

# La réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau : une occasion à saisir

---

**Briefing Afrique N°109**

Dakar/Bruxelles, 19 mars 2015

---

## I. Synthèse

---

Les partenaires internationaux de la Guinée-Bissau se réuniront à Bruxelles le 25 mars pour étudier, entre autres, le dossier crucial de la réforme du secteur de la sécurité (RSS). Depuis quarante ans, l'armée a fait une dizaine de tentatives de coups d'Etat, dont trois réussies. Cette instabilité est un des freins au développement du pays. La configuration actuelle n'a jamais été aussi favorable à des avancées dans ce secteur : l'armée a été décrédibilisée par son dernier coup d'Etat en 2012 ; les élections de 2014 ont porté au pouvoir des responsables politiques moins dépendants des militaires car légitimés par les électeurs et appuyés par les partenaires internationaux ; enfin, ces derniers sont moins divisés qu'en 2012. Cette occasion ne doit pas être manquée. Les partenaires internationaux doivent fournir le soutien financier nécessaire, et le nouveau régime doit contenir ses tensions internes pour préserver sa légitimité et un contexte favorable à la RSS. Tous doivent garder à l'esprit que la réforme se fait dans la longue durée et qu'elle nécessite un arbitrage fin entre des groupes et réseaux aux intérêts divergents.

La Guinée-Bissau a longtemps vécu sous l'influence négative de l'armée. Sans exercer le pouvoir directement, celle-ci s'est autonomisée, devenant une vraie force politique. Elle a subi une ethnicisation graduelle, la communauté balante, qui représente environ un quart de la population, venant à la considérer comme son domaine réservé. Elle a connu enfin une dégradation institutionnelle et la montée d'un factionnalisme clientéliste qui a parfois pris un tour criminel, notamment avec l'implication de certains réseaux militaires dans le trafic de cocaïne.

L'apogée de la domination militaire a été atteint avec le coup d'Etat d'avril 2012. La dégradation socioéconomique qui a suivi a affecté la légitimité des militaires. Portés au pouvoir par les élections d'avril-mai 2014, les dirigeants actuels, qui ne doivent rien aux militaires, occupent une position d'autant plus forte qu'ils se sont alliés au principal parti d'opposition, qui cherche à renégocier ses liens exclusifs et encombrants avec l'armée et la communauté balante.

Au plan international, la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (Cedeao) s'est imposée depuis 2012 comme un acteur majeur, en particulier face à l'armée. Les autres acteurs internationaux s'accommodent maintenant de son rôle de chef de file sur ce dossier. Sa mission militaire (Ecomib) semble suffire à dissuader les militaires mécontents d'une action violente contre l'exécutif.

Ce contexte positif est toutefois menacé par les tensions persistantes entre le président José Mário Vaz et le Premier ministre Domingos Simões Pereira. Tous deux sont issus du même parti, mais la vie politique, marquée par le clientélisme, ainsi que la Constitution, qui définit un exécutif bicéphale, génèrent des tensions. Celles-ci pourraient entrer en résonance avec les suspicions sous-jacentes entre acteurs internationaux ou avec les anxiétés des militaires.

Le nouveau régime a amorcé une reprise en main de l'armée, renouvelant en partie la hiérarchie. La gouvernance et la situation économique et financière se sont améliorées. La RSS, elle, en est encore à un stade préparatoire, même si l'approche de la table ronde du 25 mars a amené le gouvernement à formuler ses besoins financiers : un programme de 270 millions de dollars sur cinq ans, qui comprend un fonds de pension spécial pour financer la mise à la retraite de centaines de militaires. Les demandes élevées du gouvernement pour le fonds de pension et les effectifs futurs des forces de défense et de sécurité (FDS) risquent d'affaiblir la mobilisation des soutiens et de se faire au détriment d'une vraie institutionnalisation des forces. Certaines dispositions sont peu fonctionnelles, d'autres sont risquées. Ces faiblesses devront être corrigées en route : il faut vite engager le processus et entretenir l'élan actuel.

Pour réussir la RSS et en faire un vrai facteur de changement, les acteurs nationaux et internationaux doivent prêter attention aux points suivants.

- ❑ Le président et le Premier ministre doivent s'abstenir de faire des FDS un enjeu de leurs luttes. Le président de la Cedeao et le président de la commission de la Cedeao doivent mener ensemble une facilitation entre les deux têtes de l'exécutif.
- ❑ La présence de l'Ecomib doit être garantie jusqu'à la fin du mandat du président Vaz (en 2019), son effectif pouvant être réduit selon l'évolution de la situation. L'Union européenne doit aider la Cedeao, qui en assure pour le moment la charge exclusive et a signalé des difficultés budgétaires, à financer l'Ecomib.
- ❑ Les acteurs internationaux doivent soutenir la RSS. Le comité de pilotage de la RSS doit reprendre une activité régulière pour favoriser transparence et coordination, et un comité de suivi réunissant autorités bissau-guinéennes et partenaires internationaux doit suivre tous les financements levés pour la RSS, sur le modèle de celui qui est prévu pour le fonds de pension spécial.
- ❑ Le recrutement de nouveaux soldats et certaines mesures du fonds de pension spécial, notamment pour les départs volontaires, doivent être revus à la baisse. La RSS doit tendre à moyen terme à une réduction des dépenses militaires, trop élevées dans un pays qui n'est pas l'objet de menaces extérieures immédiates.
- ❑ Les départs à la retraite doivent être financés, mais pas au détriment du financement de la construction de véritables institutions de défense et de sécurité. La Cedeao doit encourager l'Etat à consolider l'amélioration de la condition militaire dans un cadre formalisé, et à organiser les carrières des membres des FDS.
- ❑ Le rééquilibrage ethnique de l'armée, qui a figuré par le passé au programme de la RSS, doit en être exclu. Cette question n'aura d'issue qu'avec le traitement d'autres inégalités historiques dans différents secteurs.

## II. Un contexte favorable à la réforme

Le coup d'Etat du 12 avril 2012 a constitué le point culminant du processus d'ethnisation, de dégradation institutionnelle, de factionnalisation et d'interventionnisme politique et économique de l'armée, incarné par le chef d'état-major António Injai.<sup>1</sup> Mais cet excès de pouvoir a aussi marqué un tournant. Face aux difficultés économiques, l'armée a été contrainte d'accepter l'organisation d'élections. Les nouvelles autorités, bien élues et qui ne doivent rien aux chefs militaires, gouvernent avec le principal parti d'opposition depuis dix mois. Les partenaires internationaux, divisés lors du coup d'Etat, se sont rapprochés pour amener la transition à son terme, et la Cedeao est bien placée face à l'armée pour porter la réforme. Des tensions existent, fortes entre le nouveau président et le nouveau Premier ministre, plus diffuses entre les acteurs internationaux intéressés. Mais la configuration actuelle, inédite depuis l'accession du pays à l'indépendance en 1974, est favorable à la mise en œuvre de la RSS.<sup>2</sup>

### A. Une armée décrédibilisée

Entre le repli des bailleurs de fonds, la crise du cajou, principal produit d'exportation, et la dégradation de la gouvernance, la période 2012-2014 a été une catastrophe socioéconomique.<sup>3</sup> Les arriérés de salaires se sont accumulés dans la fonction publique, la criminalisation de l'économie a été aggravée et l'exploitation des ressources naturelles a abouti au pillage du bois et des ressources halieutiques.

