les élites politiques locales croient que ce processus servira à revigorer les institutions étatiques et à étendre la présence de l'Etat au-delà la capitale, particulièrement après la fin de la guerre. Il faut signaler en second lieu la pression des bailleurs : la fin de la Guerre Froide et la troisième vague démocratique ont fait de la décentralisation un aspect central de la bonne gouvernance que les pays du tiers monde sont censés adopter en échange de l'aide financière. Il y a également le fait que les deux instruments majeurs de la politique d'aide internationale, les Objectifs de Développement du millénaire (ODM) et la Stratégie de la Réduction de la Pauvreté présentent clairement la décentralisation comme l'un des principaux piliers de réduction de la pauvreté. A cet égard, les bailleurs ont appelé, dans une série de pays, à une réforme généralisée du secteur public dont la décentralisation. En Sierra Leone, la dépendance de l'État vis-à-vis des bailleurs a fait, inévitablement de la réforme de la décentralisation une priorité pour le gouvernement.

En troisième lieu, on peut citer la pression interne qu'il existe en faveur du changement depuis le lancement du processus de la transition politique. Une multitude d'organisations de la société civile et d'organisations à caractère communautaire furent au premier rang des revendications pour la reconstitution du paysage politique comme un moyen de promotion de la participation publique au processus de gouvernance. La consultation nationale soutenue par le PNUD souligna clairement le soutien populaire en faveur du processus de décentralisation. De même, ce fut évident suite à la destruction systématique des structures institutionnelles dans les provinces. Le quatrième point fut la tendance du gouvernement à étendre l'autorité de l'État en dehors de la capitale Freetown. A cet égard, la décentralisation fut considérée comme une occasion de créer une présence effective de l'État dans les provinces qui peuvent constituer une force politique compensatoire par rapport au centre. C'est ce qui explique la position du

gouvernement en faveur d'un processus d'administration locale non partisan. Pour le gouvernement, l'élection locale partisane signifie gagner l'accès à des postes locaux stratégiques qui peuvent contribuer à consolider la base du parti au pouvoir.

Par essence, la décentralisation est une forme de légitimation et de reproduction du pouvoir, puisque les élites locales sont nommées par le centre. Cela veut dire que le processus est perçu comme une nouvelle forme de domination des élites, à travers laquelle la déconcentration donne l'opportunité aux élites nationales d'étendre leur contrôle vers la base[1057]. Ce raisonnement renforce l'idée selon laquelle autant les élites politiques que les bailleurs de fonds estimaient que l'effondrement de l'État avait créé un vide nécessitant d'être comblé. Comme le souligne Fanthorpe « la Banque Mondiale est également d'avis que l'état incertain de la Sierra Leone post-conflictuelle constitue une occasion de mettre en place rapidement la décentralisation avant que les forces du libéralisme n'aient une chance de se mobiliser »[1058]. Pour la majorité des acteurs impliqués dans le processus, la décentralisation doit permettre d'étendre l'espace de participation des citoyens, en se substituant à la violence comme forme de participation à la gouvernance. En revanche, ce processus plaça les élites locales en position d'influencer la distribution des ressources. Cette situation peut expliquer en partie pourquoi le processus de décentralisation en Sierra Leone ne rencontra aucune résistance ferme de la part des élites politiques, comme ce fut le cas dans d'autres pays d'Afrique sub-saharienne.

Enfin, on peut observer que les nouvelles réformes en Afrique signifièrent de nouvelles sources de financement. Puisque la décentralisation constitue le pilier central dans la dynamique globale de réduction de la pauvreté, elle doit être soutenue par les bailleurs. Comme l'affirme Darbon, les réformes de l'État en Afrique sont davantage décidées en fonction des ressources auxquelles les élites locales peuvent accéder, selon la manière dont celles-ci se positionnent dans l'optique de ces réformes. Dans le cas de la Sierra Leone, Jackson note qu'« étant

---

[1057] OLAWALE, I. 2008. Power elites, war and post-war reconstruction in Africa: Continuities, discontinuities and Paradoxes, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol.26, No.3, : 259-278.

[1058] FANTHORPE, R, *op.cit,* p.34

donné la nature de la politique interne du gouvernement sierra léonais à Freetown, il est difficile d'affirmer de façon catégorique que toutes les autorités étaient en faveur de la décentralisation. Les autorités savaient certainement qu'il s'agissait d'une voie d'accès à des financements étrangers »[1059]. Si l'on considère le montant des financements engendrés par ce processus et l'ampleur de l'assistance financière directe ainsi que des nouvelles structures créées à la faveur de ce processus, il est clair que le processus de la décentralisation a d'énormes implications en termes de ressources.

A partir de l'abolition de conseils locaux en 1972, les Comités de gestion de district furent créés pour assumer la responsabilité de l'administration civile, sous la supervision des cadres supérieurs des districts. En réalité, l'administration locale reposait entre les mains de chefs traditionnels locaux, responsables du maintien de l'ordre public et de la fourniture de services tels que la collecte des impôts et la distribution des terres. Cependant, ces structures de gestion furent inefficaces et inadéquates pour satisfaire les demandes en termes de fourniture de services locaux. En juillet 1996, le gouvernement, avec le soutien des partenaires extérieurs tels que le DFID et le PNUD, élabora un programme de décentralisation. Un groupe d'étude sur l'administration locale et la décentralisation fut créée et une consultation fut menée à l'échelle nationale comme plate-forme permettant aux citoyens d'échanger sur l'administration locale.

4.2 Les axes de la réforme

En octobre 2002, le gouvernement relança le processus de préparation suite à un avant-projet de loi sur l'administration locale. Cette loi fut adoptée en mars 2004, créant une structure semblable à celle qui existait avant 1972[1060]. Cette loi stipule que les conseils de district sont responsables de la fourniture de certains services, transférés du gouvernement central. Les chefs traditionnels locaux sont responsables de l'exercice d'autres fonctions essentielles telles que l'administration des rites coutumiers, le recouvrement des recettes, le maintien de l'ordre public.

[1059] JACKSON, P, *op.cit*, p.102
[1060] Voir GOSL 2004, *The Local Government Act, 2004*, Act Supplement to the Sierra Leone Gazzette Vol. CXXXV No. 15.

Par ailleurs, cette loi précise clairement que les recettes du conseil dépendent soit de transferts du centre soit des impôts prélevés par les chefferies. Cette loi prévoit également des dispositions pour la tenue d'élections locales entre des formations partisanes, contrairement à l'opinion générale selon laquelle les élections sont non partisanes. Cette loi est également ferme pour ce qui est de la dévolution de responsabilités, concernant l'éducation primaire, les soins de santé primaire, la vulgarisation agricole, l'entretien des routes et le recouvrement des recettes. Cependant, dans un certain nombre de domaines majeurs, la loi n'est pas claire au sujet des rapports entre la gouvernance des chefferies et les conseils locaux.

Les élections locales se tinrent en mai 2004 et furent suivies de la nomination de comités de développement des circonscriptions électorales. Dix-neuf conseils locaux furent choisis, dont douze conseils de district, cinq conseils municipaux, deux conseils de district Ouest et rural. Trois cent quatre-vingt deux circonscriptions locales furent également créées, toutes situées dans les provinces excepté quinze d'entre elles. D'après la loi, les Comités de Développement des Circonscriptions (WDCS) doivent comprendre des chefs traditionnels, tous les conseillers élus de cette circonscription et pas plus de dix membres (dont au moins cinq doivent être des femmes) élus dans la circonscription. Comme le stipule cette loi, la principale fonction des comités de circonscription est de servir de pont entre les conseils locaux et la population et de mobiliser les électeurs locaux pour la réalisation de projets d'auto-assistance et de développement local.

Suite à l'établissement des conseils locaux, un organe autonome, le Secrétariat pour la Décentralisation (DecSec) fut créé pour coordonner l'ensemble du processus de décentralisation. Il est responsable du suivi du processus, de la supervision du volet « déconcentration » et de l'assistance en matière de renforcement des capacités. Le DecSec est dirigé par un directeur qui rend compte au Ministre en charge de l'administration locale et du développement communautaire, mais reste cependant rattaché au projet IRCPB soutenu par la Banque Mondiale[1061]. Ce projet fut conçu pour appuyer le programme de réforme

---

[1061] GOSL/World Bank, 2007, *Giving Voice to the People, Institutional Reform and Capacity Building Project*. www.ircbp.sl, octobre 2007.

institutionnelle du gouvernement dont le processus de décentralisation constituait un maillon central. D'un montant de vingt cinq de millions de dollars, ce projet fut conçu pour renforcer la politique et les capacités de mise en œuvre du programme de décentralisation et entreprendre des réformes de la gestion des finances publiques. Le DecSec fut créé comme un organe autonome placé hors de la bureaucratie publique pour plusieurs raisons. Premièrement, il s'agissait d'assurer son efficacité sur des tâches spécifiques. De l'avis général, le statut d'autonomie améliore les conditions de travail et de service, et permet d'atteindre de meilleurs résultats. Au vu de la sensibilité politique du processus de décentralisation, son indépendance vis-à-vis du contrôle politique, peut accroître sa neutralité dans ses rapports avec les conseils, puisque le DecSec est responsable du suivi de l'allocation de subventions aux organes locaux. De plus, son caractère autonome renforce la thèse du paradoxe de l'implication des bailleurs dans la construction de l'État.

Un plan de déconcentration fut approuvé afin de garantir l'enchaînement adéquat de la programmation et de la mise en œuvre de la convention de déconcentration[1062]. Ce plan constitua parallèlement un outil d'évaluation du processus de la déconcentration. Dès la mise en place des conseils locaux, une approche axée sur les résultats fut rapidement adoptée et fut destinée à servir de base au système d'administration locale[1063]. L'initiative dite du « résultat rapide » est une forme particulière d'aide au développement accordée aux conseils récemment créés afin de les soutenir dans la mise en œuvre de programmes de développement. Yougheme Zhou précise qu' « il leur permet de faire valoir des résultats et de gagner en crédibilité, d'utiliser les résultats pour étendre la circonscription électorale en vue de la déconcentration, d'intégrer la force comme axe d'orientation et d'ajouter la dimension d'urgence »[1064]. Cette approche est née de la prise en compte des limites de capacités et de compétences observées dans le recouvrement des recettes par les conseils locaux. Ainsi, cette initiative contribua à combler les manques et à résoudre le problème de la faible assise financière des

---

[1062] ZHOU, Y. 2007, *Status of the Institutionalization of the Rapid Results Approaches by local Councils*. IRCBP. www.ircbp.sl-reports&publications, consulté octobre 2007.
[1063] *Ibid*
[1064] *Ibid*, p.4

conseils locaux. Au demeurant, sans le soutien des bailleurs, il eut été très difficile pour les acteurs nationaux d'entreprendre ce processus de décentralisation.

Le transfert de la compétence administrative s'accompagna d'un véritable renforcement des capacités des conseils locaux. Ainsi, le bureau de réforme de la gestion financière publique du Ministère des Finances et le Département des finances de l'administration locale fournirent un appui important aux nouveaux conseils locaux dans des domaines tels que les bases de la comptabilité, la budgétisation, les achats, la mobilisation des recettes et les outils informatiques. Les conseillers entreprirent une formation en matière de contrôle et d'évaluation. Suite à la création d'une Commission de service de l'administration locale, des cadres supérieurs furent détachés pour occuper des postes d'administrateurs principaux dans les conseils locaux. De plus, des volontaires, essentiellement de jeunes diplômés récemment recrutés, furent déployés au sein de plusieurs conseils locaux pour pallier les besoins en personnel. Leur travail consista à assister les conseils dans la conception des plans de développement et à superviser leur travail[1065]. D'après un volontaire, ils furent aussi responsables de l'évaluation de la mise en œuvre de l'initiative « résultat rapide ». Par ailleurs, le Ministère du Développement affecta du personnel auprès de plusieurs conseils afin d'impulser le processus. Tout ceci souligne à quel point l'administration locale s'est construite à partir de rien.

4.3. Bilan

Depuis le lancement de la démarche de consolidation de l'administration locale en 2002, des résultats modestes ont été enregistrés même si Brian Thomson note que « la mise sur pied des conseils de district lors des élections du 22 mai 2004 fut un succès majeur »[1066]. Certes, quelques éléments de déconcentration ont commencé à émerger, étant donné que la plupart des conseils locaux sont désormais responsables pour entreprendre et fournir des services au niveau local. Yougheme Zhou souligne également que la décentralisation fiscale a amélioré la

---

[1065] Interview accordé par le directeur résident de la Banque Mondiale, Freetown. 2 mai 2006.
[1066] THOMSOM, B, *op.cit*, p. 23

gestion des dépenses publiques et la fourniture de services au niveau local[1067]. Elle cite notamment des exemples relatifs à la distribution de fournitures scolaires ou à l'approvisionnement de centres de santé publique en médicaments, qui sont devenus des priorités pour les autorités et les communautés locales. D'après Yougheme Zhou, une forme d'autonomie locale est apparue dans la définition des besoins : quels types de médicaments sont nécessaires dans les centres de santé, de quels mobiliers ou matériels d'apprentissage et d'enseignement ont besoin les écoles ? Il s'agit là de véritables avancées au regard des pratiques antérieures. La plupart des présidents de conseils de district et leur personnel ont signalé les progrès réalisés en ce qui concerne la construction de marchés et de voies de communication[1068]. La fourniture en eau potable s'est améliorée, et vingt cinq robinets publics ont notamment été construits dans le district de Moyamba en quatre-vingt-dix jours. La collecte des ordures dans le district de Kenema a été efficacement reprise en main. Dans le district de Pujehun, les agents de la vulgarisation agricole permit une augmentation des plantations du riz. Des exemples de réalisations de cette nature sont nombreux dans tous les conseils de district qui ont été visités lors du travail de terrain. Dans l'ensemble, la structure politique nécessaire à la décentralisation est désormais en place. La plupart des présidents de conseil soutiennent que la décentralisation a indiscutablement initié la « localisation » du processus de développement[1069]. Le transfert de certaines ressources et des espaces de prise de décision aux autorités locales connait une évolution positive, malgré les obstacles découlant d'une longue tradition centralisatrice.

En dépit de l'enthousiasme général qui semble avoir accompagné ce processus, celui-ci reste marqué par de nombreux de défis qui pèsent sur sa viabilité à long terme. Le défi majeur habituellement associé aux processus de décentralisation en Afrique sub-saharienne est celui du contrôle politique et de la distribution du pouvoir. Smoke souligne à juste titre que ce qui manque à la

---

[1067] ZHOU. Y, 2007, *op.cit*

[1068] Interview accordée par les présidents de '*Bo district council'*, 30 Janvier 2007., '*Kenema district council'*, 31 Janvier 2007., '*Makeni district council'* 15 Janvier 2007.

[1069] Interview accordé par les presidents de '*Bo district council'*, 30 Janvier 2007., '*Kenema district council'*, 31 Janvier 2007., '*Makeni district council'* 15 Janvier 2007.

plupart des processus de décentralisation, même ceux dotés d'un schéma clairement défini et bien coordonné et soutenus par une volonté politique relativement forte, est une stratégie pragmatique de mise en œuvre[1070]. Ce fut clairement le cas en Sierra Leone. Malgré la planification des phases de déconcentration, il n'y eut pas de plan rigoureux et systématique visant à assurer et à contrôler la dévolution des fonctions. Jackson note qu' « alors que la loi autorise la constitution de conseils locaux, dotés de pouvoirs en matière de recouvrement des impôts, d'engagement et de licenciement du personnel, de gestion du fonctionnement et d'entretien des services décentralisés de santé et d'éducation, le plan initial d'affectation du personnel du gouvernement central aboutit, dans certains cas, à des confusions »[1071]. Dans le même ordre d'idées, la réaffectation du personnel du gouvernement central vers les conseils d'administration locale pour qu'il y assume certaines responsabilités ne se passe sans difficulté. Certains ministères firent preuve de lenteur dans le transfert des fonctions tandis que, par endroit, le transfert des fonctions ne s'accompagna pas de la mobilisation de ressources complémentaires[1072].

Les problèmes en termes de capacité restent prégnants. La limite des ressources allouées aux conseils de district en termes d'infrastructures et de personnel ralentit considérablement les activités de la plupart d'entre eux. Compte tenu de la nature déplorable des réseaux routiers et de communication en Sierra Léone, les infrastructures de nombreux conseils locaux durent être construites entièrement et dotées d'ordinateurs, de mobilier et de véhicules. Les volontaires et le personnel déployés pour combler le déficit en termes de capacité n'ont aucune expérience avérée pour aider les conseils locaux dans la mise en œuvre des plans de développement.

Le financement du programme de décentralisation constitue également un immense défi. La nouvelle législation sur l'administration locale reste silencieuse sur la question des finances. Dans le cadre de l'initiative « résultats rapides », les conseils locaux dépendaient largement des subventions versées par le

---

[1070] SMOKE, P, *op.cit*
[1071] JACKSON, P, *op.cit*, p.53
[1072] Interview accordé par le president de '*Kenema district council'*, 31 Janvier 2007, Kenema.

gouvernement central. De plus, les conseils locaux étaient censés générer des recettes locales à partir de diverses formes de taxation. La collecte des recettes locales a été jusqu'ici très faible et varie d'un conseil local à l'autre. Cette situation a posé des problèmes considérables pour les conseils récemment créés. En effet, le gouvernement central est réticent à stipuler clairement dans la loi la dotation transférée par le gouvernement central, ce qui entretient la dépendance des conseils locaux vis-à-vis du centre. En outre, les modalités de la taxation locale restent floues, en particulier sur la définition des compétences locales en matière de recouvrement des impôts. Une telle confusion est propice aux conflits. Selon les termes de la législation en vigueur, les impôts sont collectés par les chefs locaux, mais cette compétence est partagée avec les conseils locaux. La loi reste néanmoins silencieuse sur les modalités de l'allocation et du partage des recettes fiscales. Ce vide juridique a incité de nombreux chefs et conseillers locaux à demander la refonte de cette loi[1073]. Il s'agit d'un enjeu d'autant plus compliqué que la culture de la « taxation » n'est pas développée. La question du financement a des conséquences tant sur le déroulement du processus de décentralisation que sur l'autonomie vis-à-vis du centre et porte la perspective d'être dépassé par les élites politiques locales.

Un autre défi majeur est relatif à la nature clientéliste de la politique. La décentralisation a ouvert une nouvelle voie pour la montée en puissance de *Big men* locaux dans la vie politique nationale. Les *Big Men* du centre font désormais maintenant face des difficultés croissantes pour contrôler le pouvoir au niveau local. Les parlementaires doivent maintenant rivaliser avec les conseillers locaux pour attirer l'attention et s'assurer le soutien des chefs locaux et de la population. La lutte pour le pouvoir local semble basculer en faveur des conseils locaux. Même les chefs traditionnels, autrefois considérés comme la pierre angulaire de la politique clientéliste, sont désormais menacés d'être marginalisés par les nouveaux présidents de conseils locaux. Fanthorpe observe que « selon certains rapports, des conseillers de district récemment élus se seraient alliés avec des factions politiques des chefferies afin de tenter de créer des sphères d'autorité qui excluent

[1073] Interview accordée par la chefferie locale, 31 Janvier 2007, Kenema.

spécifiquement les chefs traditionnels »[1074]. Fanthorpe ajoute que les conseillers sont actuellement en position de force dans cette bataille politique locale, du fait de leur contrôle par avance des ressources substantielles accordées par les bailleurs[1075]. Le président du conseil de district de Kenema a l'honnêteté de reconnaître que le contrôle du pouvoir local par les conseils locaux est une question dont ses pairs et lui-même devront se préoccuper. D'après lui « les problèmes de développement remplaceront progressivement les systèmes de distribution de ressources »[1076]. Il est évident que la décentralisation risque de créer de nouvelles plateformes pour l'ancienne forme de politique en suscitant une ruée vers le clientélisme des élites.

Enfin, de nombreux observateurs soulignent constamment que l'un des défis majeurs réside dans l'incapacité du processus de décentralisation à intégrer les différentes sensibilités politiques locales et à contribuer à leur transformation en structures de gouvernance démocratique locales. Pour la plupart des bailleurs et des analystes politiques, le processus de réforme était condamné à provoquer une transformation institutionnelle effective à la base. Mais jusqu'ici, cette transformation n'a pas eu lieu. Comme l'affirme Joseph Hanlom, « le rétablissement des chefs à l'issue du conflit risque de recréer des conditions propices à la guerre en Sierra Léone »[1077]. Paul Richards ajoute que les défaillances de la gouvernance au niveau des chefferies furent une des causes majeures du conflit et qu'un autre conflit serait inévitable en l'absence de véritables transformations institutionnelles au niveau local[1078]. Ces observations soulignent le faible impact du processus de décentralisation sur la réforme du système des chefferies, qui reste problématique.

En Sierra Léone, la chefferie fait partie intégrante de la structure de gouvernance. La nature de l'administration coloniale donna lieu à une

---

[1074] FANTHORPE, R, *op.cit*, p. 47
[1075] *Ibid*
[1076] Interview accordé par le président, '*Kenema District Council'*, 30 Janvier 2007, Kenema.
[1077] HANLON, J. 2005, Is the International Commitnity Helping to Recreate the Preconditions for War in Sierra Leone, *The Round Table,* Vol.94, No, 381, : 459-472. p. 469

[1078] RICHARDS, P. 2005, To Fight or to Farm? Agrarian dimension of the Mano River conflicts (Liberia and Sierra Leone), *African Affairs*, vol.106, no 417,

concentration du pouvoir et de l'autorité dans la capitale, laissant les chefs locaux du pays dans une position plus forte que leurs homologues des autres pays d'Afrique de l'Ouest. Dans les zones rurales, les chefs constituaient la seule source d'autorité et la plupart du temps, le seul élément viable de la gouvernance. Ainsi, la responsabilité de gouverner, dans les zones rurales, reposait principalement sur les chefs, ce qui fut particulièrement marqué avec l'abolition des gouvernements locaux en 1972. Néanmoins, le système de chefferie fit face à une situation de crise. Sous l'ère du parti unique, l'image des chefs fut associée aux tendances « kleptocratiques » de l'élite gouvernante. Pendant le conflit, les chefs locaux furent la cible des rebelles, la majorité d'entre eux étant assassinés alors que d'autres fuirent leurs chefferies[1079].

Bien qu'après la guerre, nombre d'entre eux furent réintégrés dans leur fonction à travers le programme de restauration des chefs traditionnels et il devint évident qu'il y avait un besoin de répondre à la crise de légitimité qui caractérisait le système de chefferie. Le programme de réforme de la gouvernance des chefferies fut conçu pour transformer l'institution en la rendant plus démocratique et responsable. Régulièrement, des controverses agitent cependant le système de chefferies traditionnelles. La corruption, le travail forcé et les pratiques autoritaires rendirent cette institution très impopulaire, ce qui motiva la réforme des chefferies. Après le conflit, la loi fit de la réhabilitation des capacités institutionnelles des chefferies un moyen de consolider le processus de décentralisation. La législation insiste ainsi sur le poids institutionnel du système des chefferies, auquel les nouveaux conseils peuvent déléguer des fonctions. En réalité, il reste encore à consolider les 149 chefferies afin qu'elles puissent garantir les fonctions essentielles au niveau local, en particulier la gestion des droits fonciers coutumiers, le recouvrement des recettes et le maintien de l'ordre public. En pratique, pour beaucoup d'observateurs, la réforme du système de chefferies dans le cadre du processus de décentralisation reproduit en fait l'ancienne configuration, en cristallisant un conflit désormais plus tranché entre les autorités traditionnelles et les conseils locaux. Les chefs traditionnels continuent à exercer

---

[1079] Voir CHAUVEAU, J-P et RICHARDS, P. 2008, Les Racines Agraires des Insurrections Ouest-Africaines: Une Comparaison Cote d'Ivoire-Sierra Leone, Politique Africaine, No 111.

les mêmes pouvoirs qu'auparavant, bien que ce soit dans un contexte sociopolitique différent. Pour beaucoup, le processus a permis de rétablir un système de chefferies féodal et impopulaire, au lieu de construire une démocratie fonctionnelle[1080]. L'absence relative de changement soulève des inquiétudes au niveau local sur d'éventuels troubles sociaux dans la plupart des régions.