Tenus pour responsables de cette situation, les chefs militaires se sont discrédités aux yeux de la population, en particulier dans les villes.<sup>4</sup> Même parmi les Balantes, qui comptent pour un quart de la population mais sont très majoritaires dans l'armée, une critique a émergé, des cadres urbains mais aussi des paysans regrettant

---

<sup>1</sup> La Guinée-Bissau a accédé à l'indépendance en 1974 par une guerre victorieuse contre le colonisateur portugais. Depuis, l'ajustement entre le poids numérique et symbolique des militaires et leur coût a toujours échoué. L'armée n'a jamais exercé le pouvoir directement mais au fil du temps, des réformes manquées, des complots, coups d'Etat et assassinats associant segments de l'armée et de la classe politique, elle a échappé au contrôle civil. Traversée par de fortes tensions internes, elle est passée progressivement sous le contrôle d'officiers de l'ethnie balante, groupe historiquement marginalisé et qui considère y avoir un privilège d'accès. En l'absence de système de retraite, de dispositif de formation et de gestion des carrières, elle a fini par avoir une structure absurde, comprenant des effectifs trop importants, trop vieux, trop gradés et peu formés. Voir les rapports Afrique de Crisis Group N°142, *Guinée-Bissau : besoin d'Etat*, 2 juillet 2008, et N°190, *Au-delà des luttes de pouvoir : que faire face au coup d'Etat et à la transition en Guinée-Bissau*, 17 août 2012, ainsi que Marina Temudo, « From the margins of the state to the presidential palace: The Balanta case in Guinea-Bissau », *African Studies Review*, vol. 52, no. 2 (2009), p. 47-67; et « From "People's Struggle" to "This War of Today": Entanglements of peace and conflict in Guinea-Bissau », *Africa*, vol. 78, no. 2 (2008), p. 245-263.

<sup>2</sup> C'est bien l'armée qui, avec sa puissance de feu, a été à l'avant-garde de l'instabilité politique, et c'est bien d'elle que peuvent venir les menaces les plus significatives à la stabilité. Mais la force des liens et des circulations entre l'armée et la police et le fait que cette dernière connaisse des problèmes comparables de désinstitutionnalisation et de criminalisation font qu'il est raisonnable de les réformer ensemble. Le présent briefing traite donc des deux institutions, en accordant une place privilégiée à l'armée.

<sup>3</sup> Briefing Afrique de Crisis Group N°98, *Guinée-Bissau : les élections, et après ?*, 8 avril 2014, p. 3-4.

<sup>4</sup> De façon symptomatique, la participation populaire à la révolte militaire de 1998 est maintenant honteuse. Entretien de Crisis Group, homme politique, Bissau, 8 décembre 2014.

que les militaires et leurs alliés politiques ruinent la réputation de la communauté (« gâtent le nom », *dana nomi*, en créole), certains évoquant un risque de tensions intercommunautaires, voire de guerre civile.<sup>5</sup> Au sein de l'armée, Injai lui-même s'est vu reprocher son favoritisme étroit.<sup>6</sup>

Le temps a aussi fait son œuvre. Les chefs militaires sont de moins en moins nombreux à pouvoir se réclamer de leur participation à la guerre d'indépendance. Le sentiment de supériorité morale qu'ils ont longtemps eu face aux politiciens, considérés comme des privilégiés pleutres et corrompus, s'est estompé.<sup>7</sup>

## B. *Un pouvoir civil légitime*

Le pouvoir civil issu des élections d'avril-mai 2014 est le plus légitime que le pays a connu depuis longtemps. La participation électorale a été proche de 90 pour cent, et il n'y a eu aucune contestation sérieuse des élections. Surtout, ni le président José Mário Vaz (« Jomav »), ni son Premier ministre Domingos Simões Pereira (« DSP »), tous deux issus du Parti africain d'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert (PAIGC), ne doivent quoi que ce soit à des chefs militaires. S'il y a quelques rumeurs et même des accusations sur leur gestion passée des fonctions politiques qu'eux-mêmes ou leurs proches ont occupées ainsi que sur le financement de leurs activités politiques, ils n'ont jamais été accusés d'implication dans les complots meurtriers qui ont marqué l'histoire du pays. Ils sont donc moins exposés aux pressions des segments compromis de l'élite sécuritaire. Par ailleurs, les fortes attentes de la population ont jusqu'à présent été satisfaites grâce à une reprise de l'économie, de la fourniture des services de base et de la croissance.<sup>8</sup>

Le pouvoir civil est d'autant plus solide face à l'armée qu'il s'est allié avec son principal rival, le Parti du renouveau social (PRS). Le PRS, inquiet de la montée d'un sentiment anti-balante, a remis en cause son identification à cette communauté et ses liens avec l'armée.<sup>9</sup> La mort inattendue en avril 2014 du chef du PRS, Kumba Yala, incarnation de la ligne dure, a achevé de faire basculer le parti, qui cherche à élargir sa base électorale au-delà de la communauté balante. Le PRS joue le jeu de l'union nationale, qui lui permet d'effacer son association avec la transition et le coup d'Etat de 2012 et de préserver l'accès à certaines ressources publiques. Cette ligne rend plus difficile pour les chefs militaires mécontents de mobiliser le PRS ou de lever le drapeau de la cause balante. Toutefois, elle ne fait pas l'unanimité au sein du PRS et de la communauté balante où des tenants d'une ligne ethnique dure demeurent.

<sup>5</sup> Entretiens de Crisis Group, Bissau et zones de Nhacra, Mansoa et Tite, janvier 2014. Il ne faut pas exagérer le risque de guerre ethnique. La Guinée-Bissau est un petit pays, avec un brassage ancien, une interconnaissance, des intermariages, le créole portugais comme langue commune, et un fort sentiment national. Christoph Kohl, « National Integration in Guinea-Bissau Since Independence », *Cadernos de Estudos Africanos*, no. 20 (2011), p. 86-109.

<sup>6</sup> Entretiens de Crisis Group, militaires et universitaires, Bissau, janvier 2014.

<sup>7</sup> En 2010 encore, un militaire justifiait l'implication de certains segments de l'armée dans le trafic de cocaïne, le considérant comme le pendant légitime et juste des détournements de l'aide internationale opérés par les civils. Entretien de Crisis Group, Bissau, 15 mars 2010.

<sup>8</sup> Les salaires de la fonction publique sont payés à temps, la fourniture d'eau et d'électricité s'est améliorée, et la croissance, négative en 2012 et quasi-nulle en 2013, est remontée à 2,6 pour cent en 2014 et pourrait atteindre 4,7 pour cent en 2015. « Guinée-Bissau : une croissance économique de 4,7% attendue en 2015 », *Xinhua*, 5 mars 2015.

<sup>9</sup> Entretiens de Crisis Group, responsables et militants du PRS, Bissau, mars 2014.

S'il subsiste une menace sur la stabilité du pays, elle semble venir pour le moment surtout de la tension au sein du PAIGC, entre le camp présidentiel et celui du Premier ministre.<sup>10</sup> Cette tension s'est nouée autour du congrès du parti en janvier-février 2014. Au terme d'une lutte très vive, Pereira a été élu président du parti, ce qui en faisait aussi, selon les règles du parti, son candidat à la primature. Mais ses adversaires internes ont empêché la désignation de son favori comme candidat à l'élection présidentielle, en se rassemblant autour de Vaz.

La Constitution semi-présidentielle du pays alimente cette tendance à la division : le Premier ministre, appuyé sur sa majorité à l'Assemblée, contrôle l'Etat et le processus législatif, et tous les acteurs, hommes politiques, entrepreneurs ou hauts fonctionnaires, qui au sein du parti comme en dehors sont en rupture avec lui, sont tentés de s'agréger autour du président pour renégocier leur position, bénéficier de sa protection ou se positionner en vue d'une alternance éventuelle. Le président tente pour sa part de s'appuyer sur ces allégeances pour renforcer son poids et préparer les échéances futures, les congrès éventuels du parti et les élections à venir, prévues en 2019.

Cette tension pourrait voir les adversaires de Pereira au sein même du PAIGC tenter de former une nouvelle majorité à l'Assemblée pour le censurer ou modifier la Constitution dans un sens présidentieliste. Le débat sur la Constitution a déjà été engagé, et une commission créée à l'Assemblée. Les deux camps ont échangé publiquement quelques critiques et accusations de corruption, et une surenchère pourrait affaiblir sérieusement la légitimité des autorités civiles et affecter leur capacité à faire face aux militaires et aux partenaires internationaux, et donc, à terme, les chances de succès de la RSS. Enfin, certains pourraient être tentés par de nouveaux complots politico-militaires. Si un coup d'Etat semble exclu, un assassinat sur le modèle de celui du chef d'état-major Tagme na Wai en 2009 semble encore possible.<sup>11</sup>

Mais le désir de stabilité, condition de l'accès à l'aide internationale, réduit considérablement le risque d'aventures politico-militaires. D'où les engagements répétés du président Vaz à laisser aller le Premier ministre Pereira au terme de son mandat. Celui qui prendrait le risque de casser l'équilibre pourrait voir sa popularité s'effondrer aux yeux d'une opinion publique en phase d'affirmation, en particulier dans les villes.

### C. *Une communauté internationale plus cohérente*

La suspension quasi-totale de l'aide internationale à l'Etat bissau-guinéen à la suite du coup d'Etat de 2012 a été vivement ressentie dans le pays. Il est maintenant clair pour tous les acteurs guinéens que de nouvelles tensions politico-militaires éloigneraient la « communauté internationale », qui a du mal à prêter attention à ce petit pays aux violences limitées et aux ressources non stratégiques, et déclencheraient une crise budgétaire, donc politique. La dépendance du pays envers l'aide internationale est devenue un facteur de stabilité.

<sup>10</sup> Une autre inconnue doit être mentionnée : le retour possible de Carlos Gomes Júnior, Premier ministre et président du PAIGC renversé en avril 2012, homme riche, influent, controversé et qui dispose encore d'une certaine popularité. Il est actuellement au Cap-Vert.

<sup>11</sup> Cette possibilité est évoquée explicitement dans le « Rapport sur l'évolution de la situation en Guinée-Bissau et les activités du Bureau intégré des Nations Unies pour la consolidation de la paix en Guinée-Bissau », 19 janvier 2015, p. 15.

Les partenaires internationaux ont d'autant plus de force aujourd'hui qu'ils sont plus unis et que la Cedeao exerce un rôle de chef de file sur le dossier de l'armée, rôle plus ou moins reconnu par les autres partenaires. Cela n'a pas toujours été le cas. Lors du coup d'Etat de 2012, l'attitude « modérée » de la Cedeao à l'égard des putschistes, déterminée par le Burkina Faso, la Côte d'Ivoire, le Nigéria et le Sénégal, avait suscité les suspicions du pouvoir PAIGC déchu et de la Communauté des pays de langue portugaise (CPLP), surtout de l'Angola et du Portugal.<sup>12</sup> Le peu de goût de la Cedeao pour le Premier ministre renversé, Carlos Gomes Júnior, et pour la présence militaire de son allié angolais à Bissau, était évident.

Mais la Cedeao a joué un rôle décisif dans l'achèvement de la transition, alors même que certains de ses Etats membres les plus impliqués, comme le Nigéria, le Burkina Faso et la Côte d'Ivoire, n'étaient pas enchantés de la victoire annoncée du PAIGC. Depuis, tous ces pays, ainsi que l'Angola et le Portugal, sont plus absorbés par leurs problèmes intérieurs et moins disponibles pour des aventures politico-militaires extérieures. De plus, c'est maintenant le Ghana, plus conciliant que ses voisins ouest-africains, qui exerce la présidence de la Cedeao et s'implique fortement sur la question bissau-guinéenne. Si l'espace diplomatique semble occupé principalement par la Cedeao et l'Union européenne (UE), qui disposent de ressources importantes, les Nations unies – représentées à Bissau par l'ancien président saotoméen Miguel Trovoada depuis le départ du timorais José Ramos-Horta – et l'Union africaine (UA) continuent de jouer un rôle discret mais important pour rapprocher les points de vue.

La Mission de la Cedeao en Guinée Bissau (Ecomib), une force de 600 hommes déployée en mai 2012, avait été critiquée pour son incapacité à empêcher les violations des droits de l'homme pendant la transition.<sup>13</sup> Mais elle a assumé pendant les élections un rôle de protection des institutions reconnu de tous.<sup>14</sup> Son mandat a été renouvelé jusqu'à la mi-juin 2015, mais la Cedeao a fait savoir qu'elle ne pourrait pas assumer seule son financement à l'avenir, et l'UE envisage de l'aider au-delà de cette date. La Cedeao est l'un des principaux bailleurs de fonds de la RSS, et elle dispose de relais économiques au travers de la Banque ouest-africaine de développement et de l'Union économique et monétaire ouest-africaine, ainsi que, en cas de dérapage, de l'arme du blocus physique et financier. Sa position modérée à la suite du coup d'Etat lui a permis de se placer en médiateur pour les chefs militaires face aux pressions internationales. La Cedeao dispose enfin de l'avantage d'une connaissance des problématiques spécifiques aux armées africaines.

Mais cette position de force reste à consolider pour plusieurs raisons. La dégradation des relations entre le président et le Premier ministre pourrait recouper et raviver le clivage entre Cedeao et CPLP, Vaz semblant plus lié à la Cedeao et Pereira à la CPLP.<sup>15</sup> Les suspicions de collusion entre la Cedeao et les putschistes de 2012 demeurent, au PAIGC, dans une partie de l'opinion, dans certains segments de l'armée mais aussi parmi les partenaires internationaux.<sup>16</sup> Certains diplomates jugent

<sup>12</sup> Rapport de Crisis Group, *Au-delà des luttes de pouvoir : que faire face au coup d'Etat et à la transition en Guinée-Bissau*, op. cit., p. 12-17.

<sup>13</sup> L'Ecomib n'a pas un mandat de maintien de la paix, mais de sécurisation et d'appui à la RSS.

<sup>14</sup> L'Ecomib est intervenue pour protéger le président de la commission électorale et elle aurait empêché une provocation par des proches de la junte visant à interrompre le processus électoral. Entretiens de Crisis Group, policier et diplomates, Bissau, mars 2014.

<sup>15</sup> Entretiens de Crisis Group, journaliste, Bissau, 20 janvier 2015 ; diplomate, Dakar, 1er mars 2015.

<sup>16</sup> Entretiens de Crisis Group, Bissau, mars 2014 et janvier 2015.

que la Cedeao, pour éviter de se brouiller avec la hiérarchie militaire, ralentit son renouvellement et valide ses prétentions financières excessives. D'autres s'interrogent sur la capacité de l'organisation à assurer le suivi et la communication, voire sur la disponibilité des fonds annoncés, ou sur la capacité de la Cedeao à en éviter le mauvais usage.<sup>17</sup> S'exprime aussi parfois l'idée que la Cedeao veut se servir des partenaires internationaux pour financer son influence tout en gardant une quasi-exclusivité sur le secteur de la sécurité.<sup>18</sup>

Il subsiste donc encore entre les acteurs internationaux impliqués des susceptibilités et des méfiances. Mais la Cedeao est aujourd'hui mieux placée pour mener la RSS que l'UE en 2008-2010, qui n'avait qu'une mission préparatoire, pas de troupes, peu d'argent, et une faible insertion dans les forces de défense et de sécurité (FDS), ou que l'Angola en 2010-2012, qui avait une base diplomatique faible et semblait avoir choisi un camp.

### III. Une réforme déjà enclenchée

Certains observateurs regrettent la lenteur dans la mise en œuvre de la RSS depuis les élections d'avril 2014, s'interrogent sur la motivation des nouvelles autorités et de la Cedeao et soupçonnent une absence de vision. En réalité, des progrès notables ont été accomplis dans la gestion des FDS. L'approche de la table ronde des bailleurs a par ailleurs suscité la publication de propositions concrètes de la part du gouvernement, notamment sur le fonds de pension censé permettre le renouvellement des FDS. Des incertitudes demeurent toutefois sur le format, le coût, le financement et la réalisation des transformations de long terme.