La deuxième difficulté vient du fait que la législation reste vague sur le rapport entre la gestion des chefferies et les conseils locaux. Jackson note à ce sujet qu'« il existe un certain nombre de conflits directs entre les chefs et les présidents de conseil »[1081]. La plupart de ces conflits semblent tourner autour de l'enjeu du contrôle du pouvoir et des finances. Les présidents des conseils sont les figures politiques les plus fortes et disposent d'un pouvoir absolu sur l'administration locale et les finances, ce qui ne va pas sans difficulté dans le cas où le chef se considère comme la plus haute autorité politique dans les zones rurales. Dans un contexte de politique clientéliste, cette situation peut compromettre le fonctionnement et la légitimité des deux institutions. A cet égard, la plupart des présidents de conseil ont affiché leur inquiétude quant à l'imprécision de leur sphère de compétence. Certains chefs ont d'ailleurs ouvertement exprimé leur inquiétude quant au rôle indéterminé des conseils et au partage de responsabilités[1082]. Ces problèmes ont des implications potentielles sur le contrôle et le transfert des ressources locales telles que les impôts locaux, les droits et redevances dont bénéficiaient antérieurement les chefs, et qui sont désormais entre les mais des conseils locaux. Alors que les conseils conservent le pouvoir de décaisser les fonds, les chefferies sont impliquées dans le recouvrement des recettes qui peut constituer une véritable source de conflit. La tâche est particulièrement épineuse dans les régions riches en diamants où les chefs, responsables de l'allocation des terres, sont appelés à reverser les recettes aux conseils municipaux.

[1080] Interview accordé par le President, '*Makeni District Council'*, 15 Janvier 2007, Makeni.
[1081] JACKSON, P, *op.cit,* p.106
[1082] Interview accordée par la chefferie locale, 31 Janvier 2007, Kenema.

De nombreux d'observateurs admettent que l'incapacité du processus à réformer le système de chefferie rend d'autant plus difficile et et urgent le besoin d'initier des réformes institutionnelles. Il est clair que les chefs jouent encore un rôle vital en matière de droits coutumiers et de propriété. Ces dilemmes montrent que « la réhabilitation post-conflictuelle soutenue par les bailleurs aurait dû commencer au niveau de la chefferie plutôt que du district, en particulier en matière de recouvrement des recettes. En l'absence de réforme à ce niveau, beaucoup de personnes parmi les plus pauvres continueront à subir des formes d'exploitation »[1083]. L'une des explications en est que, dès le départ, le gouvernement et les bailleurs conçurent la nécessité de mettre en œuvre la décentralisation de manière différente. En dépit du défit que représente la tâche de reconstruire un Etat effondré suite à la mauvaise gouvernance et à la fracture croissante entre État et société, la décentralisation reste au cœur de la restauration de la capacité de l'État. Cependant, il serait hâtif de dire si la décentralisation offre la solution au problème de la gouvernance rurale en Sierra Léone[1084]. Le président du Conseil de District de Kenema affirme que « la décentralisation entend s'inscrire dans la durée, aussi longtemps qu'il y aura une bonne gouvernance au niveau local »[1085].

5. La réforme de la fonction publique

Les réformes de la fonction publique constituent un élément central dans toute démarche de modernisation de la fourniture des services publics dans nombre de pays d'Afrique sub-saharienne, depuis longtemps discrédités par des administrations publiques inefficientes et inadaptées. Il en résulte que ces réformes doivent s'inscrire dans le cadre de l'objectif global de restauration de la capacité du service public. En Sierra Léone, le gouvernement transforma le Secrétariat à la Réforme de la Gouvernance (GRS) en Unité de Réforme du Secteur Public (PSRU) afin d'impulser une nouvelle dynamique. Cette division fut chargée de la coordination des programmes de réformes de la fonction publique[1086]. En 2003,

---

[1083] FANTHORPE, R, *op.cit*, p. 45
[1084] *Ibid,* p. 45
[1085] Interview accordé par le president, '*Kenema District Council'*, 30 Janvier 2007, Kenema
[1086] GOSL 2008. *Reform Spot Light*, *op.cit*,

une commission chargée de réfléchir à la restructuration de la haute fonction publique fut instituée. Alors que le PSRU entreprit de passer en revue les directions des ministères dans les secteurs clés, la commission soumit un rapport détaillé recommandant la création d'un service spécifiquement dédié aux cadres supérieurs. A ce jour, peu de progrès ont été accomplis dans le cadre des réformes de la fonction publique, mais le défi majeur auquel les réformes font face est le manque de volonté politique pour mettre en œuvre les recommandations. L'autre défi reste l'énorme déficit en capacités auquel la fonction publique est confrontée. Le troisième porte sur l'impossibilité de soustraire les réformes à la nature de la politique clientéliste qui caractérise le mode de gouvernance dans le pays. Le but de cette section est d'examiner les axes de la réforme, d'évaluer le processus en fonction de ses résultats et de recenser l'ensemble des défis qui subsistent.

Lors de l'indépendance en 1961, la fonction publique fut saluée pour son efficacité et sa capacité à fournir des services de qualité. Très appréciée du public, elle était considérée comme une des institutions publiques les plus honorables de l'Afrique occidentale britannique. Bien avant l'indépendance, les fonctionnaires de la Sierra Léone occupaient de hautes positions dans l'administration coloniale de cette sous-région. Les questions de recrutement, de formation et de promotion étaient traitées de manière juste et objective. La Commission de la fonction publique, qui était responsable du recrutement, de la promotion et du contrôle de l'administration était opérationnelle et exempte d'ingérence politique. Les événements du milieu des années 1970 amorcèrent l'effondrement systématique de la fonction publique en tant qu'institution viable et professionnelle. L'intervention politique dans le processus de recrutement, de promotion, associée à des niveaux de rémunération très bas, aux mauvaises conditions de travail et à l'absence de formation, handicapèrent la fonction publique et la rendirent inefficace. Par conséquent, la fonction publique devint peu compétitive en matière de fourniture de services de qualité et ne fut plus aussi attractive pour les personnels qualifiés. L'instauration du régime de parti unique accentua la paralysie de la fonction publique. De même, la tendance centralisatrice de l'État aboutit à la fragmentation des institutions du secteur public dans les districts et les régions. Cette tendance

était commune à la plupart des pays d'Afrique sub-saharienne[1087]. La Commission de la fonction publique devint redondante, la structure de la fonction publique étant marquée par l'incompétence et le manque de professionnalisme. Le secteur public ne fut plus à même de fournir au public les services attendus et la fonction publique devint synonyme de corruption, de recherche de rentes et d'extension de la classe politique. Bref, il refléta la décadence généralisée de la gouvernance de l'Etat et l'éclatement du conflit acheva de déstructurer le secteur.

Devant la gravité de la situation, dès les années 1990, des tentatives pour initier certaines réformes institutionnelles furent engagées. Le programme d'ajustement structurel (SAP) incita à la restriction des dépenses dans le secteur public et à la privatisation, dans l'optique de restaurer la capacité de l'État. La plupart des réformes entreprises dans le cadre d'ajustement n'eurent jamais les résultats escomptés. Cependant, avec le retour au multipartisme et l'implication accrue des bailleurs de fonds dans la reconstruction de l'Etat, la réforme de la fonction publique apparut comme un élément crucial dans la modernisation de la bureaucratie. Cette seconde génération de réformes constitue une réponse à la prise de conscience du fait que le manque de capacité dans la fonction publique avait entravé la capacité de l'État à fournir des services. Les initiatives de réforme se construisent autour de deux grands axes. Il s'agit premièrement de la réforme qui fut conduite par l'unité de la réforme du service public, dans le cadre des programmes de réforme du secteur public et de gouvernance. Le second axe est relatif aux efforts de restructuration des cadres supérieurs de la fonction publique entrepris par le gouvernement du SLPP en se basant sur le modèle emprunté au Ghana.

5.1. Les programmes de réforme

Lorsque le président Kabbah arriva au pourvoir en 1996, les réformes constituaient l'un des défis pressants auquel était confronté le gouvernement. Dans un État pratiquement effondré avec une bureaucratie faible, la restructuration devint inévitable. Le programme de réforme qui fut conçu comme partie intégrante

---

[1087] Voir OLOWU, D. 2007, *op.cit*

des réformes générales de la gouvernance fut lancé immédiatement après les élections multipartites. L'objectif global était l'amélioration de l'efficacité, de la responsabilité et de la performance du secteur à travers une série de transformations. Le but était de remédier aux faiblesses fondamentales de la fonction publique, inhérentes au fonctionnement de ce secteur.

La lettre d'information du PRSU décline le programme de réforme :

- Renforcer les capacités de la fonction publique pour qu'elle puisse exécuter les politiques et les programmes du gouvernement avec succès;
- Aider la fonction publique à fournir des services adéquats et efficaces au public;
- Promouvoir la transparence et la responsabilité dans la fonction publique;
- Bâtir une fonction publique saine et exempte de corruption sur une base éthique[1088].

Comme il a déjà été souligné, un Secrétariat à la Réforme de la Gouvernance (GRS) avait initialement été créé sous la direction du Ministre en charge des affaires publiques et présidentielles en vue de mettre en œuvre les réformes.

5.2 Les axes de la réforme

L'une des activités principales entreprises dans le cadre du programme du GRS fut l'évaluation des méthodes de gestion et des activités des six ministères les plus importants en termes d'effectifs. Cette évaluation fut ensuite étendue à quatorze autres ministères. La première démarche, verticale, cibla les ministères pris individuellement. La deuxième, de type horizontal, consista en un examen transversal de la structure gouvernementale dans le but de « présenter une image claire de son architecture »[1089]. L'objectif du processus d'évaluation était de mener une étude critique des problèmes affectant chaque ministère et la structure entière

---

[1088] GOSL 2008. *Reform Spot Light, op.cit*

[1089] *Ibid*, p. 2

du service public. Le processus visait également à identifier les éventuels chevauchements de fonctions et à suggérer d'éventuelles collaborations en vue de la réalisation des objectifs généraux du gouvernement. En outre, la gestion spécifique des différents ministères, directions et organes, leur structuration, leur mode de fonctionnement, leurs besoins en personnel furent pris en compte. Le *Reform Spotlight* signale que ces « examens tentent de définir les limites du processus de réforme de gouvernance du pays et la meilleure façon d'atteindre les objectifs tout en assurant le meilleur rapport qualité/prix des dépenses gouvernementales »[1090]. Depuis 2005, 14 évaluations ont été conduites au sein de la fonction publique. Celles-ci identifient les problèmes transversaux susceptibles de compromettre la capacité de fourniture de services publics. Les différentes évaluations ont ainsi mis en évidence les contraintes institutionnelles lourdes pesant sur des tâches essentielles, telles que l'élaboration des politiques et la fourniture de services. Il est évident que la gestion de l'appareil administratif à l'échelon central et au niveau des districts souffrait de la législation rétrograde sur la fonction publique ainsi que des modes de structuration et d'un environnement de travail défavorables. Au vu de ces contraintes, les évaluateurs recommandèrent une série de réformes, visant à faire de la fonction publique un appareil effectif, efficace et respectueux de l'éthique. Ces réformes vont de l'élaboration d'une législation incitative, au développement de systèmes opérationnels et au renforcement des capacités. Ces recommandations s'inspirèrent de l'approche du nouveau management public, comme cela fut mentionné dans la méthodologie d'évaluation et dans de nombreux rapports. L'approche emprunta également aux méthodes et à l'approche du PNUD en matière de reconstruction des structures de l'État.

En 2003, suite à la nomination d'un nouveau président à la tête de la Commission de restructuration du service des cadres supérieurs (*Senior executive service*-SES) de la fonction publique, une nouvelle initiative réformatrice fut engagée. Tirant les leçons de l'expérience ghanéenne en la matière, l'objectif était de créer un véritable service de cadres supérieurs. L'idée conductrice était

---

[1090] *Ibid*, p. 2

d'alléger l'impact de la restructuration du service public en optant pour un modèle visant à transformer les cadres supérieurs. D'après le rapport, ce service devait être doté des pleins pouvoirs pour avoir et maintenir une capacité proactive à même de faciliter la mission du gouvernement en matière de fourniture de biens et de services publics essentiels[1091]. La commission reçut mandat pour :

- Étudier et examiner la structure actuelle et la capacité de la fonction publique ;
- Faire des recommandations pour améliorer rapidement l'efficacité et renforcer la compétence des niveaux d'encadrement de la fonction publique ;
- Restructurer l'encadrement de la fonction publique afin de créer un service de cadres supérieurs ;
- Définir le rôle et les fonctions principales de ce service[1092].

Il est évident que la logique de restructuration de l'échelon supérieur découla du constat que le secteur public se trouvait dans un état déplorable. L'absence notable de personnel compétent, le favoritisme et la résistance à la modernisation et à la compétitivité rendirent nécessaires les réformes. Dès le départ, les bailleurs de fonds se préoccupèrent de l'incapacité de l'administration publique à faire face aux défis d'une transformation de l'Etat. Ce fut en partie le déficit de capacité qui incita les bailleurs à proposer la création d'un service spécifique des cadres supérieurs chargé d'améliorer les capacités de ce secteur. Le plus souvent, la faiblesse des capacités publiques a contraint les bailleurs à contourner les structures étatiques formelles et à créer des structures complémentaires pour initier des programmes de développement. On pourrait même affirmer que les réformes sont, en partie, un moyen de formaliser le processus de recrutement d'expatriés notamment par les bailleurs.

D'après le rapport de la Commission présidentielle, un tel processus a un impact significatif sur la capacité actuelle de l'État. Ce rapport affirme que « les

---

[1091] GOSL 2004, *"Submission of the Final Report on the Restructuring of the Senior Civil Service"* 'Presidential Commission on the Restructuring of the Senior Civil Service', (Office of the President), Freetown. p. 1

[1092] *Ibid,* p. 1

bailleurs qui cherchent l'efficacité opérationnelle de leur projet, emploient des agents contractuels dans les unités de la mise en œuvre des projets (PIU), disposant ainsi d'une capacité à court terme pour mener les fonctions essentielles de gestion. Globalement, l'impact des PIU n'est pas positif et durable sur le renforcement des capacités à long terme puisque ce système manque de mécanismes de transfert de compétences et de capacités »[1093]. Par conséquent, l'établissement d'un service de cadres supérieurs constitue, dans une large mesure, une réponse au manque de capacité ainsi qu'au besoin de créer une fonction publique basée sur la performance. Il existe donc bel et bien une synergie entre les réformes de la fonction publique et la création de ce service. Tandis que le mandat du PRSU est plus beaucoup large et inclut le secteur public tout entier, le programme SES a spécifiquement pour objectif de restructurer le service de cadres supérieurs de la fonction publique. La Commission recommanda la constitution d'un groupe de travail chargé de la mise en œuvre et d'une unité pour superviser la mise en œuvre de la réforme du SES.

L'unité de réforme du secteur public, actuellement placée auprès des services du Président, est le point focal pour la mise en œuvre des réformes de la fonction publique. En lien avec les ministères, les directions et les organes gouvernementaux (MDAs), les consultants du PSRU entreprirent sur chaque MDA une étude se concentrant sur une série d'enjeux tels que les fonctions, les structures organisationnelles et le personnel. Ces études prennent habituellement deux formes. La première, qui vise à fournir une image claire des structures existantes, se veut un outil d'identification des problèmes sur les thèmes mentionnés. La seconde consiste en des recommandations sur les pistes d'amélioration du fonctionnement de chaque MDA. Ces analyses et recommandations sont ensuite portées à l'attention des hautes autorités gouvernementales afin qu'elles puissent émettre des observations. Parallèlement, chaque MDA ayant fait l'objet d'une étude est appelé à faire une déclaration de principe sur les analyses et les recommandations formulées. Un rapport est ensuite soumis au Comité Spécial de Bonne Gouvernance (*Special Comittee on Good*

[1093] *Ibid,* p. 1

Governance -SCGG), présidé par le chef de la fonction publique qui est également le secrétaire à la Présidence et au Conseil des ministres. Le rapport est discuté conjointement par le SCGG et les MDA et des recommandations sur les mesures à prendre sont ensuite adressées au Conseil des ministres. Le SCGG est constitué du chef de la fonction publique, du président et du secrétaire de la Commission de la fonction publique et d'un représentant du syndicat[1094]. Après approbation du Conseil des ministres, les recommandations deviennent une décision politique qui devra être exécutée selon un plan de mise en œuvre. Cette politique est coordonnée par une équipe spécifique de gestion des MDA. En ce qui concerne le SES, le groupe de travail chargé de la mise en œuvre, est également appelé à superviser la mise en œuvre après que les recommandations sont approuvées par le Président et le Conseil des ministres.

Ces initiatives ont montré que la fonction publique sierra léonaise pouvait être réformée. Cependant, en dépit des innombrables études et évaluations menées, aucune véritable stratégie de réforme de la fonction publique n'a jamais été adoptée par l'ensemble des acteurs. Les progrès dans la mise en œuvre furent très lents. Mais une nouvelle dynamique fut impulsée en octobre 2007 avec l'avènement d'une nouvelle équipe gouvernementale. Suite aux élections, le Président de la République affirma, dans un discours, qu'il entendait « diriger ce gouvernement comme l'entreprise « Salone Limited », j'attends que les différentes structures fournissent les résultats dont nous avons besoin pour atteindre les buts et objectifs, dans la limite des ressources dont nous disposons… Notre stratégie est d'établir un système de gestion basé sur les résultats … Des objectif seront définis au cours de cette phase de réflexion et utilisés pour évaluer la performance de chaque MDA »[1095]. Cette déclaration témoigne de l'engagement du nouveau gouvernement à transformer la machine administrative. Depuis 2007, le GRS fut transformé en PSRU et l'unité est actuellement placée sous la tutelle du cabinet présidentiel.

[1094] Voir GOSL 2008, *Reform Spot Light, op.cit*
[1095] *Ibid,* p.1

5.3. Bilan : la réforme de la fonction publique

La mise en œuvre de certaines des initiatives de la réforme commença fin 2008. Le Ministère des Finances fut fusionné avec le Ministère du Développement, le Ministère de l'Education avec le Ministère de la Jeunesse et des Sports, et le Ministère des l'Intérieur avec le Ministère en charge de l'administration locale et du développement rural. De même, le Ministère de l'Information fut fusionné avec le Ministère de la Communication[1096]. En outre, une agence moderne des ressources humaines est sur le point d'émerger. Le cadre de la politique salariale pour le secteur public fut adopté en Conseil des Ministres en janvier 2007, un système de notation ainsi qu'une nouvelle structure de paiement qui intègre la fonction publique dans son ensemble sont en cours d'élaboration. De plus, à la suite des évaluations, un changement d'encadrement et un véritable dialogue sur les politiques publiques sont en cours dans les différents MDA pour améliorer la mise en œuvre des recommandations. Il n'en demeure pas moins que le rythme des réformes est perçu comme étant relativement lent et comme ayant même ralenti depuis l'installation du nouveau gouvernement. La principale critique adressée à la classe politique, est relative au manque de volonté politique en faveur de la réforme de l'administration, qui est perçue comme une extension de la classe politique. Des doutes subsistent quant à l'engagement politique et au niveau d'expertise technique requis pour apporter le changement. Un officier du program affirme que le SCGG ne fut pas tout à fait complètement opérationnel et fut incapable d'apporter le leadership indispensable au suivi et à la coordination du programme de réformes[1097].

Il faut dire que les réformes de la fonction publique furent engagées sans stratégie claire de mise en cohérence avec les initiatives menées dans d'autres secteurs. Ceci est dû au caractère extrêmement sensible des réformes de l'administration publique, qui supposent le licenciement du personnel improductif et la diminution des pratiques de favoritisme. Ainsi, l'officier du programme

---

[1096] GOSL 2005, Management and Functional Review of the Ministry of Finance including the Accountant General's Department, *op.cit*. Voir egalement le *Report on the Work carried by the Governance Reform Secretariat during the extension of the Governance and Civil Service Reform Programme from November 2007 to February 2008*, Governance Reform Secretariat, Freetown.

[1097] Interview accordé par l'officier charger du program, Public Sector Reform Unit (PSRU) 11 Janvier 2008.

souligne qu'« au début des réformes, les fonctionnaires avaient des appréhensions quant aux changements qu'elles apporteraient, puisqu'elles entamaient leur statut et leur autorité. Pour bon nombre d'individus, il était pratique de se complaire dans les anciennes méthodes au moment où les nouvelles méthodes et approches mettaient en évidence leurs compétences sommaires»[1098].

Au final, si la réforme des échelons inférieurs de la fonction publique produisit quelques progrès, la restructuration du service des cadres supérieurs n'eut pas lieu. Les recommandations de la Commission présidentielle sur la création du SES resta lettre morte. Depuis que le rapport a été présenté au gouvernement en 2003, aucune autre mesure n'a été prise pour instituer le groupe de travail et l'unité de mise en œuvre des recommandations. Les réformes des SES suscitèrent beaucoup d'agitation dans les milieux politiques. Cela est particulièrement lié au favoritisme qui touche le service des cadres supérieurs de la fonction publique. Opérer une transformation radicale d'une classe de fonctionnaires bureaucrates marquée par le favoritisme requiert beaucoup de doigté politique[1099] et les réformes de cette nature sont condamnées à rencontrer beaucoup de résistance au sein de l'institution. Dans un contexte néo-patrimonial, il est très difficile d'ignorer une telle résistance, puisque la nomination aux hautes fonctions n'est pas uniquement basée sur le professionnalisme et les compétences techniques, mais aussi sur les liens clientélistes. Les nominations sont envisagées en termes de représentation ethno-régionale. S'attaquer à de telles pratiques ébranle nécessairement les valeurs bureaucratiques traditionnelles et informelles qui caractérisent la fonction publique en Sierra Leone et dans un grand nombre de pays d'Afrique sub-saharienne[1100].

Depuis l'avènement de la nouvelle équipe gouvernementale, les réformes du SES ont peu évolué. Un rapport récent sur l'avancement des réformes du secteur public souligne la nécessité pour le nouveau gouvernement d'examiner plus attentivement la proposition d'établissement d'un service spécifiquement chargé

[1098]Interview accordé par l'officier charger du program, Public Sector Reform Unit (PSRU) 11 Janvier 2008.
[1099] GOETZ, A, *op.cit*
[1100] Voir DARBON. D, 2003, *op.cit*. Voir aussi MENGESHA, G.H et COMMON, R. 2007, Public Sector Capacity Reform in Ethiopia: A Tale of Success in Two Ministries, *Public Administration and Development*, n°27, : 367-380.

des cadres supérieurs et de décider s'il entend la poursuivre. En effet, l'attitude du nouveau gouvernement face à la réforme de la fonction publique laisse à désirer. Un grand nombre d'agents nouvellement nommés au sein d'organes gouvernementaux et de commissions ad hoc sont connus pour leur appartenance à l'APC et leur forte affinité avec le Président. De telles nominations peuvent donc être considérées comme une « transaction » visant à faire bénéficier d'avantages les nouvelles personnes promues en échange d'un soutien politique. La priorité politique de s'assurer et de conserver le pouvoir paraît sous-tendre ces nominations. Aux yeux de nombreux observateurs, au nom de la réforme, le nouveau gouvernement pousse vers une retraire forcée certains cadres supérieurs de l'administration et remplace les personnes à la tête d'organes gouvernementaux. L'expérience sierra léonaise illustre comment les réformes de la fonction publique peuvent être utilisées comme un instrument de légitimation dans le contexte de transition politique et comment des réformes peuvent être détournées de leur principe initial.