#### A. Une reprise en main bien engagée

Celle-ci a débuté avec le limogeage express d'António Injai le 15 septembre 2014. Le pays et les partenaires internationaux craignaient une riposte, mais rien ne s'est passé.<sup>19</sup> Le gouvernement a accordé des garanties à Injai – une retraite confortable et une immunité face aux poursuites internationales.<sup>20</sup> La sélection d'un remplaçant a fait débat, le président Vaz finissant par choisir le 17 septembre le chef de son état-major particulier, le général Biague na Ntan. Ce dernier est balante et ancien combattant de la guerre d'indépendance, deux qualités précieuses. Il a dirigé la guardia fiscal, l'unité opérationnelle de la douane, avec de bons résultats.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> Entretiens de Crisis Group, Dakar, 30 novembre 2014 ; Bissau, 21 janvier 2015.

<sup>18</sup> La situation semble comparable, en inverse, à la relation entre l'Angola et la Cedeao en 2011-2012 : l'Angola avait alors une force militaire à Bissau et menait le jeu politique et diplomatique. La Cedeao, qui avait l'impression de n'être qu'une source de fonds pour la RSS, ne s'était pas prêtée au jeu. L'isolement consécutif de l'Angola avait à tout le moins facilité le coup d'Etat d'avril 2012.

<sup>19</sup> Un container d'armes aurait été saisi sur une propriété d'Injai et quelques-uns de ses partisans auraient été brièvement détenus. Entretien de Crisis Group, expert international, Bissau, 23 janvier 2015.

<sup>20</sup> Certains de ses enfants auraient aussi obtenu des bourses d'étude. Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, 22 janvier 2015.

<sup>21</sup> Na Ntan n'était pas dans le premier cercle d'Injai et n'a pas profité de ses « affaires », mais il est une figure influente, et il a été nommé vice-chef d'état-major de l'armée de terre peu après le coup d'Etat de 2012.

Au ministère de la Défense, le Premier ministre a nommé une femme médecin militaire, fille d'ancien combattant, Cadi Seidi, connue pour ses mauvaises relations avec Injai et ses liens avec la société civile et la Cedeao. Na Ntan et Seidi connaissent intimement l'armée, ont une réputation de sérieux, et les tensions entre leurs « patrons » respectifs, le président et le Premier ministre, ne semblent pas avoir affecté leur coopération pour le moment.

Si certains partenaires internationaux ont regretté que d'autres hauts responsables figurant sur les listes de sanctions adoptées par l'UE et les Nations unies après le coup d'Etat de 2012 restent en fonction, notamment les chefs des trois armes et le vice-chef d'état-major, d'autres remplacements moins spectaculaires mais peut-être plus importants se sont produits : les chefs du bataillon des *parácomandos*, du service de renseignement, du contre-espionnage militaire, de la logistique, et les commandants des zones militaires ont été renouvelés. Autres signes discrets mais importants, un militaire était condamné en février 2015 par un tribunal militaire à deux ans de prison pour trafic d'armes, et deux policiers et un militaire, par ailleurs suspectés d'implication dans les trafics illicites, ont été arrêtés pour enlèvement en décembre 2014.<sup>22</sup> Le trafic de cocaïne n'a cependant pas cessé en Guinée-Bissau et il impliquerait toujours certains officiers importants et leurs proches.<sup>23</sup>

Par ailleurs, la gestion de l'armée s'améliore, plus vite même que celle de la police : la bancarisation des salaires, plusieurs fois repoussée, a permis de réduire la masse salariale, de 1,2 milliards de francs CFA par mois à environ 920 millions, et le budget 2015 voit la part des dépenses des FDS tomber à 15,4 pour cent, trois points en dessous du budget de 2014.<sup>24</sup> Les non matriculés, qui seraient quelques centaines de jeunes intégrés sous Injai, ne peuvent plus être rémunérés et seraient déjà sortis des casernes. Surtout, cette mesure renforce la fidélité à l'Etat au détriment de la loyauté envers le chef de bande. La gestion du carburant et des approvisionnements en nourriture s'est améliorée, et les conditions de vie dans les casernes sont meilleures.<sup>25</sup>

## B. Une réforme au format encore incertain

Depuis l'indépendance, de nombreuses tentatives ont été faites pour régler les problèmes posés par les FDS. A la fin des années 1990, les partenaires internationaux ont ainsi soutenu une démobilisation qui s'est avérée décevante. La réflexion sur une réforme du secteur de la sécurité plus ambitieuse a été initiée en 2005, inspirée de l'action de la Grande-Bretagne en Sierra Leone.<sup>26</sup> Il s'agit d'organiser un mécanisme, aujourd'hui inexistant, de départ à la retraite des militaires trop âgés ou ayant le nombre d'années de service requis, mais aussi la réintégration à la vie civile des

<sup>22</sup> « Tribunal militar condena Elisio Mendes a dois anos de prisão efectiva », Portuguese News Network (PNN), 13 février 2015 ; « PJ detém chefe de operação da PIR Mussa na M'Batcha e Mário Fando dos Pára-comandos », O Democrata, 9 janvier 2015 ; courrier électronique de Crisis Group, officier de police, 3 janvier 2015.

<sup>23</sup> Entretiens de Crisis Group, diplomate, Bissau, 2 décembre 2014 ; expert en crime organisé, Dakar, 12 février 2015. António Injai avait été inculpé en personne en avril 2013 pour narco-terrorisme par la justice américaine. Il a rejeté cette accusation. « U.S. indicts Guinea-Bissau's military chief in drug case », *The New York Times*, 18 avril 2013.

<sup>24</sup> Entretien de Crisis Group, assistant technique international, Bissau, 20 janvier 2015 ; « Proposta Orçamento Geral do Estado 2015 », República da Guiné-Bissau, octobre 2014, p. 36.

<sup>25</sup> Entretien de Crisis Group, militaire, Bissau, 24 janvier 2015.

<sup>26</sup> « Documento de estratégias. Reestruturação e modernização do sector da defesa e segurança », República da Guiné-Bissau, octobre 2006.



volontaires ; d'améliorer le niveau de formation des militaires restants ; de recruter des jeunes, en majorité pour une courte durée, pour rééquilibrer l'armée en âge et en grade ; et de repenser les missions et l'équilibre au sein des FDS. Les soubresauts politico-militaires ont jusqu'à présent empêché la mise en œuvre de cette réforme.

Profitant de la stabilité depuis 2014, le gouvernement a relancé la réforme en révisant la liste des militaires et policiers censés quitter le service actif dans les cinq ans à venir, qui compterait un peu plus de 2 200 noms, puis en adoptant un décret-loi sur le fonds de pension spécial, le 26 février 2015.<sup>27</sup> Ce texte combine retraite mensuelle (entre 65 et 100 pour cent du dernier salaire) et « gratifications », une somme forfaitaire qui, pour les officiers, peut atteindre plusieurs dizaines de milliers de dollars.<sup>28</sup> Ce programme répond à une logique organisationnelle (il faut rajeunir les FDS), mais aussi politique. Plutôt que d'essayer d'exclure les éléments des FDS impliqués dans les troubles politiques ou les crimes passés, il s'agit de les encourager à quitter l'uniforme avec une pension.<sup>29</sup> Par ailleurs, les états-majors ont fait des plans pour la mise à niveau et l'équipement des forces. Dans le document global de stratégie de l'Etat qui doit être présenté à la table ronde de mars 2015, le coût de la transformation du secteur de la défense et de la sécurité est estimé à 167 milliards de francs CFA (270 millions de dollars) sur cinq ans, soit environ 13 pour cent du budget.<sup>30</sup> Les incertitudes sont cependant nombreuses.