Un autre défi crucial est le déficit de capacité affectant la fonction publique dans son ensemble. Ce déficit constitue une entrave considérable au processus de réforme, en particulier dans le cadre des initiatives du SES. Comme l'ont montré plusieurs études sur la réforme du secteur public, il n'est pas certain que le personnel expatrié des PUI soit prêt à intégrer une fonction publique restructurée. De même, on peut douter de la volonté des bailleurs de fonds de dissoudre les PUI qui ont été au cœur de leur approche interventionniste. En outre, la question du financement des initiatives réformatrices reste épineuse, puisque les ressources provenaient essentiellement des bailleurs. Cet élément, qui pose la question de la dépendance, sape l'autonomie d'organisation et affecte les rythmes et les résultats du processus de réforme qui sont subordonnés au bon vouloir des bailleurs. Cependant, la réticence et l'incapacité de l'élite politique à mettre rapidement en œuvre ces réformes soulignent les limites de l'influence des bailleurs sur les

politiques nationales, malgré la dépendance du pays récipiendaire vis-à-vis de l'extérieur[1101].

En conclusion, bien que les déclarations officielles du gouvernement nouvellement élu mettent en avant la volonté de mettre en œuvre les réformes et la modernisation de la fonction publique, très peu de progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre de ce programme. La véritable épreuve réside dans le maintien de l'impulsion réformatrice, et le fait de voir dans quelle mesure elle peut contribuer à un changement significatif dans un secteur qui, pour nombre d'observateurs, reste inexistant dans une majorité de pays africains.

6. Conclusion : Les succès et les défis des réformes en matière de gouvernance

Cette section vise à mettre en perspective les succès et les défis rencontrés par les processus de réforme en matière de gouvernance, en soulignant leurs traits communs, les avancées réalisées et certains des principaux défis systémiques. Les enjeux seront expliqués à la lumière de différents facteurs dont l'influence des bailleurs de fonds sur le processus de réforme, la dynamique institutionnelle et l'héritage des politiques néo-patrimoniales. Les succès seront mesurés autant en termes de mise en œuvre qu'au regard de la durabilité des réformes engagées. Pour cela, nous procéderons à une analyse à deux niveaux. Le premier sera axé sur la mise en place de nouvelles structures institutionnelles telles que la NRA, la CAC, les conseils de district et la fusion de certains ministères clés. Le deuxième niveau examinera les résultats atteints par ces réformes en termes de prestation de services publics suite à la décentralisation, de diminution des pratiques de corruption, d'amélioration du recouvrement des recettes fiscales et d'accès à la justice. On peut souligner que certaines réformes ont enregistré des succès en ce qui concerne la création d'organismes publics semi-autonomes, l'efficacité de la gestion des dépenses publiques, la décentralisation, le rétablissement de la justice et la mise en œuvre de mesures institutionnelles de lutte contre la corruption.

[1101] FUKUYUMA, F, *op.cit*

La transformation des bureaux de recouvrement des recettes fiscales en organismes autonomes jouissant d'une liberté considérable dans l'exécution de leur mandat, a permis des résultats considérables dans la perception des recettes fiscales. Des communes d'arrondissement nouvellement créées sont désormais fonctionnelles et fournissent de manière effective au niveau local des services à des tarifs abordables. Le rétablissement des services de l'institution judiciaire dans les zones rurales est également un succès important. Des ministères à vocation sociale (notamment le Ministère des Finances et du Développement économique) ont été créés afin de renforcer la cohérence de l'action publique, l'utilisation efficiente des ressources et l'efficacité. Des actes concrets ont également été pris dans la lutte contre la corruption dont un exemple est la création de la Commission anti-corruption. En outre, suite à la mise en place d'unités de mise en œuvre des projets et d'organismes étatiques autonomes, de nouvelles élites de développement local sont apparues, qui contribuent à reconfigurer le paysage de la gouvernance du pays.

Toutefois, le faible engagement politique d'un grand nombre d'élites nationales et le manque de capacités institutionnelles ont ralenti les résultats escomptés. La Commission anti-corruption n'a pas été en mesure de répondre aux attentes qui ont motivé sa création. L'ingérence du gouvernement dans le fonctionnement de cette commission semble avoir compromis son efficacité. En dépit des nombreuses études lancées, la réforme du service public n'a pas encore produit de résultats tangibles et, par conséquent, la restructuration de la fonction publique demeure incertaine. Les conseils locaux issuent de la décentralisation sont, à l'image de l'État, trop largement dépendants des subventions des bailleurs de fonds pour pouvoir fournir les services de base. Le fait que les bailleurs se reposent sur des unités de mise en œuvre des programmes afin de renforcer la capacité de certains ministères pose de sérieuses questions sur leur durabilité et confirme le constat de l'affaiblissement de l'État.

A un niveau plus global, de nombreux défis semblent handicaper les effets immédiats et l'impact à long terme des réformes en matière de gouvernance. Le premier défi est la faible capacité institutionnelle, qui a toujours été un problème

particulier en Afrique. Comme le montre Bangura, la plupart des réformes du secteur public dans les années 1990 allant dans le sens de renforcement des capacités ne furent que des palliatifs à court terme plutôt que des efforts à long terme pour former le service public[1102]. De fait, certains soutiennent que seuls les pays qui ont mis en place une fonction publique professionnelle seront en mesure de s'adapter à la nouvelle administration publique[1103]. Cela souligne à quel point la vague de réformes engagée en Afrique n'a pas permis à l'État de développer les capacités nécessaires pour pouvoir gérer et s'approprier efficacement ces réformes. Plus grave, ces réformes pourraient compromettre le renforcement des capacités à long terme[1104]. Citant les exemples sierra léonais et croate, Ottaway soutient que les exigences des bailleurs de fonds vis-à-vis d'États fragiles rendent la construction d'un État effectif impossible[1105]. Abondant dans le même sens, Ng'ethe affirme qu'« un constat commun à de nombreux décideurs politiques en Afrique, est le fait que trop de choses sont en cours et qu'ils ne peuvent tout maîtriser »[1106]. Ceci peut être rattaché aux questions d'organisation et d'hiérarchisation des réformes, étapes indispensables à la réussite des réformes, en particulier dans les pays qui n'ont pas encore mené de transition entre une ancienne administration et le nouveau modèle de management public. Il s'agit de fixer des priorités pour les réformes, ce qui dans le cas sierra léonais peut être une étape controversée, principalement en raison de la forte implication des bailleurs de fonds.

Dans le cas sierra léonais, les faiblesses découlant du manque de capacités institutionnelles furent comblées par la mise en place de PIU et l'externalisation des services gouvernementaux. Il en résulta une forme de concurrence entre les différentes composantes de l'administration publique, les institutions privées et les ONG intervenant dans la mise en œuvre de l'action gouvernementale autour des enjeux de ressources et d'autorité et un certain degré d'uniformité des pratiques fut difficile à atteindre. En outre, le recours quasi-systématique à des consultants, au

---

[1102] BANGURA, Y, 2000, *op.cit*
[1103] *Ibid,* voir egalement GOETZ, A, *op.cit*
[1104] Voir DARBON, D. 2003, *op.cit*
[1105] OTTAWAY, M. 2003, *op.cit*
[1106] OLOWU, D, BARKAN, J. D et Ng'ETHE, N, 2004. Reflections, in LEVY, B et Kpundeh, S, (eds) *op.cit* p.365.

nom de la promotion des « meilleures pratiques » reste problématique car il est mené sans considération pour les limites de ce système. La manière de gérer un tel agencement de structures ad hoc et de l'intégrer dans les structures institutionnelles existantes demeure compliquée. Ndegwi et Levy ont souligné la manière dont l'approche des « meilleures pratiques » sur le plan technique peut conduire à la paralysie et à négliger certaines options politiquement envisageables. Selon eux, les tensions entre les « meilleures pratiques » et les réalités politiques sont un problème majeur dans le processus de réformes de seconde génération en Afrique[1107].

Une autre critique qui mérite d'être formulée est relative à la nature internationale de ces réformes et des mécanismes de diffusion et de transfert des politiques publiques (« policy transfer »). Dolowitz relève que ces mécanismes de transfert sont un élément essentiel pour expliquer les résultats des politiques publiques[1108]. L'exemple du NPM montre qu'il y a des limites à l'internationalisation des politiques. Pour Darbon et Cheung, le transfert, la diffusion ou l'apprentissage des politiques internationales reste encore à être intégrés dans la politique nationale. Si le référentiel d'une politique publique peut être d'origine internationale, le processus d'élaboration des actions publiques demeure local : une solution de politique économique peut être transférée, tandis que la structure qui assurera sa mise en œuvre efficace ne peut l'être[1109]. Le NPM implique une série de mesures qui risquent d'être appréhendées sous un angle différent dans les pays où elles sont transférées. Dans des pays où l'État a une faible capacité et où le système de gouvernance reste ancré dans des relations sociales profondes, comme en Sierra Léone, certaines réformes de gestion risquent d'être détournées ou mal appliquées. On peut considérer que la conduite et la nature des réformes sont d'origine exogène puisque les gouvernements sont obligés de remplir des conditions décidées par les bailleurs de fonds, que le cadre

---

[1107] NDEGWA, S.N et LEVY, B, *op.cit*

[1108] DOLOWITZ, D.P. 2000, *Policy Transfer and British Social Policy. Policy Learning from the USA?* , Buckingham, Open University Press, coll.

[1109] DARBON, D, 2003, *op.cit*., CHEUNG, A.B.L. 2005, The Politics of Administrative Refroms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities, *Governance: An International Journal of Policy, administration and Institutions*, Vol.18, No.2.

national soit propice ou non à la mise en œuvre des stratégies du NPM. Comme Bangura l'indique, « il est difficile de passer de l'ancienne administration publique au NPM lorsque les pays sont encore en train de bâtir le système classique de l'ancienne administration publique »[1110]. Selon lui, « seuls les pays qui ont mis en place une fonction publique professionnelle, fondement de l'ancienne administration publique (AAP), peuvent être en mesure de progresser vers le NPM. L'AAP fournit les bases sur lesquelles les pays peuvent construire le NPM »[1111].

Une autre critique vise la nature apolitique de ces réformes. Les réformes inspirées du NPM portent un certain nombre de défis pour la mission de développement des Etats africains[1112]. Ces réformes n'accordant que peu d'attention à l'approche de « consommateur » des services publics, elles risquent de produire de nouvelles formes d'exclusion sociale, dans la mesure où les nouveaux agents prestataires de service public concentrent leur offre sur les groupes sociaux ayant les moyens de rémunérer ces services. Une telle approche peut nuire à la mission fondamentale de l'État en matière de développement ; un exemple en est l'insistance des bailleurs de fonds à réduire les effectifs de l'Etat en sous-traitant les services publics essentiels, ce qui met l'accent sur le profit plutôt que sur l'émancipation de la société, au nom de principes de gestion. Bangura montre que ceci peut engendrer une situation dans laquelle « le gouvernement pourrait se prévaloir de mener les réformes alors qu'aucun changement de fond n'a lieu sur le plan institutionnel. De vieilles pratiques pourraient se perpétuer alors que l'État perd progressivement de vue sa mission et ses orientations »[1113].

Un autre défi majeur pour le succès et la durabilité des réformes fut la difficulté de parvenir à un équilibre entre les engagements politiques en faveur des réformes et le maintien d'un électorat politique national. Des exemples montrent que les réformes du secteur public sont davantage susceptibles de réussir dans un contexte avec une perspective raisonnable de stabilité politique, en particulier dans les États où le service public n'est pas encore apolitique. Un brusque changement

---

[1110] BANGURA, Y. 2000, *op.cit*
[1111] *Ibid*
[1112] VOIR DARBON, D. 2003, *op.cit*., BANGURA, Y. 2000, *op.cit*
[1113] BANGURA,Y. 2000, *op.cit* p. 44.

de régime peut affecter la dynamique de réforme. C'est le cas en Sierra Léone, où l'opposition qui a récemment pris le pouvoir semble suspendre certaines réformes ou les réorienter radicalement. Cela est également manifeste dans le cas du Ghana où le gouvernement de John Kufor abandonna le programme de réformes engagé sous le gouvernement du Président Rawlings[1114]. En Sierra Leone, en dépit de la rhétorique politique du nouveau Président, la réforme du service public est devenue un outil de légitimation pour le nouveau gouvernement qui récompense ses soutiens en leur offrant des postes avantageux. À cet égard, dans le cadre du multipartisme, le changement de régime aggrave le clientélisme politique au lieu de l'amoindrir, puisque le nouveau gouvernement cherche à accéder aux bénéfices et aux positions qui furent le domaine réservé des élites politiques de l'ancien régime. Le défi consiste à mener le changement de régime sans compromettre les réformes, notamment dans un contexte où les bailleurs de fonds sont favorables à la fois au changement de régime et aux réformes institutionnelles.

Par ailleurs, les réformes nécessitent un système public transparent et solide. Soumettre les réformes en matière de gouvernance à l'évaluation du public et au contrôle législatif est souvent considéré comme un élément de renforcement de l'engagement du gouvernement et d'amélioration de la viabilité du processus de réforme. Les bailleurs de fonds ont mis en place une plate-forme de suivi de la performance du gouvernement, qui a permis une amélioration des pratiques réformatrices. Une série d'instruments a été développée par les bailleurs de fonds pour mesurer les progrès des réformes en matière de gouvernance. Parmi ces outils, les mécanismes institutionnels tels que les rapports de mise en œuvre des projets, les réunions DEPAC et les rapports d'évaluation, sont utilisés pour mesurer les résultats obtenus par les réformes. Ces instruments servent, non seulement à la structuration de la nature des réformes et de leurs résultats, mais aussi comme un moyen de dépolitiser les relations entre les bailleurs de fonds et le gouvernement. Ces instruments sont cependant conçus dans une perspective top-down dont la viabilité à long terme est discutable. Les réformes peuvent également être affectées par la nature des activités civiques. En Sierra Leone, la responsabilité sociale est

---

[1114] STEVENS, M et TEGGEMANN, S, *op.cit*

très faible et la société civile, qui devrait constituer un élément clé dans l'analyse des politiques publiques, est faible et fragmentée. Les mécanismes de gouvernance du pays étant faibles, il en résulte un manque d'institutions de contrôle effectif pour suivre les réformes.

Enfin, il est nécessaire de dissocier le processus de réforme du clientélisme politique. Selon Brian Levy, la réforme de la gouvernance ne doit pas être considérée comme un exercice purement technique. Pour être efficace, « les réformes de la gouvernance doit avoir pour point de départ une évaluation minutieuse de la manière dont les institutions politiques et sociales formelles et informelles de chaque pays donnent naissance à des facteurs incitant les décideurs à initier et à soutenir les réformes en matière de gouvernance »[1115]. En Sierra Leone, l'imbrication étroite entre l'État et la société a souvent assujetti les réformes administratives à la poursuite d'intérêts politiques. La structure formelle de l'Etat ne reflète pas suffisamment la réalité des réseaux de pouvoir qui sont traditionnellement fondés sur le clientélisme et les systèmes de patronage. Par conséquence, le service public fut lui aussi construit sur des modes institutionnalisé de clientélisme et de corruption. En pratique, le processus de réforme fut marqué par ce système de gouvernance dans lequel les normes bureaucratiques modernes coexistent avec les normes patrimoniales. La politique néo-patrimoniale dans le domaine de la gouvernance se traduit par le recours à la machine étatique pour récompenser les soutiens par des nominations aux postes au sein des ministères et organismes gouvernementaux. Dans la plupart des cas, les incitations en faveur des réformes ne découlent pas des acquis de la bonne gouvernance, mais constituent des opportunités dérivant des nouvelles configurations institutionnelles régies par des considérations clientélistes.

Toutefois, le processus réformateur en est à un stade embryonnaire comparativement à ce qui se déroule dans d'autres pays d'Afrique subsaharienne. Une étude de ces réformes ne peut s'achever sans évoquer l'influence considérable exercée par les bailleurs de fonds internationaux. Le changement politique national et le soutien des bailleurs font partie intégrante des objectifs et des résultats des

---

[1115] LEVY. B, 2007, op.cit., p 500

réformes de la gouvernance. Malgré l'euphorie qui caractérise souvent le lancement des réformes, le cas sierra léonais offre un aperçu intéressant des différents arrangements institutionnels qui peuvent expliquer les succès et les échecs des réformes en matière de gouvernance, particulièrement à la lumière de l'héritage du pays en matière d'administration publique. Goldsmith avait vu juste : les réformes de la gouvernance ne constituent pas nécessairement un catalyseur du développement contrairement à une opinion répandue et diffusée par les bailleurs de fonds qui conduisent le processus de réforme[1116], l'expérience de la Sierra Léone le confirme.

[1116] GOLDSMITH, A.A. 2007, Is Governance Reform a Catalyst for Development?, *Governance: An international Journal of Policy, Administration and Institutions,* Vol.20. :165-186.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Le but de cette étude était d'analyser les processus historiques, politiques et sociaux qui ont conduit à l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone et les dynamiques de sa reconstruction. En le faisant, nous avons souligné le lien fort qui existe entre effondrement et reconstruction et relevé que ces deux dynamiques peuvent être comprises comme des composantes de la trajectoire plus globale des processus de formation de l'Etat engagés à l'époque coloniale. Cet argument se fonde sur l'hypothèse que l'effondrement de l'Etat souligna l'échec des premières tentatives de construction étatique, alors que la reconstruction constitue une forme de poursuite de ces efforts, étape fortement influencée par les mutations du système international. L'étude a cherché à mettre en évidence les facteurs ayant conduit à la crise de l'Etat et à son effondrement. A cet égard, cette étude a permis de souligner le caractère progressif de l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone. En effet, les éléments de l'effondrement étaient présents bien longtemps avant que celui-ci n'ait lieu. Certains de ces éléments peuvent être attribués à la crise de la politique néo-patrimoniale, perceptible dans la personnalisation du pouvoir, la crise de légitimité, l'éclatement institutionnel et le déclenchement du conflit civil. Ces facteurs conduisirent, de diverses manières, à l'érosion de l'autorité de l'Etat, ainsi qu'à une nette diminution de la capacité des institutions étatiques. Dans les années 1980 et 1990, on put constater le déclin de la gouvernance, caractérisé par une corruption effrénée, une déficience des services publics et une crise socio-économique profonde, qui révélèrent clairement l'incapacité des élites postcoloniales à entretenir les structures institutionnelles héritées de la colonisation.

L'étude a mis en évidence non seulement les raisons historiques de l'effondrement, mais aussi les multiples efforts engagés pour restaurer l'Etat par la libéralisation politique et les réformes institutionnelles. Le retour au multipartisme en 1996 ainsi que la fin de la guerre poussèrent le pays vers un processus de restructuration basé sur l'objectif ambitieux de construire un Etat viable et démocratique. L'octroi de l'aide par la communauté internationale facilita la mise en place des structures institutionnelles de base dans un contexte politique

relativement stable, tandis que les réformes en cours dans le service public, le secteur de sécurité et le processus de décentralisation n'ont produit que des avancées modestes. Ces réformes ont donné lieu à une nette amélioration dans la collecte des recettes de l'Etat et la comptabilité fiscale, le rendement du service public au niveau local et l'évolution des normes démocratiques, notamment en termes de respect des Droits de l'Homme et d'organisation d'élections libres et transparentes. Les résultats à ce jour montrent que l'implication de la communauté internationale a eu, dans une certaine mesure, un impact positif dans le processus de construction étatique.

S'il est vrai que ces réformes ont permis la sortir de l'Etat d'un situation d'effondrement a situation faible, ces transformation n'ont pas suffi à garantir l'existence d'un Etat fondé sur des institutions fortes et capable de se maintenir. Cela est manifeste à travers la distorsion existant entre la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, et l'incapacité des élites politiques à établir un cadre règlementaire d'exercice du pouvoir, qui soit en mesure de résister aux chocs et aux crises. Ce problème est-il lié à la faiblesse de la relation Etat-société qui s'avère décisive dans la construction de l'Etat ? C'est en tout cas de cette faiblesse que résulte la persistance de relations socio-patrimoniales aux côtés d'institutions formelles. De tels défis induisent assurément des incertitudes sur la trajectoire de l'Etat.

Une illustration en est la forte dépendance de l'État vis-à-vis de l'aide de la communauté internationale pour entretenir les réformes. En outre, il convient de mentionner le poids de la politique néo-patrimoniale et sa capacité à freiner l'apparition d'institutions publiques fortes. En fait, le cas sierra léonais met en évidence la complexité des relations entre effondrement et reconstruction et les changements qui, en général, affectent la construction de l'État en Afrique. Ce travail, qui montre les transformations de l'Etat en Afrique, souligne les défis inhérents au projet de construction de l'État entamé sous la colonisation. Ces défis ont suscité de nombreuses interrogations sur les facteurs que les acteurs de la construction étatique doivent prendre en compte lorsqu'ils souhaitent instaurer des institutions effectives dans les pays avec une longue histoire de dysfonctionnements institutionnels. Dans ce dernier chapitre, nous présentons

d'abord les principaux éléments de nos conclusions, pour étudier ensuite leurs implications pour les futurs travaux théoriques et empiriques sur la reconstruction de l'État en Afrique et plus particulièrement en Sierra Leone.

I. Les principales conclusions

1.1 Certaines des crises qui ont marqué l'Etat postcolonial Sierra Léonais puisent leur origine dans l'époque coloniale

La problématique centrale qui est évoquée ici est que l'effondrement de l'Etat peut être expliqué par l'interaction entre les pratiques de la période précédant l'indépendance et les politiques postcoloniales. La nature et les attributs de l'Etat colonial ont eu un impact profond sur la construction de l'Etat, malgré les transformations intervenues dans la période postcoloniale. La majorité des chercheurs travaillant sur la politique en Afrique s'accordent à dire que les pratiques de l'Etat colonial ont créé des paramètres et des structures qui ont marqué la construction des Etats postcoloniaux. L'Etat colonial a ainsi jeté les bases de son successeur postcolonial. Comme dans de nombreux autres pays africains, en Sierra Leone, l'Etat moderne est une création coloniale. Les processus et les dynamiques de formation de l'État sont, dès lors, profondément enracinés dans les efforts de construction étatique engagés à l'époque coloniale. L'argument développé au cours de cette recherche est, qu'étant donnée la nature des institutions et du système politique des communautés indigènes, les bases nécessaires à la construction d'un État moderne ne furent jamais posées. Toutefois, la configuration des institutions précoloniales fournit suffisamment d'éléments pour comprendre la nature et l'évolution des relations Etat-société. En dépit de différences notables entre elles, les diverses sociétés précoloniales partagent certains traits communs à l'instar du Poro qui apparait comme un élément clé de régulation du pouvoir. Pareilles institutions, cruciales pour la gouvernance des structures locales, constituaient donc des mécanismes de régulation des relations entre les Etats coloniaux et postcoloniaux et la société plus large.

Par ailleurs, il est évident que, pour plusieurs raisons, le mode de gouvernement colonial ne favorisa pas la construction d'un système étatique fort.

En premier lieu, le système de gouvernement indirect visait en priorité le recouvrement des recettes et le maintien de l'ordre. De fait, l'émergence d'une organisation administrative stable, impliquée dans la mise en place de la commune urbaine de Freetown, constituait une menace sérieuse pour le projet et les intérêts coloniaux britanniques. Il faut ajouter à cela le coût relatif de l'expansion de l'autorité de l'Etat colonial dans les provinces par le biais de la construction d'infrastructures administratives permanentes. Au départ, l'idée d'étendre le pouvoir britannique vers l'intérieur du pays était surtout liée à des visées commerciales et sécuritaires. Ainsi, l'économie coloniale ne favorisa pas l'établissement d'une économie indigène sur laquelle un Etat stable pouvait être construit. De fait, l'économie coloniale reposait bien plus sur l'extraction minière que sur la collecte des impôts comme source de revenus. L'imposition, surtout dans les zones rurales, était laissée aux chefs traditionnels et était largement de nature informelle. Ceci eut pour conséquence l'échec de la mise en place par le gouvernement d'une politique fiscale viable, avec pour résultat le manque de maîtrise de la paysannerie. De plus, l'interdiction de mobiliser des capitaux étrangers dans la production agricole permit au gouvernement colonial de conserver la main d'œuvre paysanne occupée dans les champs et inactive sur le plan politique. Il faut aussi souligner l'impact de l'économie politique coloniale sur l'émergence d'une classe bourgeoise indépendante et capable d'influencer les changements de cette économie politique. En fin de compte, sous le gouvernement colonial, il s'était formé non pas une classe bourgeoise indépendante capable d'impulser un changement, mais plutôt une classe prétorienne créée par un gouvernement en quête de légitimation politique.