En premier lieu, le format de la réforme, et en particulier du fonds de pension, est incertain. Le problème n'est pas tant celui du manque de sensibilisation des FDS.<sup>31</sup> Comme le confirment de nombreux militaires, il y a eu depuis 2006 beaucoup d'occasions de parler RSS dans les casernes, et les ONG Mon ku Mon et Voz di Paz ont joué un rôle appréciable dans la communication civilo-militaire.<sup>32</sup> Mais l'opacité quant aux détails des projets crée une sorte de cercle vicieux : chaque acteur national ou international, suspicieux des intentions des autres, hésite à clarifier sa position et inquiète ainsi tous les autres. La RSS souffre d'un décalage entre sa médiatisation et son absence de concrétisation et suscite autant d'attentes que de craintes. Si de nombreux engagements budgétaires ont été pris ces dernières années par les uns et

<sup>27</sup> La liste des partants potentiels a été révisée au terme d'une campagne de questionnaires individuels menée dans toutes les unités.

<sup>28</sup> Ce calcul se fonde sur un décret-loi de 1986, jamais appliqué, qui prévoit des avantages matériels (voiture, logement et mobilier) pour les officiers partant en retraite. A titre de comparaison, le programme lancé après la guerre de 1998-1999 prévoyait environ 1 000 dollars pour chacun des 11 000 démobilisés, sans pension mensuelle. A l'extinction du fonds de pension spécial, qui doit durer cinq ans, les militaires retraités sont censés être pris en charge par le fonds de pension ordinaire de la fonction publique, en cours de constitution.

<sup>29</sup> En guise d'avertissement, le décret-loi du 26 février 2015 sur le fonds de pension spécial, en son article 4, alinéa 3, énonce que ne peuvent bénéficier de pension ceux qui « pratiquent, participent ou collaborent à des actes de nature criminelle [...] ou qui mettent en cause la sécurité nationale ».

<sup>30</sup> « Guinée-Bissau 2025. Sol Na Iardi. Plan stratégique et opérationnel 2015-2020. Note sur le coût et le financement du portefeuille de projets », République de Guinée-Bissau, mars 2015, p. 5. Un expert suppose que les autres postes du budget RSS ont été gonflés pour faire apparaître le fonds de pension moins spectaculaire et plus acceptable. Courrier électronique de Crisis Group, Bissau, 24 février 2015.

<sup>31</sup> Voir par exemple Christoph Kohl, « The Reform of Guinea-Bissau's Security Sector. Between Demand and Practice », PRIF Report no. 126. Le double sens du mot *reforma* en portugais, qui signifie à la fois réforme et retraite, est souvent évoqué comme un problème.

<sup>32</sup> Entretiens de Crisis Group, militaires, Bissau, décembre 2014.

les autres, notamment pour le fonds de pension, le document de stratégie pour la table ronde ne mentionne qu'un million d'euros de financements acquis.<sup>33</sup>

Les militaires ont d'ailleurs en mémoire les réformes passées, qui ne leur offraient pas de garanties matérielles satisfaisantes. Les autorités et la Cedeao ont finalement choisi, avec le mécanisme des « gratifications », une formule attractive, en particulier pour les officiers. Il se pourrait d'ailleurs qu'elle soit trop attractive, notamment pour les militaires et les policiers qui, trop jeunes ou n'ayant pas servi trente ans, sont volontaires pour quitter les FDS. Selon le décret, ils devraient recevoir les mêmes gratifications que leurs aînés, malgré des temps de service beaucoup plus courts. Ces avantages pourraient susciter des appétits, déclencher des controverses sur les principes de sélection des volontaires ou préparer des tensions pour l'avenir, quand ceux qui ne partent pas dans les cinq prochaines années partiront à leur tour à la retraite.

Ce qui est acceptable, et même attractif, pour les militaires ne l'est pas forcément pour les partenaires internationaux, censés couvrir le gros des coûts. Certains ne cachent pas leur agacement : le fonds de pension est favorable à des responsables de haut rang dont certains sont impliqués dans des crimes, alors même que des secteurs sociaux majeurs reçoivent peu d'argent.<sup>34</sup> Des révisions à la baisse ont d'ailleurs déjà eu lieu dans le document de stratégie pour la table ronde.<sup>35</sup> Surtout, le fonds de pension, un outil de court terme, très politique, qui vise à éloigner pacifiquement une génération dont certains éléments ont posé problème, donc à gérer le passé de l'armée, semble mobiliser plus d'intérêt que la construction de l'armée à venir. Certains observateurs expriment déjà une inquiétude quant à la soutenabilité du niveau de pensionnement prévu quand, après cinq années, le fonds de pension spécial aura été remplacé par le fonds de pension général de la fonction publique.<sup>36</sup>

Les autorités ont multiplié les efforts, notamment à destination des pays de la CPLP – Angola, Brésil, Portugal – mais peu de partenaires ont pris des engagements fermes. La centralité de la Cedeao dans la RSS et le peu d'efforts en matière de communication semblent rendre la mobilisation des autres partenaires difficile. Un comité de pilotage établi depuis longtemps rassemble autorités guinéennes et partenaires internationaux autour de la RSS, mais il ne s'est réuni qu'une seule fois depuis les élections. La venue début mars 2015 d'une mission conjointe d'évaluation consacrée exclusivement à la RSS, facilitée par l'UA et rassemblant les Nations unies, la Cedeao, la CPLP et l'UE, est une bonne nouvelle de ce point de vue.

<sup>33</sup> Il s'agit probablement d'une contribution du Fonds de consolidation de la paix des Nations unies. Pour le fonds de pension, la Cedeao avait annoncé disposer de 43 millions de dollars et le Timor oriental de 15 millions de dollars, les autorités bissau-guinéennes doivent fournir 10 pour cent du montant sur le budget ordinaire (venant en partie au moins de l'aide budgétaire), et le Cap-Vert s'est engagé à contribuer au même niveau que ces dernières.

<sup>34</sup> Entretiens de Crisis Group, diplomates, Bissau, décembre 2014 et janvier 2015.

<sup>35</sup> La version de février 2015 prévoyait d'allouer à la réforme des FDS un tiers du montant total, soit 180 milliards de francs CFA, là où celle de mars 2015 prévoit un budget de 167 milliards, ce qui ne représente plus que 13 pour cent d'un programme renforcé par ailleurs. Dans ces enveloppes, le fonds de pension spécial passe de 66 milliards à 48 milliards. Comparer « Guinée-Bissau 2025 ... », op. cit., p. 5 et « Guinée-Bissau 2025. Sol Na Iardi. Plan stratégique et opérationnel 2015-2020. Note sur le coût et le financement du portefeuille de projets », République de Guinée-Bissau, février 2015, p. 5.

<sup>36</sup> En théorie, l'Etat doit abonder le fonds de pension général, en cours de constitution, avec les salaires économisés grâce à la prise en charge des militaires sortants par le fonds de pension spécial. Mais les calculs ont été faits avec des niveaux moins élevés de pensionnement. Courrier électronique de Crisis Group, expert international, 5 mars 2015.

Une incertitude pèse également sur le mode de gestion et la coordination de la RSS, qui peut affecter la mobilisation des partenaires et la mise en œuvre des réformes. La mauvaise gestion supposée ou avérée des fonds destinés aux forces armées a posé des problèmes parfois sérieux par le passé.<sup>37</sup> La confidentialité souvent réclamée par les responsables guinéens des FDS, y compris sur des données de base comme les effectifs globaux, n'aide pas. Pour la gestion du fonds de pension, une commission de suivi est prévue, qui comprendra les bailleurs de fonds, mais il n'existe pas de structure équivalente pour les autres aspects de la RSS.

Enfin, le programme de RSS actuel semble comprendre certains points problématiques. D'abord, les effectifs proposés par l'état-major pour les forces armées au terme de la réforme sont considérables. Alors même que l'armée est déjà très importante aussi bien par rapport au budget qu'à la population, est prévu un effectif final de 5 000 hommes, soit une augmentation de 500 hommes, là où le projet de 2006 prévoyait 3 440 hommes. Certes, il y aura moins d'officiers, donc une masse salariale plus réduite. Mais c'est avant tout une mauvaise idée de créer beaucoup d'ayant-droits aux emplois militaires sans savoir comment le contexte va évoluer et comment ils vont réagir quand le terme de leur service sera atteint.