En outre, la politique de « *divide and rule* » (diviser pour mieux régner) qui opposait la colonie au protectorat eut des effets considérables sur la compétition politique tant lors de la période coloniale qu'au cours des premières années de l'indépendance. Cette politique instrumentalisa le régionalisme, façonnant profondément l'évolution des identités politiques sur lesquelles se fondèrent les contestations politiques et la mobilité sociale. Entre les années 1940 et 1950, la

colonie fut préparée à l'indépendance[1117]. Par conséquent, les partis et la multitude d'associations politiques qui apparurent reflétèrent la division entre colonie et provinces. Dès lors, le mouvement d'indépendance qui, à son tour, influença la forme de l'Etat et la politique postcoloniale fut fortement divisé selon des lignes ethno-régionales.

Le dualisme politique, administratif et juridique contribua largement à façonner la formation de l'Etat sierra léonais, tant sur le plan pratique que théorique, et à orienter la compétition politique selon les lignes ethno-régionales. Ces facteurs eurent un effet certain sur la création de l'Etat et de la politique postcoloniale en Sierra Leone. Ils permettent de mieux comprendre la trajectoire de l'Etat et illustrent les limites des efforts de construction étatique débutés lors des périodes précoloniales et coloniales. Toutefois, la période coloniale ne suffit pas en elle-même à créer la crise durable de l'Etat. La crise fut en fait entretenue et institutionnalisée par les élites après l'indépendance. On peut donc affirmer que, bien que le gouvernement colonial ait posé les bases des structures postcoloniales, les pratiques néo-patrimoniales jouèrent un rôle encore plus important dans la fabrication de la crise de l'Etat.

1.2 l'effondrement de l'Etat en Sierra Leone s'est déroulé par étapes

Le cas sierra léonais a démontré que les causes profondes de l'effondrement de l'Etat existaient bien longtemps avant l'effondrement même. L'explication principale à l'effondrement de l'Etat se trouve dans l'incapacité de l'Etat à jouer son rôle fondamental tel que celui-ci est généralement compris. Dans le cadre de notre travail, l'effondrement de l'Etat a été conceptualisé dans la continuité des travaux portant sur la formation de l'Etat en Afrique. Cela est lié à l'hypothèse selon laquelle les risques d'effondrement de l'Etat sont plus graves dans les parties du monde où les facteurs de régulation de la formation et du maintien de l'Etat posent des difficultés. On peut soutenir que l'effondrement de l'Etat signifie la désintégration des institutions politiques centralisées qui constituent la manifestation objective de l'Etat comme forme d'autorité, d'ordre et de légitimité.

[1117] Voir JONES, M.W.S, *op.cit.*

Notre étude sur l'effondrement de l'Etat sierra léonais se fonde sur certaines variables clés : la prégnance de la personnalisation du pouvoir, la gestion économique désastreuse, la mauvaise articulation des relations entre Etat et société ainsi que la position du pays dans l'économie politique internationale. En outre, il faut mentionner d'autres facteurs tels que l'impact de l'instabilité de la région ouest-africaine causée par le conflit libérien et le déclenchement de la guerre civile de 1991 en Sierra Leone. Ces variables offrent des explications complémentaires sur les conséquences politiques, économiques et sociales du concept « d'effondrement de l'État » que nous avons utilisé dans le cadre de notre travail. Dès lors, l'état d'effondrement est atteint lorsque l'État ne peut plus assurer le fonctionnement des institutions visant l'exercice et la légitimation de l'autorité publique.

Nouvellement indépendant dans les années 1960, l'Etat sierra léonais débuta sous de meilleurs auspices que d'autres États africains, grâce à son longue tradition de gouvernement constitutionnel, son modèle scolaire basé sur l'enseignement occidental et ses richesses en ressources naturelles. Toutefois, la transition du pays vers un système de parti unique en 1978 posa de nombreuses questions en termes de gouvernance et provoqua une corrosion et un affaiblissement de l'État, lesquels conduisirent finalement à l'effondrement de l'Etat dans les années 1990. Tout au long de ce processus, le fonctionnement des institutions fut compromis par une personnalisation systématique du pouvoir qui, associée à un système politique de prédation, eut un impact siginificatif sur les institutions sociales et politiques. De fait, la dimension la plus nette de la formation étatique dans la Sierra Leone post-indépendance fut l'institutionnalisation du pouvoir discrétionnaire de certains hommes politiques aux dépens des institutions publiques étatiques.

En outre, le cas sierra léonais a montré que l'effondrement de l'État ne peut être attribué à la seule défaillance de son leadership. De nombreux analystes politiques ont développé l'idée que les crises politiques contemporaines africaines étaient dues à la faillite économique, et plus particulièrement à la crise de

production, d'accumulation et de distribution[1118]. La crise de gouvernance, qui devint une marque récurrente de l'État, était clairement visible dans ses résultats dans le domaine socio-économique. Les effets du néo-patrimonialisme devinrent évidents dans le secteur de l'économie politique, de la gestion fiscale et de la capacité institutionnelle. De même, le manque de contrôle interne, associé à la corruption, peut expliquer l'échec retentissant des institutions à pouvoir générer des ressources au profit des services publics.

De la fin des années 1970 aux années 1990, l'économie politique du pays traversa une série de crises[1119]. L'incapacité de l'État à générer des richesses imposables, la faiblesse des infrastructures, le manque de volonté politique et la corruption largement répandue, compliquèrent considérablement la gestion du développement économique. En outre, la position du pays comme Etat dépendant souligna son incapacité à répondre aux forces de la mondialisation, et les changements au plan mondial provoquèrent une marginalisation croissante de l'Etat de l'économie politique internationale, signe de sa fragilité et de sa vulnérabilité. Une telle marginalisation, couplée aux dynamiques internes, alimenta la crise du régime patrimonial, créant une instabilité politique qui affaiblit encore davantage l'Etat.

Deux autres variables marquèrent enfin le processus de l'effondrement : le manque de la cohésion sociale et le déclenchement du conflit. L'expérience sierra léonaise démontre que le manque de capacité ou de volonté à créer une vision politique inclusive et à l'institutionnaliser dans le cadre des structures étatiques est importante pour comprendre certains ressorts de l'effondrement de l'Etat. Depuis l'indépendance, aucun mécanisme n'a permis la construction effective et fonctionnelle d'institutions permettant de promouvoir les identités collectives et de canaliser les identités sociales concurrentes. Cela engendra la politisation des identités sociales et l'incapacité des structures institutionnelles à apporter des solutions efficaces aux demandes émanant de la société. Enfin, le déclenchement

---

[1118] HYDEN, G, OLUWU, D, et OKOTH-OGENDO, H.W.O, *op.cit*

[1119] RENO, W. 1995, *op.cit*., ZACH-WILLIAMS, A. 1990, *op.cit*,. CONTEH –MORGAN, E. & DIXON-FYLE, M. 1999, *op.cit*

du conflit en 1991 accéléra la désintégration de l'Etat avec des conséquences socio-économiques et politiques désastreuses.

L'effondrement de l'Etat était déjà perceptible vers les années 1990. A cette époque, il devint évident que les problèmes de personnalisation du pouvoir, de mauvaise gestion, de manque de cohésion sociale et le déclenchement du conflit avaient engendré des conséquences politiques, sociales et économiques reflétant l'effondrement de l'Etat. Cette situation était perceptible dans la crise de légitimité qui affecta l'Etat et sa stabilité politique, dans les problèmes socio-économiques, la désaffection sociale, le conflit social et l'effondrement des institutions publiques telles la police, l'armée, la fonction publique, etc. De fait, la politique de prédation, la baisse de la croissance économique et le niveau élevé de la dette extérieure furent à la fois les conséquences et les fondements de la crise d'autorité qui mina l'Etat en Sierra Leone. L'incapacité de l'Etat à gérer la crise éloigna encore davantage le mode de gouvernance des normes conventionnelles, en l'absence d'un recours possible aux institutions étatiques formelles. Ce faisant, les responsables politiques avaient détruit l'efficacité de la plupart des institutions, les privant des sources publiques de recettes et les obligeant à se rapprocher des réseaux de patronages privés.

L'exemple sierra léonais a montré que la gouvernance néo-patrimoniale est incompatible avec la gouvernance démocratique et le développement économique et constitue, par conséquent, un élément clé dans l'explication de l'effondrement de l'Etat. La combinaison des variables telles que la personnalisation du pouvoir, la corruption des élites, l'aliénation du peuple, la montée de la crise économique et enfin le déclenchement du conflit se révéla d'un poids insurmontable pour l'Etat sierra léonais[1120]. Vers la fin des années 1990, il était évident que l'Etat ne pouvait plus assurer le rôle d'exploitation de ressources, de fourniture de services publics et d'incorporation des différentes structures sociales et des acteurs politiques au sein d'une « autorité hégémonique ». L'effondrement de l'Etat fut donc le fruit d'un processus de dégénérescence enclenché dès l'indépendance et évident dans

[1120] Voir KEEN, D, *op.cit*

l'échec des élites de la période post-indépendance à construire un Etat légitime et viable.

1.3 la reconstruction constitue la poursuite du processus de formation de l'Etat.

L'exemple de la Sierra Léone permet de comprendre le paradoxe de l'effondrement et de la reconstruction des Etats néo-patrimoniaux en Afrique après la guerre froide. Il montre que ces deux dynamiques sont étroitement liées et peuvent être considérées comme des étapes du processus de formation de l'Etat amorcé à l'époque coloniale. La problématique centrale peut être ainsi résumée : l'effondrement de l'Etat souligne l'échec des efforts antérieurs pour former un Etat alors que la reconstruction constitue, sous une nouvelle forme, la poursuite de ce processus. Alors que le néo-patrimonialisme assura la légitimité et la stabilité politique du régime de parti unique à court terme, il nuisit simultanément à l'efficacité étatique à long terme. Dans ce travail, nous avons défini la reconstruction de l'Etat comme un processus et une dynamique par lesquels un Etat est « reconstruit bien que sous une forme nouvelle, en intégrant un système d'institutions centralisées qui permettent d'étendre l'ordre dans les sphères politiques et sociales ».[1121] Nous avons pu montrer que le processus de reconstruction à l'issue du conflit a suivi deux schémas distincts. Le premier cas de figure est celui où le processus de reconstruction est piloté par des acteurs locaux tels que cela fut le cas en Ouganda, en Éthiopie et au Congo-Brazzaville. Le second modèle, dit de « reconstruction démocratique », est devenu le modèle de réponse internationale à l'effondrement de l'Etat. Dans ce cas, l'hypothèse est que les Etats effondrés doivent être reconstruits en tant qu'Etats démocratiques, comme ce fut le cas en Sierra Leone.

La communauté internationale, constituée d'une multitude d'organisations internationales non-gouvernementales et de structures intergouvernementales, s'est largement impliquée dans le processus de construction de l'Etat, processus marqué par l'organisation d'élections libres et transparentes, le renforcement de la société

[1121] EISENSTADT, S. 1998. « Beyond Collapse » *in* YOFFEE, N. & COWGILL, G. L., eds., *The Collapse of Ancient Civilizations*, Tuscon, AZ, University of Arizona Press

civile, le respect des Droits de l'Homme et la réforme des institutions qui sont autant d'éléments plus au moins perçus comme un raccourci vers un « Etat wébérien »[1122]. Le processus de construction de l'Etat est une tentative de créer une telle entité sans l'évolution historique longue et souvent violente qu'ont connue les Etats forts[1123]. Pour la communauté internationale, la reconstruction de l'Etat implique un processus de reconstruction des institutions dans un Etat « en faillite », afin de pouvoir assurer les fonctions régaliennes de façon efficace et efficiente comme le font les Etats forts. En Sierra Leone, le degré d'implication de la communauté internationale est sans précédent et peut être qualifié d' « entreprenariat international », situation dans laquelle des acteurs externes semblent contrôler le processus par le biais de mécanismes régulateurs efficaces[1124]. Cette implication externe eut des conséquences sur la nature de la construction des institutions et sur l'ordre politique. Dans le cadre ce travail, nous avons insisté sur le lien entre l'effondrement et la reconstruction, la reconstruction pouvant être perçue comme un processus de poursuite de l'effort de formation d'un Etat entamé sous la colonisation fortement dépendant et influencé par les mutations du système international. Le cas de la Sierra Leone montre la nature problématique de l'institutionnalisation de l'Etat dans la société. Il souligne également l'importance décisive des relations Etat-société, de la légitimité, des capacités étatiques, et des institutions viables, pour comprendre les dynamiques d'effondrement et de reconstruction de l'Etat. Si l'intervention internationale peut être cruciale pour remettre l'Etat sur pied, à travers un soutien à ce processus, les acteurs extérieurs ne déterminent cependant pas les résultats des processus de construction de l'Etat.

1.4 Le processus de reconstruction a permis à l'Etat de passer du statut de « faillite » à celui de faible.

L'impact global du modèle de « reconstruction démocratique » sur le processus de formation de l'Etat en Sierra Leone a eu des effets positifs sur l'Etat. L'accent mis sur la construction des institutions a permis à l'Etat de passer d'une

---

[1122] OTTAWAY, M. 2003, *op.cit.,* Voir également LYONS, T & SAMATAR, A. 1995, *op.cit,*
[1123] Voir PARIS, R. 2002, *op.cit*., CHANDLER. D. 2006, *op.cit*
[1124] M. DUFFIELD, 2002, *op.cit*

situation d'effondrement à une situation de faiblesse. Bien que la capacité de l'Etat à fournir des services publics demeure extrêmement faible, l'organisation d'élections libres et transparentes, l'établissement des conseils locaux et le développement de la société civile ont considérablement accru la légitimité de l'Etat. Ceci a indubitablement favorisé la transition de l'effondrement à la faiblesse. Ceci est notable sur trois plans distincts. En premier lieu, il faut citer la résolution du conflit et le rétablissement de l'autorité étatique dans des zones autrefois touchées par le conflit. Il s'agit ensuite de la recomposition du champ politique, qui facilita l'apparition des partis politiques et des organisations de la société civile. Enfin, il faut mentionner toutes les réformes intervenues dans le domaine de la gouvernance afin d'améliorer la capacité et la transparence des institutions étatiques. Ces réformes ont amplement renforcé les bases légales-rationnelles de la légitimité de l'Etat.

Ces réformes furent menées avec l'idée que la démocratie représentait la formule idoine pour la reconstruction de l'Etat. Elles rendirent possible la recomposition du champ politique et une large participation de la population par le biais de canaux tels que les élections et des mécanismes de suivi qui constituent une alternative à la violence comme forme de participation à la gouvernance. En outre, des tentatives furent amorcées pour contrer les tendances centralisatrices de l'Etat à travers la décentralisation et la mise en place d'organes de lutte contre la corruption. L'hypothèse générale est que les Etats faibles constituent une étape intermédiaire entre la viabilité et l'effondrement. En partant de cette hypothèse et de cette classification, on peut estimer, qu'à travers les années, l'Etat en Sierra Leone a connu une transition d'un Etat partiellement viable avec des institutions fonctionnelles qui garantissaient les services publics à un Etat en faillite qui a ensuite recouvré certaines de ses capacités. Par conséquent, étant donné sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour entretenir la capacité des institutions publiques, il peut être classé parmi les États faibles.

Le rétablissement partiel de l'État peut être expliqué par trois phases : la première phase de stabilisation consista à surmonter le conflit et à construire des institutions. Pendant la phase de transition, le conflit civil qui avait accéléré le

processus de l'effondrement trouva une issue dans les processus combinés de négociation et de déploiement des troupes de Nations Unies. Cela favorisa le désarmement et la démobilisation des anciens combattants ainsi que la restauration de l'autorité civile dans des zones où elle n'existait pas, même avant le conflit. De plus, la réforme des institutions du secteur de la sécurité permit aussi à l'Etat de retrouver le contrôle de l'usage de la force et de fournir des services à la population, améliorant ainsi la responsabilité et la transparence de ces institutions. De même, la libéralisation politique suscita des mutations profondes des pratiques politiques, particulièrement visibles dans la mise en place d'une infrastructure électorale, de partis politiques et d'institutions complémentaires permettant la promotion de la démocratie. De plus, on put constater que le nombre d'associations et de mouvements citoyens œuvrant en faveur de la bonne gouvernance, des Droits de l'Homme et de l'Etat de droit était en hausse. Une autorité politique légitime fut instaurée à travers l'organisation d'élections libres et transparentes. C'est ainsi que des progrès furent réalisés dans la mise en place de certaines normes et pratiques, avec l'apparition de médias libres et actifs et d'une culture de respect des Droits de l'Homme. Selon le classement de *Freedom House*, le pays continue d'être bien noté et est considéré comme une démocratie prometteuse où les droits fondamentaux sont respectés.

Le dernier élément fut l'impact des réformes gouvernementales engagées depuis plusieurs années. Des acquis modestes furent réalisés sur plusieurs fronts : des structures autonomes de gestion des recettes fiscales et de lutte contre la corruption furent mises en place, le processus de décentralisation et de réorganisation des services publics fut lancé afin de renforcer leurs capacités. A ceci, on peut ajouter l'amélioration de la gestion financière dans le secteur public, associée au cadre budgétaire à moyen terme institué dans tous les ministères. Les conseils communaux nouvellement mis en place sont désormais opérationnels et offrent des services au niveau local. En outre, l'expansion du secteur judiciaire dans les zones rurales, permet aujourd'hui aux citoyens d'avoir accès à la justice en passant par des structures publiques. Tout ceci illustre le rétablissement partiel de l'Etat ainsi que la mise en place de certains éléments de construction formelle.

1.5. Le défi de la construction de l'Etat et les limites des réformes institutionnelles

En dépit d'avancées notables dans les réformes institutionnelles, leur impact plus lent en termes d'approfondissement des relations constructives Etat-société montre les limites des réformes institutionnelles dans les processus de construction de l'Etat. Ces derniers ne concernent pas seulement les réformes institutionnelles, mais aussi l'institutionnalisation de l'Etat dans la société. Il s'agit de mettre en place des cadres régulés de pouvoir qui soit consensuels, et deviennent des moyens efficaces de résolution des crises politiques. Bien que les mécanismes de régulation existent, ils dépendent en grande partie du patronage plutôt que d'un corpus établi de règlements institutionnels. Ceci pose deux problèmes fondamentaux. D'abord, il rend le mécanisme essentiellement exclusif, dans la mesure où celui-ci repose en grande partie sur le clientélisme. Chaque parti politique attend « son tour » d'être aux manettes de l'Etat afin d'y instaurer son propre mécanisme de régulation. Cela engendre une forme « d'Etat des partis ». Deuxièmement, l'imprévisibilité d'un tel mécanisme de régulation du pouvoir. Aucun parti ne peut réellement prévoir quand son tour viendra, compte tenu des tendances hégémoniques émergentes de l'APC actuellement aux affaires, y compris en prenant des libertés avec les règles formelles du jeu. Le SLPP principal parti d'opposition s'est plaint à de nombreuses occasions de l'attitude antidémocratique du gouvernement. Le troisième défi est la manière dont l'imprévisibilité rend extrêmement difficile la gestion des crises politiques. Il en résulte une situation où le gouvernement se retrouve piégé par la nécessité de sa survie politique, puisqu'elle dépend largement du patronage et d'un mode de régulation du pouvoir qui exclut les autres intérêts en compétition. Il est évident que les normes consensuelles de régulation sont pour l'essentiel incertaines. Actuellement, il est douteux que le gouvernement APC, parvenu au pouvoir par les urnes consente à organiser une élection qu'il serait prêt à perdre. Jusqu'ici, l'attitude gouvernementale en matière de gestion de la commission électorale traduit une inversion des anciennes pratiques. Le degré d'influence que les acteurs externes peuvent exercer sur le mode de régulation du pouvoir est assez limité. Cela est clairement incompatible avec la mise en place d'institutions à même de

résister aux chocs et manipulations. C'est uniquement quand des efforts sont déployés par les élites politiques pour briser le cercle vicieux de l'imprévisibilité des règles de participation à la gouvernance, qu'on peut véritablement parler d'étape significative franchie dans la construction de l'Etat. Il y a là des indications qui illustrent que le pays n'a pas accompli des progrès fulgurants dans la construction de mécanismes viables de régulation du pouvoir susceptibles de survivre aux crises politiques. L'apparition des partis politiques a rendu encore plus difficile l'enracinement des anciennes formes de régulation basées sur le patronage et les alliances. Par conséquent, la pérennité de tels mécanismes régulateurs du pouvoir demeure problématique. Ce qui traduit la grande difficulté à établir des normes et structures consensuelles pour gérer les affaires publiques de manière inclusive.

En outre, bien que les relations Etat-société aient considérablement changé comparativement au passé, ces changements ont été en grande partie initiés par l'action prépondérante des organisations de la société civile. Une telle influence est susceptible de se réduire à l'avenir si le soutien financier des bailleurs internationaux à la société civile baisse également, comme cela semble s'annoncer. Il en résulterait une nette décroissance du dialogue entre société et l'Etat. La société civile a échoué à prendre racine, en dehors de l'appui des bailleurs; aujourd'hui de vibrantes associations civiques ferment en raison de problèmes financiers, ou sont aspirées dans le giron de l'Etat. De nombreux activistes de la société civile reconnaissent les effets dommageables qu'induirait l'absence de fonds, pour la poursuite de l'action civique dans le pays. Une réduction des activités de la société civile affecterait la manière dont la société interagit avec l'Etat.

2. La portée des résultats de l'étude

Que nous révèlent les relations complexes entre effondrement et reconstruction de l'Etat sur la nature et les défis de la formation de l'Etat en Sierra Leone ? Nous tenterons ici de faire une analyse au-delà de l'étape de reconstruction, en mettant en exergue quelques-unes des limites du processus et

ses implications pour la construction de l'Etat. Nous étudierons notamment les insuffisances du modèle de « reconstruction démocratique » et les dynamiques de la politique locale. Il est apparu que, si ces insuffisances et ces dynamiques soulignent la faiblesse de l'Etat, il n'est pas certain qu'elles puissent être surmontées dans un avenir proche. Cette incertitude souligne les défis inhérents à la construction des Etats en Afrique, qu'elle soit menée de façon endogène ou grâce à une aide extérieure. Dans le cas sierra léonais, si le modèle de reconstruction démocratique de l'Etat a permis de passer d'une situation d'effondrement à un état de faiblesse, il a de lourdes conséquences quant à la viabilité de l'Etat. En effet, on ne peut que constater que l'Etat dépend de la communauté internationale pour l'appui financier et l'expertise nécessaires au renforcement de la légitimité et de la capacité des institutions étatiques. Par ailleurs, il faut souligner la nature apolitique de ce modèle et ses conséquences sur une structure déjà fragile. Enfin, il faut prendre en considération l'incapacité des acteurs internationaux à influencer la politique locale, en particulier au vu des intérêts qui subsistent pour préserver le fondement institutionnel de la politique néo-patrimoniale.