Par ailleurs, le recrutement de jeunes tel qu'il semble pensé pour le moment, au travers d'un service militaire obligatoire (SMO), pose problème à plusieurs titres. D'abord, le système est bien peu « obligatoire », puisque chaque année, sur les plus de 34 000 jeunes atteignant l'âge de 18 ans, il ne pourra en retenir que 2 000 au maximum, en supposant un service militaire d'un an (ou 1 000 si le service dure deux ans). L'idée est d'ailleurs de ne recruter que parmi ceux qui ont un niveau scolaire minimum. S'il est évidemment souhaitable d'avoir des militaires qui ont été à l'école, cette approche fait fi de la fonction sociale qu'a jouée l'armée en Guinée-Bissau : une des rares chances d'obtenir un emploi formel pour des ruraux, balantes ou non, qui n'ont guère d'accès au système scolaire. Surtout, l'idée d'un SMO recrutant sur un niveau scolaire minimum a par le passé été associée à une tentative de « rééquilibrage ethnique » au détriment de la présence balante dans l'armée, ce qui a contribué à rendre les militaires balantes disponibles pour de nouveaux coups de force.<sup>38</sup>

Pose également question l'idée d'organiser une partie de l'armée en unités de production, agricoles notamment. Ce programme est estimé actuellement à plus de 55 millions de dollars.<sup>39</sup> De telles unités ont déjà existé dans le pays, et le budget inclut encore une ligne à cet effet, sans qu'on sache vraiment ce qui s'y passe. En Guinée-Bissau et ailleurs (Burundi, Mozambique), l'expérience montre que ces structures,

---

<sup>37</sup> En 2001, l'argent de la démobilisation a ainsi en partie été utilisé pour gérer les urgences – le paiement des salaires de la fonction publique – et la gestion du fonds avait été confiée à l'Organisation internationale des migrations. En 2004, le chef d'état-major Verissimo Seabra a été tué par des militaires qui l'accusaient d'avoir mal géré l'argent payé par les Nations unies pour la participation guinéenne à une opération de paix.

<sup>38</sup> Certains techniciens de la mission RSS de l'UE assumaient la nécessité d'un rééquilibrage ethnique de l'armée. Entretiens de Crisis Group, Bissau, 17 février 2009. Cette idée reste présente : Vaz a procédé au rééquilibrage ethnique de sa garde présidentielle, ce qui a été mal vu par les Balantes. Un militaire balante mécontent commentait ainsi cette décision : « Quand il faudra aller au combat, on va faire comme ça aussi : seulement dix Balantes, puis dix Peuls, dix Manjaks ... ». Entretien de Crisis Group, Bissau, 22 janvier 2015.

<sup>39</sup> « Produção agrícola : “Batalha de Komo” arranca em 2015 », Agência de Notícias da Guiné (ANG), 23 décembre 2014.

coûteuses et peu productives, autorisent des malversations et que leurs ressources sont rapidement appropriées par les responsables.<sup>40</sup>

#### IV. Maintenant ou jamais

##### A. *Préserver un contexte favorable*

Le problème est d'abord politique. La RSS ne peut à elle seule garder les militaires éloignés du politique ni même garantir que les sortants ne retourneront pas dans les casernes à l'occasion d'une nouvelle crise politique. Les acteurs politiques doivent s'efforcer de maintenir leur légitimité, et s'assurer que leurs luttes n'offrent pas à quelque chef militaire l'occasion d'exercer un rôle qui n'est pas le sien. Une responsabilité considérable revient au président et au Premier ministre. Ils doivent améliorer leurs relations de travail et continuer de s'exprimer avec prudence et d'une seule voix sur les questions de défense. Tout désaccord sur ce sujet pourrait laisser penser que l'un ou l'autre tente de repolitiser l'armée à son avantage, relancer la machine à rumeurs et à complots et décourager ainsi les partenaires internationaux. Président et Premier ministre doivent continuer de s'abstenir de courtiser les chefs militaires et ne pas laisser penser qu'ils pourraient avoir leurs favoris.

La Cedeao est idéalement placée pour engager une initiative pour aplanir les difficultés. A cet effet, les plus hautes autorités de la Cedeao, son président en exercice et le président de sa commission doivent effectuer au plus vite une mission à Bissau. Les engagements financiers, notamment de l'UE, doivent être confirmés afin de garantir la présence de l'Ecomib au second semestre 2015. Il faut réfléchir dès maintenant aux moyens de prolonger une présence, éventuellement réduite, jusqu'à la fin du mandat du président Vaz en 2019.<sup>41</sup> Il est important que la Guinée-Bissau achève pour la première fois de son histoire un cycle électoral complet afin que la pratique démocratique s'enracine.

##### B. *Entretenir le débat, assurer la transparence*

Pour construire la confiance des civils, des militaires et des partenaires internationaux, la transparence est décisive. L'opacité a commencé à se lever à l'approche de la table ronde. L'Etat doit rompre avec la confidentialité sur les effectifs et les budgets et rendre public l'ensemble des textes légaux se rapportant aux FDS. Dans le même esprit, les partenaires bilatéraux qui ont joué ou pourraient jouer un rôle dans le secteur, pays membres de l'UE, de la CPLP et de la Cedeao, mais aussi Etats-Unis et Chine, ainsi que les organisations multilatérales impliquées doivent confirmer ou faire connaître leurs engagements lors de la table ronde.<sup>42</sup>

<sup>40</sup> Courriers électroniques de Crisis Group, experts militaires, janvier-février 2015.

<sup>41</sup> Des chiffres divers circulent sur le coût de l'Ecomib : une source évoque 14,5 millions de dollars pour la seconde moitié de 2015, une autre entre 200 et 300 millions de francs CFA par mois, soit entre 2 et 3 millions de dollars au total pour six mois. Entretien de Crisis Group, diplomate, Bissau, 21 janvier 2015; courrier électronique de Crisis Group, diplomate, 8 février 2015.

<sup>42</sup> La Chine a par le passé construit de nombreuses infrastructures pour l'armée et elle a annoncé en décembre 2014 à un don de 4 millions de dollars de matériel militaire. Les Etats-Unis, quant à eux, semblent intéressés par la réforme de la police et de la justice.

Le comité de pilotage de la RSS, qui réunit les partenaires internationaux et nationaux concernés par la réforme et qui s'est réuni pour la dernière fois en septembre 2014, doit être réactivé au plus vite et se retrouver de façon régulière, et l'ensemble des acteurs internationaux intervenant auprès des FDS doit y participer de façon ouverte. Sans ce comité, il est difficile d'assurer la transparence, la coordination et le suivi de la RSS.

Compte tenu du degré attendu d'engagement des bailleurs de fonds dans la RSS, un fonds devra être créé pour centraliser les ressources levées. Il devra comprendre, comme le fonds de pension spécial, une commission de suivi où les partenaires internationaux conserveront un vrai contrôle sur les ressources.

### C. *Construire une institution viable*

Concernant le fonds de pension spécial, si la règle d'âge et d'ancienneté est d'application simple, les départs volontaires posent problème. Les partants volontaires seront apparemment traités selon le même régime, extrêmement favorable, que les militaires en fin de carrière, ce qui va créer des inégalités au sein des générations intermédiaires. Les conditions matérielles pour les partants volontaires doivent être révisées à la baisse. Mais la logique politique qui entend utiliser le fonds de pension pour éloigner des casernes un certain nombre de militaires impliqués dans des troubles politiques ou des actes criminels est pertinente. Elle constitue un compromis acceptable là où des poursuites judiciaires contre les militaires auteurs présumés de ces actes pourraient susciter des réactions violentes.