La notion « d'entreprenariat international » qui a caractérisé l'action internationale dans la reconstruction de l'Etat a donné lieu à une forme de dépendance, qui se manifeste dans deux domaines spécifiques. Le premier est l'octroi de fonds pour soutenir le processus de réinstauration de l'Etat : s'il est vrai que la situation initiale du pays nécessitait l'appui des bailleurs de fonds à court terme, la question de l'appropriation locale semble poser un problème de durabilité. Les ressources nécessaires pour faire vivre les acquis du processus ne sont pas en adéquation avec la capacité du pays. Malgré la croissance des recettes de l'Etat depuis quelques années, l'appui budgétaire direct ainsi que l'appui à la balance de paiement augmentent de façon constante. Par exemple, en 2005, ce soutien s'élevait à 88.7 millions de dollars, soit 20% de l'appui des bailleurs de fonds au pays[1125].

[1125] DACO, 2005, *op.cit*

Deuxièmement, il subsiste une dépendance relative vis-à-vis de l'expertise fournie par les bailleurs afin d'orienter le cadre politique du processus de reconstruction. Des structures telles que le DEPAC et le CG, la Banque Mondiale et le DFID constituent le groupe d'acteurs qui ont piloté le processus. Les décisions majeures concernant la politique de développement et ses retombées sont prises et supervisées par du personnel expatrié. Le modèle orthodoxe d'aide au développement basé sur la stratégie nationale de réduction de la pauvreté est un exemple typique de la manière dont le plan de développement national est largement influencé par des donateurs.

Dans le même ordre d'idées, on peut évoquer le caractère apolitique de cette influence ainsi que son impact sur les institutions représentatives. Ici, nous faisons surtout allusion au rôle joué par le DEPAC et le CG. Les politiques stratégiques du pays sont initiées au plus haut niveau, notamment dans le cadre du DEPAC et du CG alors que sur le plan opérationnel, l'Etat joue un rôle plus administratif. L'hypothèse qui sous-tend cette configuration est que les décisions de politique publique sont mieux analysées et appréciées à un haut niveau institutionnel et qu'il vaut mieux laisser des acteurs extérieurs décider en lieu et place d'un Etat faible doté d'outils de gestion insuffisants. La conséquence de cette situation est que l'Etat est réduit à une simple agence administrative au service des institutions et des structures internationales. En pratique, la politique représentative propre aux gouvernements autonomes a cédé la place à de nouvelles formes de gouvernance gérées de l'extérieur. Le rôle des institutions nationales telles que le Parlement, l'appareil judiciaire et les associations de la société civile, supposées constituer un contre-pouvoir au gouvernement, est actuellement assuré par des institutions telles que le DEPAC et le CG qui ne sont pas représentatives de l'ensemble de la société. Il en résulte que ce modèle de reconstruction de l'Etat semble être contreproductif puisqu'il se limite à renforcer les capacités de l'Etat sans donner à ce dernier une vraie capacité de gestion autonome. Bien que ce modèle ait permis la

reconstitution d'une nouvelle dynamique de politique locale, il a été considéré comme une nouvelle forme d'impérialisme[1126].

Les différentes attitudes adoptées par les acteurs nationaux face à cette dynamique semblent renforcer l'influence internationale plutôt que de la circonscrire. Nous pouvons en effet observer que la résistance à cet « entreprenariat international » fut relativement passive. Les élites politiques locales émirent des réserves vis-à-vis du contrôle exercé par les bailleurs afin de masquer les difficultés du gouvernement à apporter de vrais changements. La majorité des responsables de la société civile accueillirent favorablement cette situation, dans la mesure où le rôle des institutions telles que le DEPAC permit de compenser leur propre faiblesse à influencer les mécanismes de prise de décision politique nationaux. Il faut également y ajouter l'incapacité des élites à proposer des politiques alternatives durables fondées sur des décisions basées sur la réalité. Par exemple, des organisations telles que la Banque Mondiale, le DFID et le PNUD purent démontrer que leurs programmes d'actions publiques étaient fondés sur une série d'études menées dans le pays ou dans des secteurs similaires dans d'autres pays. En fait, la majorité de ces études fut menée avec l'aide de chercheurs et d'organisations locaux, raison pour laquelle les bailleurs estiment que leurs actions sont fondées et reflètent les réalités du pays, cette légitimation scientifique rendant leurs décisions indiscutables. De la même façon, l'attitude dédaigneuse des élites locales peut être interprétée comme une forme de réductionnisme, puisqu'elles se plaignent des salaires exorbitants de leurs collègues internationaux. Dès lors, les critiques locales sur le rôle prépondérant de la communauté internationale ne sont pas fondées sur des différences idéologiques claires ou sur des points de vue alternatifs. C'est une forme d'affirmation d'« appropriation locale » à laquelle il manque une base scientifique et les conditions matérielles nécessaires pour l'entretenir.

L'incapacité des institutions à assurer de manière effective les obligations traditionnelles de l'Etat constitue un enjeu épineux. Cette incapacité provient du fait que la vague actuelle de réformes politiques et managériales ne peut pas

---

[1126] THOMSON, B, *op.cit.*, OTTAWAY, M. *2003*. op.cit., LYON, P. 1993, *op.cit.*

véritablement renforcer la capacité de l'Etat quand l'administration publique est faible et non-reformée. Nous rejoignons ici la thèse d'Olowu qui soutient que la bureaucratie peut constituer un obstacle à la mise en œuvre de la bonne gouvernance. Selon lui, « la gouvernance démocratique ne fait que peu de progrès sans la transformation des bureaucraties publiques en institutions dont l'objectif principal est de servir les citoyens ordinaires et non les élites politiques »[1127]. La capacité des institutions étatiques à accomplir leurs devoirs a été gênée par le manque de personnel qualifié et les difficultés à recruter des professionnels suffisamment compétents sont essentiellement liées à la grille de salaire de la fonction publique ainsi qu'aux conditions de travail. Le recours au recrutement d'expatriés et d'experts techniques étrangers s'est révélée être un palliatif temporaire qui ne peut être durable. La réforme des cadres du service public, qui visait à combler ce vide, n'a jamais décollé. Il faut également y ajouter l'impact relatif de l'approche de la reconstruction des bailleurs de fonds sur la capacité des institutions existantes. De nombreux observateurs ont ainsi souligné que les exigences des bailleurs vis-à-vis des bureaucraties des pays sortis de conflits ne tiennent pas toujours compte du fait que ces pays sont déjà confrontés à des difficultés de capitalisation[1128]. Ceci fut aggravé par la transition rapide vers le nouveau système de management public auquel l'Etat n'était pas encore préparé. En définitive, il apparaît qu'en Sierra Leone, les réformes ne furent pas conçues de manière à construire une capacité institutionnelle effective afin de fournir des services publics, mais constituèrent une sorte de « tâtonnement progressif » qui accentua les faiblesses déjà existantes.

La détermination à sauvegarder les fondements institutionnels de la politique néo-patrimoniale constitue un autre défaut majeur. De toute évidence, il apparaît que le néo-patrimonialisme a survécu à la transition de la situation d'effondrement à la reconstruction et constitue un obstacle à la construction d'un ordre politique fondé sur des institutions publiques fortes. L'une des principales variables explicatives de la lenteur des réformes et de l'affaiblissement des institutions étatiques est la politique néo-patrimoniale. Le processus de

---

[1127] OLOWU, D. 1999, *op.cit* p.14
[1128] Voir DARBON, D. 2003,*op.cit*. OTTAWAY, M. 2003, *op.cit*

libéralisation politique et la nature des réformes en matière de gouvernance furent fortement influencés par des considérations politiques dérivant du caractère néo-patrimonial de la culture politique sierra léonaise. Dans une certaine mesure, la nature de la formation de l'Etat reflète les fluctuations de la politique de patronage dans la mobilisation et la vie des partis politiques. On constate aussi que les réformes en matière de gouvernance ont servi d'instrument pour renforcer le contrôle politique local. Par conséquent, la démarche réformatrice n'a pas forcément reflété le besoin d'améliorer la gouvernance mais a davantage été motivée par le désir d'apaiser les bailleurs de fonds tout en instrumentalisant les opportunités créées par la réforme pour consolider le pouvoir politique. Il en résulte que des réseaux de pouvoir fortement ancrés dans le système de clientélisme semblent vouloir paralyser toute tentative de construction d'un ordre politique viable. Hyden rappelle à ce titre que « le rétablissement de l'ordre politique en Afrique passe, avant tout, par l'instauration de nouvelles normes suffisamment élargies pour résister aux dynamiques qui visent à perpétuer le néo-patrimonialisme »[1129].

En Sierra Leone, le processus de libéralisation politique a montré une fois de plus comment les impératifs de la politique de patronage peuvent influencer les pratiques et les structures de gouvernance. En pratique, malgré le changement de certaines pratiques et habitudes grâce à la libéralisation, la réforme n'a pas induit une transformation profonde de l'ordre politique néo-patrimonial. Les relations sociopolitiques ne sont pas enracinées dans des institutions étatiques fortes. A cet égard, Bratton et Van de Walle soulignent que « la démocratie du big man fait son apparition, laquelle présente simultanément des éléments de la démocratie et des pratiques de la politique néo-patrimoniale »[1130]. Cette imbrication met en évidence les difficultés liées à la pérennisation des réformes institutionnelles, dans un contexte marqué par des pratiques patrimoniales et une faible volonté politique de lutter contre la corruption. Ceci est manifeste dans le fait que la structure mise en place pour lutter contre la corruption est marginalisée et peu outillée pour mener des enquêtes et poursuivre en justice les actes de corruption au sommet de l'Etat.

[1129] HYDEN, G. 2000, *op.cit*, p. 25.
[1130] BRATTON, M et VAN DE WALLE, N, *op.cit*, p.233

Pour de nombreux observateurs, loin d'être le signe d'un réel engagement en faveur de la responsabilité publique, la création de la Commission anti-corruption est perçue comme un acte visant à satisfaire les bailleurs de fonds. Comme il a déjà été indiqué, les incitations en faveur des réformes sont moins ancrées dans la volonté de réformes réelles que dans le souhait de profiter des nouvelles opportunités et ressources découlant des réformes.

Les dynamiques récentes à l'œuvre en Sierra Leone permettent de distinguer deux scénarios. Le modèle de construction de l'Etat a permis de passer d'un état d'effondrement à une situation de faiblesse. Certes, depuis les années 1970, le mode de gouvernance n'a jamais été aussi efficace, mais il n'a pas encore permis de construire un ordre politique nouveau basé sur des institutions efficaces. Pour certains observateurs, en facilitant la création d'un Etat post-conflit dépendant, la communauté internationale a créé un modèle qui risque de reproduire les mêmes conditions que celles ayant conduit à l'effondrement[1131]. Dans tous les cas, les chances de restauration de meilleures normes de gouvernance dépendront des capacités de l'Etat à surmonter les insuffisances évoquées plus haut.

3. Le cas sierra léonais comme source de leçons pour la reconstruction des Etats en faillite en Afrique

Le cas de la Sierra Léone témoigne clairement du fait que la nature de l'effondrement de l'Etat et sa reconstruction soulignent les mutations et continuités qui caractérisent le processus de formation de l'Etat. Les leçons découlant de cette expérience peuvent avoir des implications pour l'ensemble du continent africain. Il est évident que la crise de l'Etat postcolonial est une crise d'autorité, liée à la capacité à gérer efficacement une administration publique pouvant générer des ressources, fournir les services publics et améliorer sa légitimité. De ce fait, l'expérience sierra léonaise montre que le plus grand défi de la construction étatique post-coloniale est celui de l'instauration d'un Etat viable. Il n'y aucun doute que la construction d'institutions fortes est un élément indispensable de ce processus. L'incertitude ne porte que sur les modalités selon lesquelles la viabilité

[1131] HANLON, J, *op.cit*

des Etats en Afrique peut être garantie. Comme le souligne Herbst, « la question de savoir comment on peut rendre viables les Etats en Afrique est l'un des plus grands défis politiques et humanitaires mondiaux du 21ème siècle »[1132]. Cela souligne les défis auxquels font face les « constructeurs » d'Etat lorsqu'ils oeuvrent à la construction d'Etats viables en Afrique et qui fait dire à Joseph que « le projet empirique et théorique le plus nécessaire, alors que de nombreux pays africains entrent difficilement dans le 21ème siècle, est celui qui consiste à chercher à identifier comment faciliter le cycle vertueux de construction des Etats et de réformes institutionnelles afin de vaincre les dynamiques de décadence de l'Etat, d'institutionnalisation de l'informel et du crime »[1133]. Ceci a soulevé de nombreuses interrogations sur le rôle et la viabilité de l'aide internationale dans ce processus[1134].

Si nous nous penchons à nouveau sur les deux grands modèles qui ont été mis en évidence dans ce travail, il est évident que l'ordre politique est l'élément clé de la construction des Etats. Développer un tel ordre dépend non seulement de la mise en place d'institutions formelles, mais également du contexte social émergent dans lequel ces institutions fonctionnent. Il importe que les institutions soient enracinées dans la société, traduite en normes et mécanismes consensuels de régulation du pouvoir. Si la Sierra Leone a accompli des progrès considérables dans les réformes institutionnelles, la capacité de ces institutions à devenir des moyens viables de régulation des relations Etat-société reste limitée. Comme relevé précédemment, la nature imprévisible des relations de pouvoir et de la compétition politique demeure problématique. La capacité d'influence de la société civile sur l'Etat est faible. Tout cela est susceptible d'affecter le processus de construction de l'Etat. A la lumière de sa trajectoire en Sierra Leone, l'idée que l'Etat de ce pays ne serait en rien concerné par le scénario de l'effondrement, est donc extrêmement douteuse. Il est maintenant clairement démontré que des ressources humaines et matérielles abondantes et des élections concurrentielles ne sont pas en soi suffisantes pour éviter l'effondrement de l'Etat. Tant que des efforts

---

[1132] HERBST, J. 2000, *op.cit*. p.251
[1133] JOSEPH, R. 2002. War, State-Making, and Democracy in Africa, in BEISSENGER.M.R. et YOUNG, C (eds), *op.cit* p.259
[1134] Voir CLAPHAM, C. 2003, *op.cit.*, OTTAWAY, M. 2003, *op.cit.,* HEILBRUNN, J. R. 2006, *op.cit*

conscients ne sont pas déployés pour institutionnaliser l'Etat dans la société, il serait très difficile de parler de résilience de l'Etat. Par conséquent, dans de telles circonstances les probabilités d'effondrement de l'Etat sont plus grandes.

Le modèle de reconstruction démocratique qui met l'accent sur la construction d'un État à caractère wébérien sans passer par la longue et difficile expérience qui a caractérisé la formation des Etats forts sera un défi considérable. La construction de l'Etat n'est pas un simple exercice de renforcement des capacités ou de transplantation de « meilleures pratiques » employées ailleurs avec succès. Il s'agit davantage de faire encadrer la société par l'Etat. Il s'agit de bâtir des relations constructives avec l'Etat. Ceci explique largement l'importance des processus conduits localement dans la construction de l'Etat. De même qu'est démontré l'impact limité de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

Pour cette raison, construire des institutions wébériennes dans des sociétés qui n'ont pas une longue histoire et une expérience avérée de structures étatiques stables et effectives est un processus long et difficile. En pratique, si les acteurs internationaux peuvent adopter une attitude critique face à ce processus, l'important est de savoir comment ils pourraient soutenir un processus qui favorise une dynamique de construction d'un Etat inclusif, conduite par des relations Etat-société efficaces. Peut-être cela pourrait-il constituer un point de départ pour favoriser un cycle vertueux de construction de l'Etat en Afrique. Le cas de la Sierra Leone souligne clairement certaines des limites des démocratisations soutenues de l'extérieur comme moyen à travers lequel l'Etat passe de l'effondrement à la résilience. Cependant, son expérience spécifique prouve que l'effondrement de l'Etat et sa reconstruction peuvent être envisagées comme une continuation de la formation de l'Etat.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, chapitre d'un ouvrage collectif

ABDULLAH, I., MUANA, P. The Revolutionary United Front of Sierra Leone: A revolt of the lumpenproletariat. CLAPHAM, C. *African Guerrillas*. Oxford: James Currey, 1998, p.172-193.

ABDULLAH, I. (dir.) *Between Democracy and Terror: The Sierra Leone Civil War*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa (CODESRIA), 2004, 263p.

ABRAHAM, A. *Mende government and politics under colonial rule.* Oxford: Oxford University Press, 1978, 330p.

ABRAHAM, A., SESAY, H. Regional politics and social services provision since independence. FYLE, C.M. (dir.) *The State and the provision of social services in Sierra Leone since independence, 1961-1991.* Dakar: CODESRIA, 1993. 132p.

ALRIDGE, J.T. *A transformed colony: Sierra Leone*. Connecticut: Negro University Press, 1910.

ALIE, J.A.D. Background to the Conflict, 1961-1991: What went wrong and why? AYISSI, A., POULTON, R.E. (dir.) *Bound to cooperate, conflict, Peace and People in Sierra Leone.* Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2006, p.15-35.

ALIE, J.A.D. *A New History of Sierra Leone*. Oxford: Macmillan, 1990.

ALLEN, P.J., LAHAL, S.B., O'CORNEL, J. *Sierra Leone's Truth and Reconciliation Commission and the Special Court: A citizen's handbook*. Freetown: International Center for Transitional Justice (ICTJ), 2003.

ASIEGBU, J.U.J. *Slavery and the politics of liberation 1787-1861*. New York: Africana Publishing Corp., 1969.

AZARYA, V. Reordering state-society relations: incorporation and disengagement. CHAZAN, N., ROTHCHILD, D. (dir.) *The precarious balance: state and society in Africa.* Boulder and London: West View Press, 1988.

BACH, D. C. Revisiting a paradigm. BACH, D. C. *Regionalisation in Africa: integration and disintegration*, Oxford: James Currey, 1999, p.1-13.

BADIE, B. *L'État importé: essai sur l'occidentalisation de l'ordre politique.* Paris: Fayard, 1992, 334p.

BAKER, B. *Escape from domination: political disengagement and its consequences in Sub-Saharan Africa.* Oxford: James Currey, 2000, 254p.

BALL, N., FAYEMI, K. (dir.) *Security sector governance in Africa: A handbook*. London: Centre for Democracy and Development, 2004, 127p.

BANGURA, Y. *New directions in state reform: implications for civil society in Africa*. Geneva: UNIDIR, 1999, 40p.

BANGURA, Y. *Public sector restructuring: the institutional and social effects of fiscal, managerial and capacity-building reforms*. Geneva: UNIDIR, 2000 (B), 68p.

BARKAN, J., ADAMOLEKUN, L., ZHOU, Y. Emerging legislatures: institutions of horizontal accountability. LEVY, B., KPUNDEH, S. (dir.) *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons,* Washington, D.C: World Bank Institute, 2004, p.211-256.

BAYART, J.F. *L'État au Cameroun*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, 1979, 298p.

BAYART, J.F. *L'État en Afrique*. Paris: Fayard, 1989, 439p.

BAYART, J.F., ELLIS, S., HIBOU, B. *The criminalization of the state in Africa*. Oxford and Bloomington: James Currey and Indiana University Press, 1999, 126p.

BEHN, R. *Rethinking democratic accountability*. Washington D.C: Brookings Institution Press, 2001, 317p.

BEISSENGER, M.R., YOUNG, C. The effective state in postcolonial Africa and post-Soviet Eurasia: hopeless chimera or possible dream? BEISSENGER, M.R., YOUNG, C. (dir.) *Beyond State Crisis? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

BENJAMIN, J. *Government budget and statement of economic and financial policies for the financial year 2007*. Freetown: Government Printing, 2006.

BERMAN, B, LONSDALE, J. *Unhappy valley, conflict in Kenya and Africa. Book one: state and class*. Nairobi: Heinemann Kenya, Eastern African Studies, 1992.

BINSBERGEN, W.V., RIJK. V.D. *Situating globality: African agency in the appropriation of global culture.* Boston: AEGIDE PALLAS, 2004.

BOUSSAGUET, L. Forum. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

BRATTON, M., VAN DE WALLE, N. *Democratic Experiments in Africa*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

BRIGHT, D., Implementing the Lomé Peace Agreement. LORD, D. (dir.), *Paying the price: the Sierra Leone peace process*. London: Conciliation Resources, 2000, p.36-41.

BROWN F.Z., TIMBERMAN D.G. (dir.) *Cambodia and the international community: the quest for peace, development and democracy.* New York: The Asia Society, 1998.

BRUNO, P. Path dependence. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

BRZOSKA, M. *Development Donors and the Concept of Security Sector Reform. Occasional Paper 4*. Geneva: Centre for the Democratic control of Armed Forces: Geneva, 2003.

BULL, H. *The anarchical society: a study of order in world politics*. 2e edition. Basingstoke: Palgrave, 1995.

BUZAN, B. *People, states and fear: an agenda for international security studies in the post-Cold War era*. Harlow: Pearson Education, 1991.

CARWRIGHT, J.R. *Political Leadership in Sierra Leone.* Toronto: University of Toronto Press, 1978.

CARWRIGHT, J.R. *Politics in Sierra Leone.* Toronto: University of Toronto Press, 1970.

CAWTHRA, G., LUCKHAM, R. (dir.) *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*. London: Zed Books, 2003.

CHANDLER, D. *From Kosovo to Kabul: Human rights and International Intervention.* London: Pluto Press, 2002.

CHATAIGNER, J.M., DARBON, D. *L'ONU dans la crise en Sierra Leone: les méandres d'une négociation*. Paris: CEAN, Karthala, 2005, 200p.

CHOPRA, J. Building State failure in East Timor. MILIKEN, J. (dir.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

CHOPRA, J. *Peace-Maintenance: the Evolution of International Political Authority*. London: Routhledge, 1999.

CLAPHAM, C. *Liberia and Sierra Leone: An Essay in Comparative Politics*. Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

CLAPHAM, C. *Africa and the International System: The Politics of State Survival*. New York:Cambridge University Press, 1996, 340p.

CLAPHAM, C. *African Guerrillas.* Oxford: James Currey, 1998, 224 p.

CLAPHAM, C. African Security Systems: Privatization and the Scope for Mercenary Activity. MILLS. G., STREMLAU, J. (dir.) *The Privatization of Security in Africa.* Johannesburg: South Africa Institute of International Affairs, 1999, p.23-45.

CLAPHAM, C. The Challenges to the State in a Globalised World. MILIKEN, J. (dir.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p.25-44.

COLLIER, G. *Sierra Leone: Experimenting in Democracy in an African Nation.* New York: New York University Press, 1978.

COLLIER, P. Doing Well Out of War: An Economic Perspective. BERDAL, M., MALONE, D.M. (dir.) *Greed and Grievance, Economic Agendas in Civil Wars.* Boulder/London: Lynne Rienner/International Peace Academy, 2000.

CONTEH –MORGAN, E., DIXON-FYLE, M. *Sierra Leone at the end of the Twentieth Century: History, Politics and Society*. New York: Routledge, 1999.

COOPER, R. *The Breaking of Nations: Order and Chaos in the Twenty-first Century*. London: Atlantic Books, 2003.

COUSENS, E. M, KUMAR, C., WERMESTER, K. (dir.) *Peace-building as Politics: Cultivating Peace in Fragile Societies.* Boulder: Lynne Rienner,

CROCKER, C. A., HAMPSON, F. O., et al. *Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, D.C: United States Institute of Peace Press, 1996, 642p.

CROOKS, J.J. *A History of the Colony of Sierra Leone: Western Africa*. London: CASS, 1972.

DARBON, D. A qui profit le mime ? Le mimétisme institutionnel confronté a ses représentations en Afrique ». In : MENY, Y., *Les politiques du mimétisme institutionnel : La greffe et le rejet.* Paris, L'harmattan, 1993.

DALOZ, J-P., CHABAL, P., *L'Afrique est partie ! Du désordre comme instrument politique*. Paris: Economica,1999.

DELPEUCH, T., VIGOUR, C. Création et changement institutionnels. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. 2e dir., Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p.14.

DEMETRIOU, S. Rising from the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State. MILLIKEN, J. (dir.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p.105-129.

DORNBOSS, M. 2003.State Collapse and Fresh Starts: Some Critical Reflections ». en MILLIKEN, J. (dir.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

DUFFIELD, M., *Global Governance and the New Wars*. London: Zed Books, 2001.

DUMONT, R., *L'Afrique noire est mal partie.* Paris : Editions du Seuil, 1962, 286p.

DOLOWITZ, D. P. *Policy Transfer and British Social Policy. Policy Learning from the USA?* Buckingham: Open University Press, 2000.

EISENSTADT, S. Beyond Collapse. YOFFEE, N., COWGILL, G. L. (dir.) *The Collapse of Ancient Civilizations*. Tuscon, AZ: University of Arizona Press, 1998.

ELLIS, S. *The Mask of Anarchy: The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War*. London: Hurst and Co., 1999.

ENGBERG-PEDERSEN, P., LEVY, B. Building State Capacity in Africa: Learning from Performance and Results. LEVY, B., KPUNDEH, S. (dir.) *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons.* Washington: The World Bank, 2004.

ENGUELEGUELE, M. Démocratie locale et délibération au Cameroun: L'exemple des municipalités. QUANTIN. P. (dir.) *Gouverner les sociétés africaines: Acteurs et institutions*. Paris: Karthala, 2005.

ERO, C. Sierra Leone: the legacies of authoritarian and political violence. CAWTHRA, G., LUCKHAM, R. (dir.) *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*. London: Zed books, 2003.

FATTON, R, Jr. *Predatory rule: state and civil society in Africa*. Boulder: Lynne Rienner, 1992.

FASHOLE-LUKE, D. *Labour and Parastatal Politics in Sierra Leone: A Study of African Working Class Ambivalence*. Lanham MD: University Press of America, 1984.

FERLIE, E. L., ASHBURNER, I., FITZGERALD, L., PETTIGRE, A. *The New Public Management in Action.* Oxford: Oxford University Press, 1996.

FISCHER, F. *Technocracy and the Politics of Expertise*. London: Sage, 1990.

FISCHER, F. *Reframing Public Policy.* Oxford: Oxford University Press, 2003.

FORAY, M. Peace by other Means: the Missing link in DDR Programmes. AYISSI, A., POULTON, R.E. (dir.) *Bound to Cooperate: Conflict, Peace and People in Sierra Leone.* Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2006,

FORAY, C. P. *Historical Dictionary of Sierra Leone*. New Jersey: Metuchen, 1977.

FUKUYUMA, F. *State-building: Governance and the World Order in the Twenty-first Century*. London: Profile Books, 2004.

FYLE, C.M. (dir.) *A History of Sierra Leone*. Oxford: Oxford University Press, 1962.

FYLE, C.M. *Solima Yalunka Kingdom*. Freetown: Nyakon, 1979.

FYLE, C.M. (dir.) *The History of Sierra Leone: A Concise Introduction.* London: Evans Brothers Limited, 1981.

FYLE, C.M. (dir.) *The State and the Provision of Social Services in Sierra Leone Since Independence, 1961-1991*. Dakar: CODESRIA, 1993.

GBERIE, L. *A Dirty War in Africa: The RUF and the Destruction of Sierra Leone*. London: Christopher Hurst and Co, 2005.

GBERIE, L. First stages on the road to peace: the Abidjan Process (1995-96). LORD, D. (dir.), *Paying the price: the Sierra Leone peace process.* London: Conciliation Resources, 2000, p.18-25.

GLENTWORTH, G., WALLACE, L. et al. *Sierra Leone governance reconstruction and reform-progress report on reform programmes and British support*. London: DFID, 2002.

GHANI, A., LOCKHART, C., CARRANHAN, M. *Closing the Sovereignty Gap: An approach to state building.* London: Overseas Development Institute, 2005, 20p. Disponible en ligne: http://www.odi.org.uk/resources/download/1819.pdf (Dernière consultation le 25 juillet 2010).

GOERG, O. *Pouvoir Colonial, Municipalités et Espace urbains: Conakry-Freetown, des années 1880-1914, Volume 1.* Paris: L'Harmattan, 1997.

GORDENKER, L., WEISS, T.G. (dir.) *NGOs, the UN and global governance*. Boulder: Lynne Rienner, 1996, 250p.

GROSSMAN, E. Acteur. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET. P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. 2e dir. Paris: Presses de Sciences Po, 2006, p.25-31.

GUILHOT, N. *The democracy makers: human rights and the politics of global order.* New York: Columbia University Press, 2005.

HAGREAVES. J. D. 1989 « Sierra Leone-De Stevens à Momoh » *Travaux et documents*. CEAN No 22,

HALLOWAY, D., STEDMAN, J.S. Civil Wars and State-Building in Africa and Euroasia. BEISSENGER, M.R., CRAWFORD, Y. (dir.) *Beyond State Crisis? Post-colonial Africa and Post-Soviet Eurasia in Comparative Perspective.* Washington: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

HAYWARD, F. Sierra Leone: State consolidation, fragmentation and decay. O'BRIEN, D. C., DUNN, J., RATHBONE, R. (dir.) *Contemporary West African States.* Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

HALPERN, C. Décision. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

HAYNER, P.B. *Unspeakable truths: facing the challenge of truth commissions*, New York/London: Routledge, 2001.

HEILBRUN, J. R., *Anti-corruption agencies: Panacea or real medicine to fight corruption?* Washington: The World Bank, 2004.

HEISKANEN, V. Introduction. COICAUD, J., HEISKANEN, V. *The Legitimacy of International Organisations*, Tokyo: United Nations Press, 2001, p.1-45.

HELD, D. *Democracy and the Global Order: From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press, 1995.

HERBERSON, J. W., ROTHCHILD, D., CHAZAN, N. *Civil Society and the State in Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994.

HERBERSON, J.W. Civil Society and Political Renaissance. HERBERSON, J. W., ROTHCHILD, D., CHAZAN, N. *Civil Society and the State in Africa*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994, p.1.

HERBST, J. *States and Power in Africa: Comparative Lessons in Authority and Control*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.

HIRSCH, J.L. *Sierra Leone: Diamonds and the Struggle for Democracy*. International Peace Academy Occasional Paper Series. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

HOLSTI, K. *The State, war, and the state of war.* Cambridge: Cambridge University Press. 1996.

HOOGEVELT. A. *Globalization and the Post-colonial World: The New Political Economy of Development*, 2e edition. London: Palgrave, 2001.

HOPE, K. R. Capacity Development and good governance. HUGUE, A., ZAFARULLAH, H. (dir.) *International Development Governance*. Boca Raton, FL: CRC Press, 2006.

HOWELL, J., PEARCE, J. *Civil Society and Development: A Critical Exploration.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2001.

HUGHES, C. J., *Recovering Justice in Post-conflict Sierra Leone.* Occasional Paper Series, Vol.1, No 3. Freetown: CGG, 2005.

HUNTINGTON, S. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press. 1968,

HUNTINGTON, S. P. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century.* Norman: University of Oklahoma Press, 1991.

HYDEN, G. *No Short to Progress: African Development Management in Perspective*. Berkley: University of California Press, 1983.

HYDEN, G. The Governance Challenge in Africa. HYDEN, G., OLUWU, D., OKOTH-OGENDO H.W.O. (dir.) *African Perspectives on Governance.* Toronto: Africa World Press, Inc, 2000.

ICISS. *International Commission on Intervention and State Sovereignty, Responsibility to Protect*: Ottaway: International Development Centre, 2001.

IKPE, E. Challenging the Discourse on Fragile States. *Conflict, Security and Development*, Vol.7, No 1. 2007, p 85-111.

ILAN, L. Strategies and Methodologies for Finding the Truth. Texte présenté au séminaire *Operational and Managerial Questions related to the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Freetown, 29 mai – 1 juin 2001.

JACKSON. R. A. *Quasi-states: Sovereignty, International relations and the Third World.* Cambridge: Cambridge University Press, 1993, p. 225.

JALLOH JULDEH, M. Elections and the Dynamics of Institutionalization. QUANTIN. P., (éd.) *Gouverner les sociétés africaines: acteurs et institutions*. Paris: Karthala, 2005, p. 83-111.

JAY, R., WILLIAMS. *A Framework for DFID Support to Civil Society*. London: DFID, 2003,

JOHNSTON, L. *The rebirth of private policing*. London: Routledge, 1992.

JONES, M. *Legal Developments and Constitutional Change in Sierra Leone, 1787-1971*. Ilfracombe: Stockwell, 1988.

JOSEPH, R. 2002. War, State-Making, and Democracy in Africa. BEISSENGER.M.R., YOUNG, C. (dir.) *Beyond State Crisis ? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

JOHNSTON, L., SHEARING, C. *Governing Security: Explorations in Policing and Justice*. London: Routledge, 2003.

JUSU-SHERIF, Y. Sierra Leonean women and the peace process. LORD, D. (dir.), *Paying the price: the Sierra Leone peace process*. London: Conciliation Resources, 2000, p. 46-49.

KASFIR, N. Civil Society, the State and Democracy in Africa. KASFIR, N. (dir.), *The Civil Society and Democracy in Africa: Critical Perspectives*. London: Frank CASS, 1998, p.122.

KAI-KAI, F. Disarmament, demobilization and re-integration in post-conflict Sierra Leone. AYISSI, A., POULTON, R. E. (dir.), *Bound to cooperate, conflict, Peace and People in Sierra Leone*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2006.

KARGBO, A. The Long Road to Peace: 1991-1997. AYISSI, A., POULTON, R. E. (dir.), *Bound to cooperate, conflict, Peace and People in Sierra Leone*. Geneva: United Nations Institute for Disarmament Research (UNIDIR), 2006.

KEEN, D. *Conflict and Collusion in Sierra Leone*. Oxford: James Currey, 2005,

KELLER, E. Remaking the Ethiopian State. ZARTMAN, W. (dir.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Lynne Rienner Publishers, 1995.

KILSON, M. *Political Change in a West African State: A Study of the Modernisation Process in Sierra Leone*. Cambridge: Harvard University Press, 1966.

KOROMA, A. K. *Sierra Leone: The Agony of a Nation*. Freetown: Andromeda Publications, 1996.

KPUNDEH, S. Process Interventions vs. Structural Reforms: Institutionalizing Anti-Corruption Reforms in Africa. LEVY, B., KPUNDEH, S., (dir.) *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons*. Washington, D.C: World Bank Institute, 2004.

KPUNDEH, S. *Politics and Corruption in Africa: A case study of Sierra Leone.*MD, Lanham University, 1995.

KRAUSE, K et O. JUSTERSONKE. "Seeking out the state: Fragile States and International Governance", Politorbis-The Fragile State Debate-Considering ways and means to achieve stronger statehood, Vol.42, No.1. 2007.

KRITZ, N. J. The Rule of Law in the Post-Conflict Phase: Building a Stable Peace. CROCKER, C.A., HAMPSON. F.O., AALL. P. (dir.), *Managing Global Chaos: Sources of and Responses to International Conflict*. Washington, D.C.: USIP Press, 1996. p. 587-606.

LASCOUMES, P. Normes. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

LASCOUMES, P., LE GALES, P. Instrument. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

LATHAM, R. The liberal movement: Modernity, Security and the Making of Post-War International Order. AGNEW, J., CORBRIDGE, S. (dir.), *Mastering Space*. New York: Columbia University Press, 1997.

LEVY, B. Governance and Economic Development in Africa: Meeting the Challenge of Capacity Building. LEVY, B., KPUNDEH, S., dir. *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons,* Washington, D.C: World Bank Institute, 2004.

LEWIS, P. M. Economic Reform and the Discourse of Democracy in Africa: Resolving the Contradictions. BEISSENGER.M.R., YOUNG, C. (dir.) *Beyond State Crisis ? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

LEWIS, D., WALLACE, T. (dir.), *New Roles and Relevance: Development NGO's and the Challenge of change.* West Hartford, CT: Kumarian Press, 2000.

LIEBENOW, G. The Military Factor in African Politics: A Twenty Five Year Perspective. CARTER, G., OMEARA, P. (dir.), *African Independence: the First Twenty Five Years*. Bloomington: Indiana America University Press, 1986.

LORD, D. Introduction: the Struggle for power and peace in Sierra Leone. LORD, D. (dir.), *Paying the price: the Sierra Leone peace process.* London: Conciliation Resources, 2000, p.10-17.

LOWENKOPF, M. Liberia: Putting the State Back Together. ZARTMAN, W. (dir.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority.* London: Lynne Rienner Publishers, 1995.

LUCKHAM, R. Democratic Strategies for Security in Transition and Conflict. CAWTHRA, G., LUCKHAM, R. (dir.), *Governing Insecurity: Democratic Control of Military and Security Establishments in Transitional Democracies*. London: Zed books, 2003.

LYONS, T. A. *Samatar: Somalia State Collapse, Multilateral Intervention and Strategies for Political Reconstruction*. Washington DC: Brookings Institution, 1995.

MACAULEY, M., JALLOH, M.J. *Police Reform within the Family Support Unit and Complaints, Discipline and Internal Investigations Department*. CGG Occasional Paper Series, Vol.1: No 5. Freetown: CGG, 2005.

MAGRO, H., CHATAIGNER, J.M. *États et sociétés fragiles : entre conflits, reconstruction et développement*. Paris : Karthala, 2007.

MALAN. M., McINTYRE, A., RAKATE, P. *Peacekeeping in Sierra Leone: UNAMSIL hits the home straight.* Pretoria: Institute for Security Studies, 2002.

MAMDANI, M. *Citoyen et sujet: l'Afrique contemporaine et l'héritage du colonialisme tardif*. Paris : Karthala, 2004.

MARCH, J.G., OLSEN, J.P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.

MEDARD, J.F. (dir.) *Etats d'Afrique Noire: Formation, Mécanismes et Crise.* Paris: Karthala, 1991.

MEHLER, A., RIBAUX, C. *Crisis Prevention and Conflict Management in Technical Cooperation: An Overview of the National and International Debate*. Wiesbaden: GTZ, 2000.

MICHALON, T. *Quel Etat pour l'Afrique?* Paris: L'Harmattan, 1984.

MILLIKEN, J. (dir.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003.

MILLIKEN, J., KRAUSE, K. State Failure, State Collapse, and State Reconstruction: Concepts, Lessons and Strategies. MILLIKEN, J. (dir.) *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p. 1-21.

MUKONOWESHURO, E.G. *Colonialism, Class Formation and Underdevelopment in Sierra Leone*. Lanham MD: University Press of America, 1993.

MULLER, P. Référentiel BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

NDEGWA, S.N., LEVY, B. The politics of Decentralization in Africa: A Comparative Analysis. LEVY, B., KPUNDEH, S. (dir.). *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons*. Washington, D.C: World Bank Institute, 2004.

NG'ETHE, N. Strongmen, State Formation, Collapse and Reconstruction in Africa. ZARTMAN, W. (dir.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Lynne Rienner, 1995.

NODIA, G. Putting the State Back Together in Post-Soviet Georgia. BEISSENGER.M.R., YOUNG, C. (dir.), *Beyond State Crisis ? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

NORTH, D.C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OBERTS, G.O. *The Anguish of Third world Independence: The Sierra Leone Experience.* Washington D.C.: University Press of America, 1982.

OECD-DAC (2008) Concepts and Dillemmas of State Building in Fragile situations: From Fragility to Resilience. Paris: OECD.

OLOWU, D., BARKAN, J.D., NG'ETHE, N. Reflections. LEVY, B., KPUNDEH, S. (dir.), *Building State Capacity in Africa: New Approaches, Emerging Lessons.* Washington: The World Bank, 2004.

OTTAWAY, M. Rebuilding State Institutions in Collapsed States. *Development and Change*, 2002, Vol.33, n°5, p. 1001-1023. Egalement publié dans MILLIKEN, J. (dir.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p.245-266.

OTTAWAY, M. *Africa's New Leaders: Democracy or State Reconstruction*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

OTTAWAY, M. Nation Building and State Disintegration. MENGISTEAB, K., DADDIEH, C. (dir.), *State Building and Democratization in Africa: Faith, Hope, and Realities.* Westport: Praeger, 1999, p.83-97.

OTTAWAY, M. Democratization in Collapsed States. ZARTMAN, W. (dir.), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Lynne Rienner, 1995, p.235-249.

OTTAWAY, M.S. The Crisis of the Socialist State in Africa. ERGAS, Z. (dir.), *The African State in Transition*. London: Macmillan, 1987, p.169-190.

PARIS, R. *At War's End: Building Peace after Civil Conflict.* Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

PETERS, B.G. Nouveau management public. BOUSSAGUET, L. JACQUOT, S., RAVINET, P. (dir.) Dictionnaire des politiques publiques. Paris: Presses de Sciences Po, 2006.

PETERSSON, B. *Post-conflict reconstruction in Sierra Leone: Lessons Learndir.* Stockholm: International IDEA, 2004.

PORTEOUS, T. *Britain in Africa*. London: Zed Books, 2008.

PORTER, A. *Creoledom*. Oxford: Oxford University Press, 1963.

QUANTIN, P. (dir.) *Gouverner les sociétés africaines.* Paris : Karthala, 2005.

QUANTIN, P. 2005. « La redécouverte des Institutions » : 9-26 *in* QUANTIN, P. (dir) , *Gouverner les sociétés africaines*, Paris, Karthala. 2005.

RATHBORNE, R., DUNN, J. (dir.) *Contemporary West African States.* Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

RASHID, I. The Lomé Peace Negotiations. LORD, D. (dir.), *Paying the price: the Sierra Leone peace process.* London: Conciliation Resources, 2000, p.18-25.

RENO, W. *Corruption and State Politics in Sierra Leone.* Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

RENO, W. *Warlord Politics and African States*. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

RICHARDS, P. Rebellion in Liberia and Sierra Leone: A Crisis of Youth? FURLEY, O. (dir.), *Conflict in Africa*. London: I.B Tauris, 1995.

RICHARDS, P. *Fighting For the Rain Forest: War, Youth, and Resources in Sierra Leone*. Oxford: James Currey, 1999.

ROSENAU, J.N., CZEMPIEL, E. (dir.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROSENAU, J.N., CZEMPIEL, E. (dir.) *Governance without Government: Order and Change in World Politics.* Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

ROTHCHILD, D.S. *Managing Ethnic Conflict in Africa: Pressures and Incentives for Corporation*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1997.

ROTHCHILD, D.S. The Effects of State Crisis on Africa Interstate Relations. BEISSENGER.M.R., YOUNG, C. (dir.), *Beyond State Crisis ? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

SATORI, G. *Parties and Party Systems: a framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SESAY, M.G., HUGHES, J.C. *Go Beyond First Aid: Democracy Assistance and the Challenges of Institution Building in Post-Conflict Sierra Leone.* The Hague: Clingendael Institute, 2005.

SKOCPOL, T. Bringing the State Back Strategies of Analysis in Current Research. EVANS, P., RUESCHEMEYER, D., SKOCPOL, T. (dir.), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

SPYROS, D. Rising From the Ashes? The Difficult (Re)Birth of the Georgian State. MILIKEN, J. (dir.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*, Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p.105-129.

SMITH, D. *Towards a Strategic Framework for Peacebuilding: the Synthesis Report of the Joint Utsein Study on Peacebuilding*. Oslo: PRIO, 2003.

SAWYER, A. *Beyond Plunder: Toward Democratic Governance in Liberia.* Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2005.

SESAY, A. *Does One Size Fit All? The Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission Revisited*". Nordic Africa Institute Discussion Papers, vol.36, 2007.

SESAY, A., UJEKE, C., OSMAN, G,. *et al. Post-War Regimes and State Reconstruction in Liberia and Sierra Leone*. Dakar: CODESRIA, 2009.

SKLAR, R. African Politics: The Next Generation. RICHARD J. (dir.), *State, Conflict and Democracy in Africa*. Boulder: Lynne Rienner, 1999.

SORENSEN, G. *Changes in Statehood-The transformation of International Relations*. Basingstoke: Palgrave, 2001.

SOUTH, N. *Policing For Profit*. London: Sage, 1988.

STEVENS, M., TEGGEMANN, S. Comparative Experience with Public Service Reform in Ghana, Tanzania and Zambia. LEVY, B., KPUNDEH, S. (dir.) *Building state capacity in Africa: new approaches, emerging lessons*. Washington, D.C: World Bank Institute, 2004.

STEVENS, M. *Effective States and Engaged Societies: Capacity Development for Growth, Service Delivery, Empowerment and Security in Africa*. Washington, D.C.: World Bank, 2005.

TAINTER, J. *The Collapse of Complex Societies.* Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

TANGRI, R. *The politics of patronage in Africa: parastatals, privatization and private enterprise.* Oxford: James Currey, 1999.

TAYLOR, I. *NEPAD: towards Africa's development or another false start?* Boulder: Lynne Rienner, 2005, 212p.

TEITEL, R.G. *Transitional Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

THOMSON, B. Sierra Leone: Reform or Relapse? Conflict and Governance Reform. London: Chatham House, 2007. Disponible en ligne: http://www.chathamhouse.org.uk/files/9207_reportsierraleone0607.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

TILLY, C. Coercion, Capital and European States, AD 990-1992, Oxford: Basil Blackwell. 1992.

TURAY, T.M. Civil society and peacebuilding: the role of the inter-religious council of Sierra Leone. LORD, D. (dir.), *Paying the price: the Sierra Leone peace process.* London: Conciliation Resources, 2000, p.50-53.

VILLALON, L., HUXTABLE, P. (dir.), *The African State at a Critical Juncture: Between Disintegration and Reconfiguration.* Boulder: Lynne Rienner, 1998.

WEBER, M. Politics as Vocation. GERTH, H., MILLS, C.W. (dir.) *From Max Weber: Essays in Sociology.* London: Routledge, 1970, p.77-128.

WEISS, T.G., GORDENKER, L. (dir.) *NGOs, the UN, and Global Governance.* Boulder: Lynne Rienner, 1996.

WOODS, N. The challenges of Multilateralism and Governance. GILBERT, C., VINES, D. (dir.) *The World Bank: Structure and Policies.* Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

WUNSCH, J., OLOWU, D. *The Failure of Centralized State: Institutions and Self-Governance in Africa*. Boulder: Westview Press, 1990.

WYSE, A.J.G. *The Krio of Sierra Leone*. London: Hurst, 1989.

WYSE, A.J.G. *HC Bankole Bright and Politics in Colonial Sierra Leone: 1919-1958.* Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

YANIS, A. State Collapse and its Implications for Peace-Building and Reconstruction. MILLIKEN, J. (dir.), *State Failure, Collapse and Reconstruction*. Oxford: Blackwell Publishing, 2003, p.63-80.

YOUNG, C. The *African Colonial State in Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press, 1994.

YOUNG, C. After the Fall: State Rehabilitation in Uganda. BEISSENGER, M.R., YOUNG, C. (dir.), *Beyond State Crisis? Post-colonial Africa and post-Soviet Eurasia in comparative perspective*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press, 2002.

ZARTMAN, W. (dir.) *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. London: Lynne Rienner, 1995.

ZUBAIRU, W. The Role of Youths and the Sierra Leone Diaspora in 'Democratic Awakening'. ZACK-WILLIAMS, A. (dir.) *The Quest for Sustainable Development and Peace: The 2007 Sierra Leone Elections*. Uppsala, Sweden: The Nordic Africa Institute, 2007, p.37-63.

Articles, communications et périodiques

ABDULLAH, I., BANGURA, Y., BLAKE, C., *et al*. Lumpen youth culture and political violence: Sierra Leoneans debate the RUF and the civil war. *Africa Development,* 1997, vol.22, n°3-4, p.171-216.

ABDULLAH, I. Bush path to destruction: the origin and character of the Revolutionary United Front. *The Journal of Modern African Studies*, 1998, vol.36, p.203-235.

ABRAHAM, A. Dancing With the Chameleon: Sierra Leone and the Elusive Quest for Peace. *Journal of Contemporary African Studies*, 2001, vol.19 n°2, p.205-228.