Il ne faut cependant pas sacrifier aux urgences politiques les nécessités de long terme. Il faut penser à la fois à la viabilité budgétaire et à la construction institutionnelle de l'armée et de la police, en leur gardant une taille réduite mais en construisant de vraies carrières, un cursus complet et cohérent de formations et d'examens qui détermine les montées en grade, une grille salariale moins inégalitaire, et un mécanisme de retraite normalisé. Il faut également vérifier la soutenabilité du fonds de pension général de la fonction publique, censé se substituer au fonds de pension spécial au bout de cinq ans. Tout ceci est décisif pour institutionnaliser les FDS et éviter qu'elles ne produisent une nouvelle génération de policiers et de militaires qui se sentent autorisés à intervenir dans l'espace politique en raison de l'incapacité du pouvoir civil à assurer ses obligations envers eux.

Pour assurer une vraie institutionnalisation, la cohérence, la continuité et l'engagement à long terme sont essentiels. L'implication d'un trop grand nombre de partenaires, engagés sur un temps court, pourrait poser problème de ce point de vue.<sup>43</sup> Les autorités et les acteurs internationaux, à commencer par la Cedeao, qui a acquis une responsabilité particulière dans ce dossier, doivent engager une discussion ouverte et réaliste sur les engagements et les capacités des uns et des autres.

Pour mobiliser les partenaires internationaux, les autorités civiles et militaires, appuyées par la Cedeao, doivent élaborer ensemble des plans réalistes, opérant de vrais arbitrages. La guerre d'indépendance est terminée, et dans un pays qui n'est soumis à aucune menace extérieure immédiate, l'armée d'après la RSS ne saurait comprendre 5 000 hommes. Avec cet effectif, la Guinée-Bissau, l'un des pays les plus pauvres d'Afrique de l'Ouest, aurait le nombre de soldats par habitant le plus élevé de la région, plus de 3,3 soldats pour 1 000 habitants, sans même compter la garde

<sup>43</sup> Christoph Kohl, « The Reform of Guinea-Bissau's Security Sector ... », op. cit.

nationale, équivalent local de la gendarmerie.<sup>44</sup> L'objectif de moyen terme doit bien être de réduire substantiellement la part de l'armée dans le budget de l'Etat, part qui atteignait encore 9,4 pour cent en 2014.<sup>45</sup> Le recrutement de nouveaux militaires doit se faire de façon progressive et raisonnée.

#### *D. Penser de façon globale la question de l'équilibre ethnique*

Il faut exclure l'idée que la RSS, dans les cinq ans à venir, puisse avoir comme objet une modification de la composition ethnique de l'armée. Un tel rééquilibrage, s'il n'est pas lié au rééquilibrage d'autres secteurs dont les Balantes se sentent exclus, comporte des risques considérables. Une « débalantisation » forcée de l'armée remettrait la question ethnique au cœur du débat public et donnerait des arguments forts aux tenants d'une ligne balante dure pour contester l'ensemble de la réforme de l'armée. De même, un service militaire obligatoire totalement lié au niveau scolaire, actuellement perçu comme associé à une volonté de rééquilibrage ethnique, doit être abandonné. Plus généralement, il faut éviter autant que possible de rentrer dans des logiques de quotas.

### **V. Conclusion**

---

Dix ans après la première mission préparatoire pour la RSS, huit ans après l'inscription du pays à l'agenda de la Commission de consolidation de la paix des Nations unies, et alors que deux missions militaires, celle de l'UE et celle de l'Angola, sont déjà venues et reparties bredouilles de Bissau, cette nouvelle tentative de réforme doit être la bonne. Mais pour crucial qu'il soit, le dossier de la RSS doit s'inscrire dans une vision plus large de l'avenir de la Guinée-Bissau. Si l'armée est devenue une cause majeure d'instabilité, sa situation en est aussi un symptôme, un effet, l'héritage d'une histoire bien particulière.

Il convient de ne pas oublier la fragilité économique et budgétaire du pays, sa dépendance envers les bailleurs de fonds, qui remonte à la guerre d'indépendance, la difficulté des politiques à maintenir leur légitimité et les jeux complexes qui les associent depuis toujours aux militaires. Indispensable pour avancer enfin sur les autres défis auxquels fait face le pays, le règlement de la question des FDS doit être effectué dans le cadre plus général de la transformation des relations entre l'Etat, la société et les bailleurs de fonds.

**Dakar/Bruxelles, 19 mars 2015**

---

<sup>44</sup> A titre de comparaison, la Guinée voisine, qui prévoit une RSS drastique, est actuellement à 2,6 pour 1 000 (gendarmerie comprise), et l'autre voisin de la Guinée-Bissau, le Sénégal, à 1,3 pour 1 000 (gendarmerie comprise). Tous deux ont une base budgétaire autrement plus solide.

<sup>45</sup> « Proposta Orçamento Geral ... », op. cit., p. 39. A titre de comparaison, au Sénégal voisin, pays confronté à un conflit de basse intensité dans sa région sud et très actif dans les missions de maintien de la paix, les forces armées représentaient 4 pour cent du budget de l'Etat.

## Annexe A : Carte de la Guinée-Bissau



---

## Annexe B : Liste des acronymes

---

Cedeao	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, Communauté des pays de langue portugaise, organisation internationale rassemblant les huit pays lusophones
Ecomib	Ecowas Mission in Guinea-Bissau, Mission de la Cedeao en Guinée-Bissau, contingent déployé en juin 2012 et mandaté pour rester jusqu'à juin 2015
FDS	Forces de défense et de sécurité
PAIGC	Partido Africano para a Independência da Guiné e Cabo Verde, Parti africain pour l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert, fondé par Amílcar Cabral en 1956, qui a mené la guerre d'indépendance contre le Portugal et a été au pouvoir jusqu'à la guerre de 1998-1999 ; présidé maintenant par Domingos Simões Pereira
PRS	Partido para a Renovação Social, Parti du renouveau social, un des premiers partis créé pour s'opposer au PAIGC après l'instauration du multipartisme, dirigé par Kumba Yalá jusqu'au congrès de décembre 2012, et par Alberto Nambaia depuis
RSS	Réforme du secteur de la sécurité
SMO	Service militaire obligatoire
UA	Union africaine
UE	Union européenne



## Annexe C : Chronologie

**1956** : Amílcar Cabral fonde le PAIGC, qui revendique l'indépendance de la Guinée et du Cap-Vert.

**1961** : Cabral annonce le passage à l'action militaire ; les opérations s'engagent en 1963.

**1973** : Cabral est assassiné à Conakry par des membres de la branche militaire du parti ; le PAIGC, qui contrôle 70 pour cent du territoire, déclare unilatéralement l'indépendance en septembre, sous la présidence de Luis Cabral, demi-frère d'Amílcar Cabral.

**Juillet 1997** : à la suite de la révolution des Œillets, le Portugal reconnaît l'indépendance de la Guinée-Bissau et du Cap-Vert ; en octobre, le PAIGC prend contrôle de Bissau.

**Février 1980** : Luis Cabral procède à une distribution très controversée de grades dans l'armée, qui jusque-là fonctionnait selon la distinction commandants/soldats.

**14 novembre 1980** : João Bernardo « Nino » Vieira, un des principaux chefs guinéens des FARP (la branche armée du PAIGC), marginalisé par Cabral, mène un coup d'Etat.

**Mars 1982** : tentative manquée de coup d'Etat du ministre des Forces armées Paulo Correia.

**1983** : lancement de la libéralisation économique.

**Novembre 1985** : nouvelle tentative de coup d'Etat menée par Paulo Correia ; en 1986, Correia et cinq autres accusés, tous balancés sauf un, sont exécutés.