ABRAHAM, A. War and Transition to Peace: A Study of State Conspiracy in Perpetuating Armed Conflict. *Africa Development,* 1997, vol.22, n°3-4, p.243-259.

ABRAMSEN, R., WILLIAMS, M.C. Public/private, global/local: the changing contours of Africa's security governance. *Review of African Political Economy*, 2008, n°118, p. 539-553.

ACKERMAN, J. Co-Governance for Accountability: Beyond "Exit" and "Voice". *World Development*, 2004, vol.32, n°3, p.447-463.

AMALENDU, M. Afghanistan: The Politics of Post-War Reconstruction. *Conflict, Survival and Development,* 2002, vol.2, n°3, p.29-48.

ANYANG NYONG'O, P. Democratization Processes in Africa. *Review of African Political Economy*, 1992, vol.19, n°54, p.97-102.

AREN HOVEL, M. Democratization and Transitional Justice. *Democratization*, 2008, vol.15, n°3, p.570-578.

ASTRI, S. 2008. Democratizing a dependent state: The case of Afghanistan. *Democratization*, 2008, vol.15, n°3, p.630-648.

BAKER, B. Protection from Crime: What is on Offer for Africans? *Journal of Contemporary African Studies*, 2004, vol.22, n°2, p.165-188.

BAKER, B., BAH, A .S. *Policing Agencies in Sierra Leone: An Evaluation.* CGG Occasional Paper Series, 2005, vol.1, n°2.

BAKER, B. Who do people turn to for policing in Sierra Leone? *Journal of Contemporary African Studies*, 2005, vol.3, n°23, p.371-389.

Disponible en ligne: http://www.c-r.org/our-work/west-africa/documents/Sierra_Leone%20policing2005Baker.pdf (Dernière consultation le 5 aout 2010).

BAKER, B. How Civil War Altered Policing in Sierra Leone. *Commonwealth and Comparative Politics*, 2007, vol.45, n°3, p.367-387.

BALL, N. Strengthening Democratic Governance of the Security Sector in Conflict-Affected Countries. *Public Administration and Development*, 2005, vol.25, p.25-38.

BANGURA, Y. Strategic Policy Failure and Governance in Sierra Leone. *Journal of Modern African Studies*, 2000, vol.38, n°4, p.551-577.

BAYART, J. F. La revanche des sociétés africaines. *Politique Africaine*, 1983, n°11, p.95-127. Disponible en ligne: http://www.politique-africaine.com/numeros/PDF/011095.pdf (Dernière consultation le 5 aout 2010).

BAYART, J. F. Hors de la « Vallée malheureuse » de l'africanisme. *Revue française des sciences politiques*, 1994, vol.44, n°1, p.136-139.

BAYART, J. F. Le crime transnational et la formation de L'Etat. *Politique Africaine*, 2004, n° 93, p.93-104. Disponible en ligne: http://www.ceri-sciencespo.com/cherlist/bayart/polaf.pdf (Dernière consultation le 5 aout 2010).

BAZENGUISSA-GANGA, R. The Spread of Political Violence in Congo-Brazzaville. *African Affairs,* Vol 98, Issue 390 : 37-54. 1999.

BERMAN, B. Ethnicity, Patronage and the African State: The politics of Uncivil Nationalism. *African Affairs,* 1998, vol.97, n°388, p.305-341.

BEZES, P. Construire des bureaucraties wébériennes à l'ère du New Public Management? *Critique Internationale*, 2007, n°35, p.9-29. Disponible en ligne : http://www.cairn.info/revue-critique-internationale-2007-2-p-9.htm (Dernière consultation le 5 aout 2010).

BRAIMA, S.J. Privatization: theory or practice in Sierra Leone. *Journal of Good Governance in Sierra Leone*. Freetown: CGG, 2006.

BRATTON, M. Second Elections in Africa. *Journal of Democracy*, 1998, vol.19, n°3, p.51-66.

CAIDEN, G.E, SUNDRA, P. The Specificity of Public Service Reform. *Public Administration and Development,* 2004, vol.24, n°5 p.373-383.

CALL, C.T. Competing donor approaches to post-conflict police reform. *Conflict Security and Development,* 2002, vol.2, n°1, p.103-112.

CHAUVEAU, J.P., RICHARDS, P. Les Racines Agraires des Insurrections Ouest-Africaines: Une Comparaison Cote d'Ivoire - Sierra Leone. *Politique Africaine*, 2008, n°111, p.131-167.

CHEUNG, A.B.L. The Politics of Administrative Reforms in Asia: Paradigms and Legacies, Paths and Diversities. *Governance*, 2005, vol.18, n°2, p.257-282.

CLAPHAM, C. Degrees of Statehood. *Review of international Studies*, 1998, vol.24, p.143-157.

CLAPHAM, C. Effondrement de l'Etat et tentatives de reconstruction en Sierra Leone: le jeu politique du local et du global. *Afrique contemporaine*, 2001, n°199, p.177-192.

CLARK, J.F. The Neo-colonial Context of the Democratic Experiment of Congo-Brazzaville. *African Affairs*, 2002, vol.101, n°403, p.171-192.

COX, R.W. Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory. *Millennium: Journal of International Studies*, 1981, vol.10, p.126-155.

COX, R.W. Multilateralism and World Order. *Review of International Studies*, 1992, vol.18, n°2, p.162-80.

CRAWFORD, G. Promoting Democracy From Without - Learning From Within (Part. I). *Democratization*, 2003, vol.10, n°1, p.77-98.

DARBON, D. De l'introuvable à l'innommable : fonctionnaires et professionnels de l'action publique dans les Afriques. *Autrepart*, 2001, n°20, p.27-42.

DARBON, D. Réformer ou reformer les administrations projetées des Afriques ? *Revue Française d'Administration Publique,* 2003, n°105-106, p.135-152. Disponible en ligne : http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2003-1-page-135.htm (Dernière consultation 5 aout 2010).

DAVIES, V.A.B. Sierra Leone: Ironic Tragedy. *Journal of African Economies*, 2000, vol.9, n°3, p.349-369.

DIANE, E. Is democracy promotion effective? Comparing Conditionality and Incentive. *Democratization*, 2003, vol.10, n°1, p.99-120.

DIERMEIER, D., KREHBIEL, K. Institution as a Method. *Journal of Theoretical Politics*, 2003, vol.15, n°2, p.123-144.

DOIG, A., WATT, D., WILLIAMS, R. Why do developing country anti-corruption commissions fail to deal with corruption? Understanding the three dilemmas of organisational development, performance expectation, and donor and government cycles. *Public Administration and Development*, 2007, vol.27, n°3, p. 251-259.

DOLOWITZ, D.P., MARSH, D. Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance*, 2000, vol.13 n°1.

DU BOIS DE GAUDUSSON, J., MEDARD, J.F. La Crise permanente de l'Etat et la recherché difficile de nouveaux modes de régulation. *Afrique contemporaine,* 2001, n°199, p.3-7.

EBO, A. The challenges and lessons of security sector reform in post-conflict Sierra Leone. *Conflict, Security and Development*, 2006, vol.6, n°4, p. 481-501.

ELLIS, S. War in West Africa. *The Fletcher Journal of World Affairs,* 2001, vol.25, n°2, p.33-39.

FANTHORPE, R. On the limits of liberal peace: chiefs and democratic decentralization in post-war Sierra Leone. *African Affairs*, 2006, vol.105, n°418, p.27-49.

FOUILLEUX, E. Entre production et institutionnalisation des idées: la réforme de la Politique Agricole Commune. *Revue française des sciences politiques,* 2000, vol.50, n°2, p.277-305.

GBLA, O. Security Sector Reform under International Tutelage in Sierra Leone. *International Peacekeeping,* 2006, vol.13, n°1, p.78-93.

GBLA, O. Security Sector Reform and the Sustainability of Peace and Democracy in Post-war Sierra Leone. *Journal of Social Sciences and Management*, 2007, vol.1, n°1, p.45-69.

GBONDO, D., JALLOH, M.J. Playing with the enemy: Making sense of the evolving patterns of civil-military cooperation in post-conflict Sierra Leone. *Governance Review*: *Journal of Good Governance*, 2006, CGG, Freetown.

GINIFER, J. The challenges of the Security Sector and the Security Reform Processes in Democratic Transitions: the Case of Sierra Leone. *Democratization,* 2006, vol.13, n°5, p.791-810.

GBERIE, L. Briefing: The Special Court of Sierra Leone. *African Affairs*, 2003, n°102, p.637-648.

GOLDSMITH, A. Policing Weak States: Citizens Safety and State Responsibility. *Policing and Security,* 2003, vol.13, n°1, p.3-21.

GOLDSMITH, A. Is governance reform a catalyst for development? *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions,* 2007, vol.20. p.165-186.

GORDON, C. Promoting Democracy From Without: Learning from within (part one) ». In Democratization, 2003, vol.10, n°1, p.77-98.

GOETZ, A. Manoeuvring Past Clientelism: Institutions and Incentives to Generate Constituencies in Support of Governance Reforms. *Common Wealth and Comparative Politics*, 2007, vol.45, n°4.

GOULDING, M. The United Nations and conflict in Africa since the Cold War. *African Affairs*, 1999, n°98, p.155-166.

GRIMM, S. External Democratization after War: Success and Failure. *Democratization*, 2008, vol.15, n°3, p.525-549.

HALL, P. A., TAYLOR, R.C.R. La science politique et les trois néo-institutionnalismes ». *Revue française de science politique*, 1997, vol.47, n°3-4, p.469-496.

HANLON, J. Is the International Committing Helping to Recreate the Preconditions for War in Sierra Leone? *The Round Table,* 2005, vol.94, n°381, p.459-472.

HEILBRUNN, J. R. "Paying the Price of Failure: Reconstructing Failed and Collapsed States in Africa and Central Asia, a Review Essay." *Perspectives on Politics* 2006, (4), 1, p.135-150.

HELMAN, G., RATNER, S. Saving Failed States. *Foreign Policy,* 1992-1993, n°89, p.311-320.

HERBST, J. Responding to State Failure in Africa. *International Security*, 1996, vol.21, n°3, p.120-144.

HIPPLER, J. Democratization after Civil Wars – Key Problems and Experiences. *Democratization*, 2008, vol.15, n°3, p.550-569.

JACKSON, P. Reshuffling an old deck of cards? The politics of local governance reform in Sierra Leone. *African Affairs*, 2007, vol.106, n°422, p.95-111.

JAKOBSEN, P.V. Transformation of United Nations Peace Operations in the 1990s: Adding Globalisation to the Conventional "End of the Cold War Explanation". *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association*, 2002, vol.37, n°3, p. 262-282.

JALLOH JULDEH, M. The May 25 1997 Coup and the Burden of Democratic Survival in Sierra Leone. *L'Afrique Politique*, 1999, p. 161-178.

KANDEH, J.D. What does the Militariat do when it Rules: Military Regimes in the Gambia, Liberia and Sierra Leone, *Review of Africa Political Economy,* 1996, vol.23, n°69, p.387-404.

KANDEH, J.D. Politicization of Ethnic Identities in Sierra Leone. *African Studies Review*, 1992, vol.35, n°1, p.81-99.

KANDEH, J.D. Sierra Leone: Contradictory Class Functionality of the Soft State. *Review of African Political Economy,*1992, vol.55, p.30-43.

KANDEH, J.D. Transition without Rupture: Sierra Leone's Transfer Elections of 1996. *African Studies Review*, 1998, Vol.41, n°2, p.91-111.

KANDEH. J. D. 1999. "Ransoming the State: Elite Origins of Subaltern Terror in Sierra Leone", Review of African Political Economy, 81, 26: 349-66.

KANDEH, J.D. SLPP quacks like old APC. *The Patriotic Vanguard*, 6 Septembre 2007.

KIERAN, M. Engaging disengagement: the political reintegration of Sierra Leone's Revolutionary United Front. *Conflict, Security and Development*, 2008, vol.8, n°2, p.193-222.

KRASNER, S. The case for shared sovereignty. *Journal of Democracy*, 2004, vol.16, n°1, p.69-83.

KUMAR, K. International Assistance to Promote Independent Media in Transition and Post-conflict Societies. *Democratization*, 2006, vol.13, n°4, p.652-667.

LEONARDO, R.G. The Role of External Assistance in Supporting Decentralization Reform. *Public Administration and Development*, 2003, vol.23, p.89-96.

LEVY, B. State capacity, Accountability and Economic Development in Africa. *Commonwealth and Comparative Politics*, 2007, vol.45, n°4, p.499-520.

LINDBLOM, C.E. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 1959, vol.19, n°2, p.79-88.

LOADER, I. Plural Policing and Democratic Governance. *Social and Legal Studies*, 2000, vol.9, n°3, p.324-345.

LOVEMAN, C. Assessing the Phenomenon of Proxy Intervention. *Conflict, Survival and Development,* 2002, vol.2, n°3, p.29-48.

LUKE, D.F., RILEY, S.P. The politics of economic decline in Sierra Leone. *Journal of Modern African Studies,* 1989, vol.27, n°1, p.133-141.

LYON, P. Decolonisation and the International Community. *Commonwealth and Comparative Politics,* 1993, vol.31, n°1, p.96-110.

MAHONY, C. Addressing Corruption in Post-conflict Sierra Leone. *Journal of Good Governance in Sierra Leone*. Freetown: CGG, 2006. Disponible en ligne: http://www.anticorruptionsl.org/drwebsite/publish/article_34.shtml (Dernière consultation le 9 aout 2010).

MANI, R. Contextualizing Police Reform: Security, Rule of Law and Post-Conflict Peacebuilding. *International Peacekeeping*, 1999, vol.6, n°4, p.9-26.

MALAGUIAS. A 2001. "Making Wars and lots of Money: The Political Economy of Protracted Conflict in Angola". In *Review of African Political Economy*, No.90. p.521-536.

MARCH, J.G., OLSEN, J.P. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 1984, vol.78, n°3, p.734-749.

MAZRUI, A. The African State as a Political Refugee: Institutional Collapse and Human Displacement. *International Journal of Refugee Law,* 1995, n°7, p.21-36.

MAZRUI, A. The Blood of Experience: The Failed State and Political Collapse in Africa. *World Policy Journal*, vol.12, 1995, p.28-34.

MENGESHA, G.H., COMMON, R. Public Sector Capacity Reform in Ethiopia: A Tale of Success in Two Ministries. *Public Administration and Development*, 2007, n°27, p.367-380.

MITTON, K. Engaging disengagement: the political reintegration of Sierra Leone's Revolutionary United Front. *Conflict, Security and Development*, 2008, vol.8, n°2, p.193-222.

MOZAFFAR, S. Patterns of Electoral Governance in Africa's Emerging Democracies. *International Political Science Associa*tion, 1997, vol.23, n°1, p.85-101.

MUANA, P.K. The Kamajoi Militia: Violence, Internal Displacement and the Politics of Counter-Insurgency. Africa Development, 1997, vol.22, n°3-4, p.77–100.

NASONG'O, S.W. Political transition without transition: the dialectic of liberalization without democratization in Kenya and Zambia. *African Studies Review*, 2007, vol.50, n°1, p.83-107.

NSS, The National Security Strategy of the United States of America, 2002. Available at: http://www.whitehouse.go/nsc/nssall.htm.

OLAWALE.I. Power elites, war and post-war reconstruction in Africa: Continuities, discontinuities and Paradoxes. *Journal of Contemporary African Studies*, 2008, vol.26, n°3, p.259-278.

OLOWU, D. Redesigning African Civil Service Reforms. *Journal of Modern African Studies*, 1999, vol.37, n°1, p.1-23.

OLOWU, D. Introduction New Public Management: An African Reform Paradigm. *Africa Development,* 2002, vol.27, n°3-4, p.135-152.

OLOWU, D. Local Institutional and Political Structures and Processes: Recent Experiences in Africa". In *Public Administration and Development*, 2007, n°23, p.41-52.

PARIS, R. Broadening the Study of Peace Operations. *International Studies Review*, 2000, vol.2, n°3, p.27-44.

PARIS, R. International Peace building and the Mission Civilisatrice. *Review of International Studies*, 2002, vol.28, n°4, p.637-656.

PASTOR, R. The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policies and Research. *Democratization*, 1999, vol.6, n°4, p.1-27. Disponible en ligne:

http://www1.american.edu/ia/cdem/pdfs/roleelectoraladministration.pdf (Dernière consultation le 6 aout 2010).

PIERSON, P. Path Dependency, Increasing Returns, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 2000, vol.94, n°2, p.251-267.

PUTZEL, J. Retaining legitimacy in fragile states. *ID21 Insights*, 2007, n°66, p.1-2. Disponible en ligne:

www.mtnforum.org/rs/ol/counter_docdown.cfm?fID=4076.pdf

QUANTIN, P. Le rôle politique des sociétés civiles en Afrique : vers un rééquilibrage. *Revue internationale et stratégique*, 2008, vol.4, n°72, p.29-38.

RASHID, I. Subaltern Reactions, Lumpen, Students and the Left. *Africa Development*, 1997, vol.22, n°3-4, p.19-45.

RENO, W. Privatising War in Sierra Leone. *Current History*, 1997, vol.96, p.227-230.

RENO, W. Ironies of Post-cold War Structural Adjustment in Sierra Leone. *Review of Africa Political Economy*, 1996, n°67, p.7-18.

RICE, C. The Promise of Democratic Peace: Why Promoting Freedom is the Only Realistic Path to Security. *Washington Post*, 11 décembre, 2005. Disponible en ligne: http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/09/AR2005120901711.html (Dernière consultation le 9 aout 2010).

RILEY, S. The Militariat strikes again. *Review of African Political Economy*, 1997, vol.24, n°72, p.287-292.

RON, J. Review: Kosovo in Retrospect. *International Studies Review,* 2001, vol.3, n°3, p.103-115.

RONDINELLI, D.A., MONTGOMERY, J.D. Regime change and nation building: can donors restore governance in post-conflict states? *Public Administration and Development,* 2005, vol.25, n°1, p.15-23.

ROBINSON, M. The Political Economy of Governance Reforms in Uganda. *Commonwealth and Comparative Politics*, 2007, vol.45, n° 4, p.452-474.

ROBINSON, M. The politics of successful governance reforms. *Commonwealth and Comparative Politics*, 2007, vol.45, n°4.

ROMEO, L.G. The Role of External Assistance in Supporting Democratization Reform. *Public Administration and Development,* 2003, n°23, p.89-96.

SAKABE, Y., ELOUNDOU-ENYEGUE, P. The Emergence of African NGOs: Functional or Opportunistic Response? *The Current*, 2006, vol.10, n°1, p.47-61.

SAMSET, I. Conflict of Interest or Interest in Conflict? Diamonds and War in the DRC. *Review of African Political Economy*, 2002, n°93-94, p.463-480.

SARTORI, G. Comparing and miscomparing. *Journal of Theoretical Politics,* 1991, vol.3, n°3, p.243-257.

SCHEDLER, A. Taking Uncertainty Seriously: The Blurred Boundaries of Democratic Transition and Consolidation. *Democratization*, 2001, vol.8, n°4, p.1-22.

SESAY, M. State Capacity and the Politics of Economic Reform in Sierra Leone. *Journal of Contemporary African Studies*, 1995, vol.13, n°2, p.165-192.

SESAY, U. Local Needs Policing. *Sierra Leone Police News,* 2005, vol.2, n°5.

SHEARING, C., STENNING, P. Private Security: The Implications for Social Control. *Social Problems*, 1983, vol.30, n°5, p.480-502.

SLP. CDIID Update. *Sierra Leone Police News*, 2005, vol.2, n°5.

SMOKE, P. Decentralization in Africa: Goals, Dimensions, Myths and Challenges. *Public administration and Development*, 2003, vol.23, p.7-16.

SONJA, G. External Democratization after War: Success and Failure. *Democratization*, 2008, vol.15, n°3, p.525-549.

ST CLAIR, A.L. The World Bank as a Transnational Expertised Institution. *Global Governance*, 2006, vol.1, n°12.

STONE, D. Non-governmental Policy Transfer: The Strategies of Independent Policy Institutions. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 2000, vol.13, n°1.

TSCHIRGI, N. Political economy of armed conflicts and peace-building, *Conflict, Security and Development*, 2004, vol.4, n°3, p.377 – 382.

VAN DE WALLE, N. Presidentialism and clientelism in Africa's emerging Party systems. *Journal of Modern African Studies*, 2003, vol.41, n°2, p. 297–321. Disponible en ligne:

http://courses.essex.ac.uk/gv/gv104/vandewalle2.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010)

WARNER, C.M. The Political Economy of 'Quasi-Statehood' and the Demise of 19th Century African Politics. *Review of International Studies*, 1999, vol.25, p. 233-255.

WUNSCH, J. Decentralization, local governance, and 'recentralization' in Africa. *Public Administration and Development*, 2001, n°21, 277-288.

YOUNG, C. The End of the Post-Colonial State in Africa? Reflections on Changing African Political dynamics. *African Affairs,* 2004, vol.103, n°410, p.23-49.

ZACH-WILLIAMS, A. Sierra Leone: Crisis and Despair. *Review of African Political Economy*, 1990, vol.17, n°49, p. 22-33.

ZACH-WILLIAMS, A. Crisis, Structural Adjustment and Creative Survival in Sierra Leone. *Africa Development,* 1993, vol.18, n°1, p.51-65.

ZACK-WILLIAMS, A. Sierra Leone: the political economy of civil war, 1991-98. *Third World Quarterly*, 1999, vol.20, n°1, p.91-98.

ZACH-WILLIAMS, A. Editorial: Africa, the African Diaspora and Development. *Review of African Political Economy,* 200, vol.29, n°92.

ZOLBERG, A. The Specter of Anarchy: African State Verge on Dissolution », *Dissent*, 1992, vol.39, n°3, p.303- 311.

Documents, rapports et notes administratives

ARTICLE 19. *Moments of truth in Sierra Leone: Contextualising the Truth and Reconciliation Commission.* London: Article 19, 2000, 29p. Disponible en ligne: http://www.article19.org/pdfs/publications/sierra-leone-moments-of-truth.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

CAMPAIGN FOR GOOD GOVERNANCE (CGG). *Report on the Government's Fight against Corruption in Sierra Leone,* 2005.

COMMISSION FOR AFRICA. *Our Common Interest: Report of the Commission for Africa*. London: Commission for Africa, 2005, 453p. Disponible en ligne: http://www.commissionforafrica.info/2005-report (Dernière consultation le 9 aout 2010).

DACO (Development Assistance Coordination Office). *Development Assistance to Sierra Leone*. Freetown: DACO, 2005.

DACO. PRSP Review. *News Bulletin, first edition*. Freetown: DACO, 2006.

DFID (UK Department for International Development). *Sierra Leone: Governance Reconstruction and Reform. Progress Report on Reform Programmes and British Support*. London: DFID, 2002.

DFID. *Sierra Leone Diamond Policy Study*. London: DFID, 2002, 136p. Disponible en ligne:

http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/sierra-leone-diamond.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

DFID. *Sierra Leone: A long-term partnership for Development Between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Sierra Leone*. London: DFID, 2004, ?

DFID. *Joint EC/DFID Country Strategy for Sierra Leone, Final Consultation Draft*. London: DFID, 2006, ??p.

DFID. *Improved Governance and Accountability Pact for Poverty Reduction and Sustainable Development in Sierra Leone*. London: DFID, 2006, 4p. Disponible en ligne:

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+/http://www.dfid.gov.uk/pubs/files/sierra-leone-igap.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

DFID, 2007, *Governance, Development and Democratic Politics: DFID's work in building more effective states.* London: DFID, 2007, 80p. Disponible en ligne: http://www.initiativeforpeacebuilding.eu/resources/Governance_Development_and_democratic_politics_DFID.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

DFID. *Evaluation of DFID Country Programmes: Sierra Leone*. London: DFID, 2008, 106p. Disponible en ligne:

https://www.dfid.gov.uk/Documents/publications/evaluation/ev690.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

GOSL (Government of Sierra Leone). *National Provisional Ruling Council, decree n°15* of 1994. Freetown: GOSL, 1994.

GOSL. *The Independent Media Commission Act 2000*. Freetown: GOSL, 2000, 19p. Disponible en ligne: http://www.sierra-leone.org/Laws/2000-12.pdf

GOSL. *The National Security and Central Intelligence Act, 2000. Bill, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXII No. 1*. Freetown: GOSL, 2001.

GOSL. *The Other financial Services Act, 2001 Act. Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXII No. 49.* Freetown: GOSL, 2001.

GOSL. *Sierra Leone Vision 2025-Draft vision document « United People, Progressive Nation, Attractive Country » National Long-term Perspective Studies.* Freetown: GOSL, 2002.

GOSL. *Paramount Chief Restoration Project*. Freetown: GOSL, 2003.

GOSL. *The Education Act, 2003. Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXIV, No. 38.* Freetown: GOSL, 2003, 47p. Disponible en ligne: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Sierra%20Leone/SL_Act03_Education.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

GOSL. *The Human Rights Commission of Sierra Leone Act*, *2004*. Freetown: GOSL, 2004, 19p. Disponible en ligne: http://www.sierra-leone.org/Laws/2004-9p.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

GOSL. *Law Reform Commission: Annual Report 2003*. Freetown: GOSL, 2004.

GOSL. *The Human Rights Commission of Sierra Leone Act*, *2004*. Freetown: GOSL, 2004, 19p. Disponible en ligne: http://www.sierra-leone.org/Laws/2004-9p.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

GOSL. *The Special Court Agreement (Ratification) Regulations. Statutory Instrument, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXV No. 17.* Freetown: GOSL, 2004.

GOSL. *The Local Government Act, 2004*. *Act, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXV No. 15*. Freetown: GOSL, 2004.

GOSL. *White Paper on the Report of the TRC*. Freetown: GOSL, 2005.

GOSL. *The Sierra Leone Citizenship (Amendment) Act, Bill, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXVI No. 45.* Freetown: GOSL, 2005.

GOSL. *The Tertiary Education Commission Act. Statutory Instrument, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXVII No. 8.* Freetown: GOSL, 2006.

GOSL. The *Public Procurement Regulations. Statutory Instrument, Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXVII No. 44*. Freetown: GOSL, 2006.

GOSL. *The Constitution of Sierra Leone, 1991. Statutory Instrument*, *Supplement to the Sierra Leone Gazette Vol.CXXXVII No. 14*. Freetown: GOSL, 2006.

GOSL. *Law Reform Commission Newsletter*, vol.1, n°1. Freetown: GOSL, 2007.

GOSL. 2008. « *Report on work carried out by the Governance Reform Secretariat during the extension of the governance and civil service reform programme from November 2007 to February 2008* », Freetown: GOSL, 2008.

GOSL. *Capacity development Strategy-Public Sector Reform Component, PRSP.* Freetown: GOSL, 2008.

GOSL. *Reform Spot Light, Vol.1*. Freetown: GOSL, 2008.

GOSL/World Bank. *Giving Voice to the People. Institutional Reform and Capacity Building Project.* Freetown/Washington, D.C., 2007.

HRW (Human Rights Watch). *Sowing Terror- Atrocities against civilians in Sierra Leone*. New York: HRW, 1998. Disponible en ligne: http://www.hrw.org/legacy/reports98/sierra/ (Dernière consultation le 9 aout 2010).

HRW. *Shocking war crimes in Sierra Leone: New Testimonies on Mutilations, Rape and war crimes*. New York: HRW, 1999. Disponible en ligne: http://www.hrw.org/legacy/reports/1999/sierra/ (Dernière consultation le 9 aout 2010).

HRW. *Les commissions gouvernementales des Droits de l'Homme en Afrique : Protecteur ou prétendus protecteurs.* New York: HRW, 2001. Disponible en ligne : http://www.hrw.org/legacy/french/reports/hrc/resume.html (Dernière consultation le 9 aout 2010).

JSDP "Justice For All", Justice Sector Development Project, Freetown.

LAWCLA. *Annual Report 2001*. Freetown: LAWCLA, 2001.

LAWCLA. *Annual Report 2006*. Freetown: LAWCLA, 2006.

OCDE. *Principles for Good International Engagement in Fragile States.* OECD document DCD (2005)11/REV2. Disponible en ligne : http://www.oecd.org/dataoecd/4/25/35238282.pdf. p.8-10 (Dernière consultation le 9 aout 2010).

OCDE. *The Paris Declaration on Aid Effectiveness and the Accra Agenda for Action*, Paris, OECD. Disponible en ligne: http://www.oecd.org/dataoecd/11/41/34428351.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

Rapport annuel du Bureau de Ombudsman, 2003, Freetown, Sierra Leone.

TRC (Truth and Reconciliation Commission) WORKING GROUP. *Truth Bulletin*, *2nd Edition*. Freetown: TRC Working Group, mars 200.

TRC WORKING GROUP. *Truth Bulletin, 4th Edition*. Freetown: TRC Working Group, mai 2001.

TRC WORKING GROUP. *Truth Bulletin, 9th Edition*. Freetown: TRC Working Group, novembre-décembre 2001.

UNAMSIL (United Nations Mission in Sierra Leone). *War Don Don*. Freetown, REFFO Printers, 2002.

UNDP (United Nations Development Programme). *Practice Note: Disarmament, Demobilization and Re-integration of Ex-combatants*. New York : UNDP, 2005. Disponible en ligne:

http://wwww.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900sid/PANA-7DLCT4/$file/undp_dec2005.pdf?openelement (Dernière consultation le 9 aout 2010).

UNDP, 2007. *Human Development Report 2006/2007, United Nations Development Programme*. http : // hdr.undp.org

UNDP/GOSL. *Sierra Leone: Peace, Recovery and Development. UN Development Assistance Framework, 2004-2007*. New York/Freetown: UNDP/GOSL, 2003.

WELCH, G., NURU, Z. (dir.). *Governance, for the Future Democracy and Development in the Least Developed Countries*. New York: UNDP, 2006. Disponible en ligne:

http://www.unohrlls.org/UserFiles/File/Publications/Governancereport.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

WORLD BANK. *Country Brief: Sierra Leone.* Washington, DC: World Bank, Disponible en ligne: http : // worldbank.org. Consulté le mai 2007.

WORLD BANK**.** *Building Effective States-Forging Engaged Societies: Report of the World Bank Task Force on Capacity Development in Africa*. Washington, DC: World Bank, 2005. Disponible en ligne: http://siteresources.worldbank.org/EXTAFRDEVOPRTSK/Resources/acdtf_report.pdf. Janvier 2007 (consulté le 25 juillet 2010).

ZHOU, Y. *Status of the Institutionalization of the Rapid Results Approaches by local Councils*. Location: IRCBP, 2007, Disponible en ligne: www.ircbp.sl-reports&publications (consulté le 25 juillet 2010).

GLENTWORTH, G. *Post-Conflict Reconstruction: Key Issues in Governance. A preliminary discussion paper.*

www.ohchr.org/africaregion/programs/slsummary0809.aspx. Consulté en janvier 2006.

Conférences et congrès

CLAPHAM, C. *Sierra Leone: The global-local politics of state collapse and attempted reconstruction*. Failed States Conference, Florence, 10-14 avril 2001.

LAX, I. 2001, Strategies and methodologies for finding the truth. Texte présenté au séminaire: *Operational and Managerial Questions related to the Sierra Leone Truth and Reconciliation Commission*, Freetown, 29 mai – 1 juin 2001.

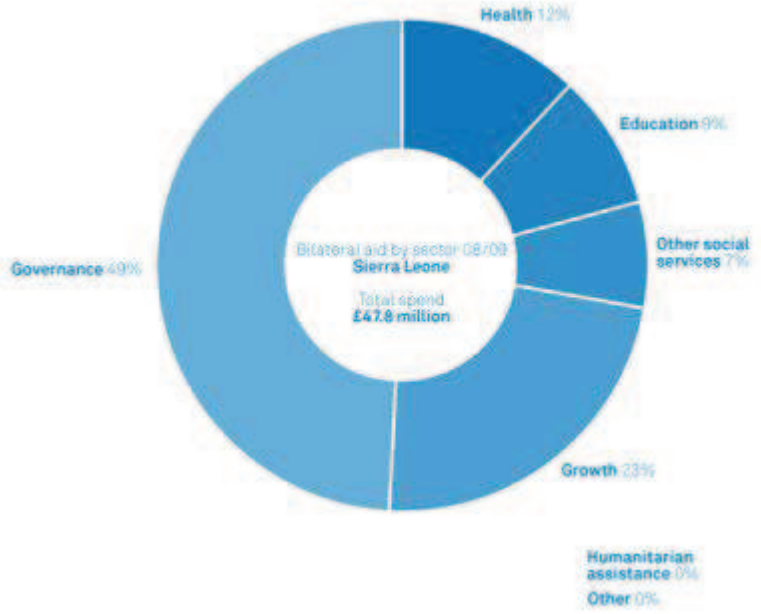
QUANTIN, P. Démocraties et autoritarismes en Afrique subsaharienne : acteurs et enjeux de la construction des catégories. *Communication au 8e congrès de l'Association Française de Science Politique*, Lyon, 2005. Disponible en ligne : http://www.afsp.msh-paris.fr/archives/congreslyon2005/communications/tr4/quantin.pdf (Dernière consultation le 9 aout 2010).

Thèses

BERTOUT, V. *Actualisation des idées et des intérêts et régulation politique : la réforme de la décentralisation en Namibie.* Thèse: Université Montesquieu-Bordeaux IV, 2006.

Annexe1

Where UK bilateral aid goes - pie chart showing bilateral aid spending in Sierra Leone (2008/09) Pie chart of aid spending



Annexe2

UNOMSIL

LOCATION
Sierra Leone

HEADQUARTERS
Freetown

DURATION
13 July 1998 - 22 October 1999

SPECIAL REPRESENTATIVE OF THE SECRETARY-GENERAL AND CHIEF OF MISSION

Mr. Francis G. Okelo (Uganda) July 1998 - October 1999

CHIEF MILITARY OBSERVER

Brigadier-General Subhash C. Joshi (India) July 1998 - October 1999

STRENGTH
Initial authorized strength (July 1998): 70 military observers, a 15-person medical unit and 5 civilian police advisers; there was also a provision for 50 international civilian personnel and 48 locally recruited staff
Maximum deployment (November 1998): 41 military observers, a 15-person medical unit and 3 civilian police advisers; supported by some 30 international and 25 local civilian staff

Maximum authorized strength (August 1999): 210 military observers and 35 medical personnel; there was also a provision for 107 international civilian personnel and 69 locally recruited staff
Maximum deployment (October 1999): 192 military observers, 15 other military personnel and a 2-person medical team, supported by international and local civilian staff

CONTRIBUTORS OF UNIFORMED PERSONNEL

Bangladesh, Bolivia, China, Croatia, Czech Republic, Denmark, Egypt, France, Gambia, India, Indonesia, Jordan, Kenya, Kyrgyzstan, Malaysia, Namibia, Nepal, New Zealand, Norway, Pakistan, Russian Federation, Slovak Republic, Sweden, Thailand, United Kingdom, United Republic of Tanzania, Uruguay and Zambia

FINANCIAL ASPECTS

Method of financing
Assessments in respect of a Special Account
Expenditures from 13 July 1998 to 30 June 1999
$ 12.9 million gross ($12.4 million net)
Estimated cost for the period from 1 July 1999 to 30 June 2000
In August 1999, the Secretary-General estimated that the total projected cost of UNOMSIL for that period would amount to $40.7 million, excluding additional requirements should the mandate for the mission be expanded

UNAMSIL

Location: Sierra Leone
Headquarters: Freetown, Sierra Leone
Duration: 22 October 1999 to 31 December 2005
Special Representative of the Secretary-General and Chief of Mission:
Daudi Ngelautwa Mwakawago (Tanzania) December 2003—December 2005

Alan Doss (United Kingdom) [Officer-in-Charge] July 2003—December 2003

Oluyemi Adeniji (Nigeria) December 1999 – July 2003

Force Commander and Chief Military Observer
Sajjad Akram (Pakistan) October 2003 – September 2005
Daniel Opande (Kenya) November 2000 – September 2003
Vijay Kumar Jetley (India) December 1999 – September 2000

Police Commissioner Hudson Benzu (Zambia) March 2003 – September 2005

Joseph Dankwa (Ghana) December 1999 – February 2003

Strength Authorized maximum strength: 17,500 military personnel,
including 260 military observers (S/RES/1346) and up to 170 police personnel (S/RES/1436)

Maximum delpoyment (31 March 2002):
Military: 17,368; UN Police: 87; international civilian: 322; local civilian: 552

Strength as of 30 November 2005
1,043 total uniformed personnel, including 944 troops, 69 military observers and 30 police supported by 216 international civilian personnel, 369 local civilian staff and 83 United Nations Volunteers.

Contributors of Military Personnel Bangladesh, Bolivia, Canada, China, Croatia, Egypt, Gambia, Germany, Ghana, Guinea, India, Indonesia, Jordan, Kenya, Kyrgyzstan, Malawi, Malaysia, Nepal, Nigeria, Norway, Pakistan, Russian Federation, Slovakia, Sweden, Tanzania, Ukraine, United Kingdom, Uruguay and Zambia

Contributors of Police Personnel Australia, Bangladesh, Cameroon, Canada, Gambia, Ghana, India, Jordan, Kenya, Malawi, Malaysia, Mauritius, Namibia, Nepal, Niger, Nigeria, Norway, Pakistan, Russia, Senegal, Sri lanka, Sweden, Tanzania, Turkey, United Kingdom, United States, Zambia and Zimbabwe

Fatalities

169 troops, 2 military observers, 2 international civilians, 16 local civilians, 1 police, 2 others, 192 total

Financial Aspects

Method of financing: Assessments in respect of a Special Account

Expenditures:
1 July 1999 to 30 June 2000: $264,9 million
1 July 2000 to 30 June 2001: $494,4 million
1 July 2001 to 30 June 2002: $617,7 million
1 July 2002 to 30 June 2003: $603,1 million
1 July 2003 to 30 June 2004: $448,7 million
1 July 2004 to 30 June 2005: $265,0 million

Approved budget:
1 July 2005 to 30 June 2006 : $107,5 million

Total estimated expenditures:
$2.8 billion

Table des annexes

Annexe 1 ..... *533*

Annexe 2 ..... *529*

TABLE DES MATIERES

SOMMAIRE.....1

REMERCIEMENTS 5

INTRODUCTION 7

1: LA NATURE DU PROBLÈME.....12

2: HYPOTHÈSES 13

3: CADRE ANALYTIQUE 14

3.1 : L'ETAT AFRICAIN FACE À L'EFFONDREMENT 15

3.2.1 : LA NATURE DE L'ETAT AFRICAIN 16

3.2.2 : CONTEXTUALISER L'EFFONDREMENT DE L'ETAT 22

3.3 : LA RECONSTRUCTION DE L'ETAT EN PERSPECTIVE: 25

3.3.1 : DEUX MODÈLES EN COMPÉTITION 25

3.3.2 : VALEUR COMPARATIVE DU MODÈLE DE RECONSTRUCTION DÉMOCRATIQUE 25

3.3.3 : LA NATURE DE LA RECONSTRUCTION DE L'ETAT EN SIERRA LEONE ..39

3.4 : ASPECT THÉORIQUE 43

3.4.1 : L'ANALYSE SUR LA GOUVERNANCE MONDIALE 43

3.4.2 : L'APPROCHE INSTITUTIONALISTE 45

3.4.3 : L'APPROCHE DE LA DÉPENDANCE AU CHEMIN 47

4. MÉTHODOLOGIE 48

4.1 : MÉTHODE DE COLLECTE DES DONNÉES 49

4.1.1 : Les entretiens 49

4.1.2: Les sources documentaires 51

5 : Aperçu de la littérature 51

PREMIERE PARTIE EFFONDREMENT DE L'ÉTAT 57

Chapitre I La trajectoire de l'Etat en Sierra Leone 58

1: La nature de la société 60

2 : Le caractère de l'Etat colonial 66

3 : La nature du mouvement d'indépendance 75

3.1 : Un mouvement séquestré 75

4 : Identité politique..... 80

5 : Conclusion 84

CHAPITRE II Les fondements de la crise politique 88

1. Un paradoxe Sierra Leonais 88

2 : Personnalisation du pouvoir dans la Sierra Leone post-indépendance 90

3. Mauvaise gestion économique 99

3.1 : Capacité limitée de gestion économique et d'extraction des ressources **102**

4 : Coupure Etat-société 110

5 : Facteurs externes 119

6 : L'INSTABILITÉ POLITIQUE RÉGIONALE 126

CHAPITRE III LES MANIFESTATIONS DE LA CRISE..... 130

1 : CRISE DE LÉGITIMITÉ 130

2 L'INSTABILITÉ POLITIQUE 136

3 : LA DÉSINTÉGRATION INSTITUTIONNELLE 139

3.1 LA FONCTION PUBLIQUE 139

3.1.1 : TENTATIVE DE RÉFORME 145

3. 2 : LE SYSTÈME DE JUSTICE PÉNALE 147

3.3 : LA POLICE 149

3.4. : L'ARMÉE 152

4 : RAPPORT ETAT-SOCIÉTÉ 158

CHAPITRE IV LE CONFLIT ET SES EFFETS 168

1 : LA NATURE DU CONFLIT 173

2 : L'ÉCONOMIE POLITIQUE DE LA GUERRE 177

3 : IMPLICATIONS INTERNATIONALES ET RÔLE DES MILICES ET MERCENAIRES PRIVÉS 180

4 : LES EFFETS DU CONFLIT 185

4.1 : LES CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES 186

4.2 : IMPLICATIONS SOCIALES 193

4.3 : LES IMPLICATIONS POLITIQUES 196

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE 202

DEUXIEME PARTIE DYNAMIQUE DE LA RECONSTRUCTION DE L'ÉTAT : 205

CHAPITRE V: LA STABILISATION…… 206

1 : LA PAIX : UNIQUE OPTION POUR LES BÉLLIGÉRANTS : 206

2: LA SÉCURISATION DU PAYS PENDANT LES NÉGOCIATIONS DE PAIX : 210

2.1 : LA CONCLUSION D'UN ACCORD DE PAIX : 210

2.2 : LES INITIATIVES PARALLÈLES. 219

3. LES MISSIONS DES NATIONS UNIES. 220

4. LE PROCESSUS DE DÉMOBILISATION, DÉSARMEMENT ET RÉINSERTION (DDR) 226

4.1. BILAN : DDR, ...229

5 . LA DIFFUSION DU NOUVEL ORDRE ÉTATIQUE. 231

5.1. LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES. 233

5.2 : UN BILAN MITIGE 236

6. LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ (SSR). 237

6.1 LA POLICE 243

6.1.1 : CONCEPTIONS DE LA POLICE EN AFRIQUE 244

6.1.2 LA POLITIQUE DE LA RESTRUCTURATION DE LA POLICE. .249

6.1.3 L'ASSOCIATION DU SECTEUR PRIVÉ. 254

6.1.4 BILAN POLICE. 255

6.2 L'ARMÉE 257

6.2.1 : LA REFORME 258

6.2.2 : LA REORGANISATION DE L'ADMINISTRATION MILITAIRE .264

6.2.3 : L'ARTICUALTION CIVIL-MILITAIRE 267

6.2.4 : BILAN 269

6.3 : L'OFFICE DE LA SÉCURITÉ NATIONALE 270

6. 4 : LES PERSPECTIVES ET DÉFIS DES RÉFORMES DU SECTEUR DE LA SÉCURITÉ EN SIERRA LEONE **.....271**

6.5 : CONCLUSION 275

CHAPITRE VI LA RECOMPOSITION POLITIQUE..... 277

1 : RENOUVEAU DE LA GOUVERNANCE ÉLECTORALE 278

1.2 : LA COMMISSION NATIONALE ELECTORALE 280

1.2 : LES ELECTIONS GÉNÉRALES 287

1.3. CRÉATION ET RÔLE DES PARTIS POLITIQUES.....295

2. RENFORCEMENT ET DÉVELOPPEMENT DE LA SOCIÉTÉ CIVILE 300

2.1 CONCEPT ET PERSPECTIVES 300

2.2 L'EXPÉRIENCE SIERRA LÉONAISE 302

2.3. LES PRINCIPAUX ACTEURS 308

2.4. LES DEFIS 314

3 LE RÉDEPLOIEMENT D'INSTITUTIONS ÉTATIQUES ET NON-ÉTATIQUES COMPLÉMENTAIRES 317

3.1. LA COMMISSION NATIONALE DE LA DÉMOCRATIE 318

3.2. LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME 320

3.2. LE BUREAU DU MÉDIATEUR 321

3.4. LA COMMISSION INDÉPENDANTE CHARGÉE DES MÉDIAS ..322

4. LE PROCESSUS DE JUSTICE TRANSITOIRE 325

4.1. DEUX PRINCIPAUX MODÈLES **.....327**

4.2. LA COMMISSION VÉRITÉ ET RÉCONCILIATION 329

4.3. LA COUR SPÉCIALE 331

5. CONCLUSION : LE RÉTABLISSEMENT D'UN ORDRE LÉGITIME? 338

CHAPITRE VII FONDEMENTS ET CONTEXTE DE LA REFORME EN MATIERE DE GOUVERNANCE 341

1. LES FONDEMENTS DU PROCESSUS DE RÉFORME 343

1.1 LA DEPENDANCE ENVERS L'EXTERIEUR 352

2. NÉGOCIER LES RÉFORMES 357

2.1 LES MECHANISMES DE NÉGOCIATION 358

3. LES ACTEURS MAJEURS DES RÉFORMES 370

4. CONCLUSION 391

CHAPITRE VIII LA REFORME DE LA GOUVERNANCE : ANALYSES SECTORIELLES 393

1. LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION 395

2. LES RÉFORMES MACRO-ÉCONOMIQUES 401

2.1 LES PROGRAMMES DE RÉFORME 402

2.2 LES AXES DE LA RÉFORME 406

2.2.1. LES FINANCES PUBLIQUES 411

2.2.2. LES PRIVATIZATIONS 415

2.2.3. CONCLUSION 417

3. LA RÉFORME DU SECTEUR DE LA JUSTICE 419

3.1. L'HERITAGE DE LA MAUVAISE GOUVERNANCE 420

3.2. L'IMPACT DU CONFLIT 422

3.3 LES AXES DE LA REFORME 423

3.4. LA JUSTICE COUTUMIÈRE 428

3.5 LA REFORME DES LOIS OBSOLÈTES 431

3.6. LE PROJET DE DÉVELOPPEMENT DU SECTEUR DE LA JUSTICE

.....433

3.7. BILAN 435

4. LA DÉCENTRALISATION 438

4.1 LES PROGRAMMES DE RÉFORME 440

4.2 LES AXES DE LA RÉFORME 446

4.3. BILAN 449

5. LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE 456

5.1. LES PROGRAMMES DE RÉFORME 458

5.2 LES AXES DE LA RÉFORME 459

5.3. BILAN : LA RÉFORME DE LA FONCTION PUBLIQUE 464

6. CONCLUSION : LES SUCCÈS ET LES DÉFIS DES RÉFORMES EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE 467

CONCLUSION GÉNÉRALE 475

1. **LES PRINCIPALES CONCLUSIONS 477**

2. LA PORTÉE DES RÉSULTATS DE L'ÉTUDE 488

3. LE CAS SIERRA LÉONAIS COMME SOURCE DE LEÇONS POUR LA RECONSTRUCTION DES ETATS EN FAILLITE EN AFRIQUE.....494

BIBLIOGRAPHIE.....497

TABLES DES ANNEXES.....528

ANNEXE 1.....528

ANNEXE 2.....529