**1986** : accord avec le Fonds monétaire international pour un plan d'ajustement structurel.

**Janvier 1991** : le président Vieira annonce la transition vers le multipartisme.

**Juillet 1994** : première élection multipartite, qui voit la réélection de Vieira.

**Juillet 1997** : entrée dans la zone franc.

**7 juin 1998** : le chef d'état-major Ansoumana Mané entre en rébellion ; la guerre éclate et Mané rallie une majorité de l'armée, ainsi que les opposants à Vieira, tandis que Vieira obtient le soutien militaire du Sénégal et de la Guinée.

**7 mai 1999** : les troupes de Mané prennent le contrôle du centre-ville de Bissau, et Vieira est contraint à l'exil.

**16 janvier 2000** : l'opposant Kumba Yala, chef du PRS, est élu président ; le général Mané laisse l'état-major à Verissimo Seabra Correia, mais exerce toujours une forte influence sur l'armée.

**23 novembre 2000** : les tensions éclatent entre Yala et Mané pour le contrôle de l'armée ; Mané, entré en rébellion, est tué peu après.

**14 septembre 2003** : le président Kumba Yala est renversé par un coup d'Etat mené par le général Seabra Correia ; sa mauvaise gestion est mise en cause.

**Mars 2004** : les législatives donnent une étroite victoire au PAIGC, et son président, Carlos Gomes Júnior, devient Premier ministre.

**Octobre 2004** : le général Seabra Correia est tué lors d'une mutinerie liée à une controverse sur le paiement des primes des soldats ayant participé à une mission des Nations unies au Libéria ; le général Tagme na Wai lui succède à l'état-major.

**Juin 2005** : Nino Vieira rentre d'exil sous protection de l'armée, et malgré l'opposition des autorités civiles, il remporte l'élection présidentielle, soutenu par Kumba Yala au second tour.

**Septembre 2006** : assassinat de l'ancien chef d'état-major de la Marine Lamine Sanha.

**Novembre 2006** : à la table-ronde de Genève, la Guinée-Bissau sollicite plus de 440 millions de dollars de financement, dont 180 pour la RSS.

**Janvier 2008** : lancement officiel de la RSS.

**Août 2008** : tentative de coup d'Etat de l'amiral Bubo na Tchuto ; arrêté, il parvient à s'enfuir et se réfugie en Gambie.

**16 novembre 2008** : le PAIGC remporte une nette victoire aux élections législatives et Gomes Júnior redevient Premier ministre.

**22 novembre 2008** : attaque manquée contre la résidence du président Vieira.

**6 janvier 2009** : le général na Wai ordonne le désarmement de la garde présidentielle, qu'il accuse d'avoir tiré sur son convoi.

**1er mars 2009** : le général na Wai est tué dans un attentat à la bombe à l'état-major ; le lendemain, le président Vieira est tué dans sa résidence par des militaires ; l'amiral Zamora Induta, proche du Premier ministre Carlos Gomes Júnior, devient chef d'état-major.

**5 juin 2009** : l'ancien ministre de la Défense Helder Proença et l'ancien ministre de l'Administration interne et candidat à la présidentielle Baciro Dabo sont tués dans la répression d'une tentative alléguée de coup d'Etat.

**28 juin 2009** : Malam Bacai Sanha, candidat du PAIGC, arrive en tête au premier tour de la présidentielle ; il remporte le second tour le 26 juillet.

**1er avril 2010** : l'amiral Induta est arrêté par son adjoint, António Injai, qui le remplace à l'état-major ; le Premier ministre Gomes Júnior est brièvement détenu ; l'amiral Bubo na Tchuto sort des Nations unies où il était réfugié et reprend en octobre la tête de la Marine.

**Mai 2010** : le Trésor américain annonce l'inscription de l'amiral na Tchuto et du chef d'état-major de l'armée de l'Air, Ibraima Papa Camará, sur la Drugs Kingpin List, qui sanctionne les acteurs majeurs du trafic international de stupéfiants.

**Août 2010** : les chefs d'état-major de la Cedeao et de la CPLP se retrouvent à Bissau pour préparer une feuille de route pour la relance de la RSS.

**20 septembre 2010** : jugeant inacceptable les événements du 1er avril 2010, l'UE retire sa mission préparatoire à la RSS et suspend son appui budgétaire.

**21 mars 2011** : l'Angola déploie à Bissau un petit contingent militaire, la Missang.

**26 décembre 2011** : une tentative de coup d'état menée par le général Watna na Lai est empêchée par la Missang ; l'amiral na Tchuto est brièvement détenu.

**9 janvier 2012** : le président Malam Bacai Sanha meurt de maladie.

**12 avril 2012** : une junte militaire, en lien avec António Injai, prend le pouvoir et arrête Carlos Gomes Júnior, Premier ministre sortant et favori pour le second tour de l'élection présidentielle.

**Mai 2012** : la mission militaire de la Cedeao, l'Ecomib, se déploie ; le mois suivant, la Missang se retire de Bissau.

**2 avril 2013** : l'amiral na Tchuto est arrêté au large de Bissau dans une opération de la Drugs Enforcement Agency américaine.

**7 juin 2013** : un gouvernement inclusif, comprenant le PAIGC, est mis en place.

**Février 2014** : au congrès de Cacheu, le PAIGC élit Domingos Simões Pereira président du parti ; José Mário Vaz est choisi peu après comme candidat à la présidentielle.

**13 avril 2014** : les élections législatives donnent 48 pour cent des voix et 57 sièges sur 102 au PAIGC ; le candidat du PAIGC, Vaz, qui est arrivé en tête du premier tour remporte le second tour le 20 mai avec 62 pour cent des voix.

**25 juin 2014** : le président Vaz nomme Pereira Premier ministre.

**15 septembre 2014** : le président Vaz écarte António Injai de la tête de l'état-major ; deux jours plus tard, il nomme le général Biague na Ntan, son chef d'état-major particulier.

**27 février 2015** : le décret sur le fonds de pension spécial des forces de défense et de sécurité est adopté en Conseil des ministres.

## Annexe D : A propos de l'International Crisis Group

L'International Crisis Group est une organisation non gouvernementale indépendante à but non lucratif qui emploie près de 125 personnes présentes sur les cinq continents. Elles élaborent des analyses de terrain et font du plaidoyer auprès des dirigeants dans un but de prévention et de résolution des conflits armés.

La recherche de terrain est au cœur de l'approche de Crisis Group. Elle est menée par des équipes d'analystes situées dans des pays à risque ou à proximité de ceux-ci. À partir des informations recueillies et des évaluations de la situation sur place, Crisis Group rédige des rapports analytiques rigoureux qui s'accompagnent de recommandations pratiques destinées aux dirigeants politiques internationaux. Crisis Group publie également CrisisWatch, un bulletin mensuel de douze pages offrant régulièrement une brève mise à jour de la situation dans la plupart des pays en conflit (en cours ou potentiel).

Les rapports et briefings de Crisis Group sont diffusés à une large audience par courrier électronique. Ils sont également accessibles au grand public via le site internet de l'organisation : [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org). Crisis Group travaille en étroite collaboration avec les gouvernements et ceux qui les influencent, notamment les médias, afin d'attirer leur attention et de promouvoir ses analyses et recommandations politiques.

Le Conseil d'administration de Crisis Group, qui compte d'éminentes personnalités du monde politique, diplomatique, des affaires et des médias, s'engage directement à promouvoir les rapports et les recommandations auprès des dirigeants politiques du monde entier. Le Conseil d'administration est présidé par Mark Malloch-Brown, ancien vice-secrétaire général des Nations unies et administrateur du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et par Ghassan Salamé, doyen de l'Ecole des affaires internationales de Sciences Po Paris. Ce dernier est également président par intérim de l'organisation du 1<sup>er</sup> juillet au 31 août 2014.

Le nouveau président-directeur général de Crisis Group, Jean-Marie Guéhenno, prendra ses fonctions le 1<sup>er</sup> septembre. Monsieur Guéhenno était le secrétaire général adjoint aux opérations de maintien de la paix des Nations unies de 2000 à 2008, et l'envoyé spécial adjoint des Nations unies et de la Ligue arabe en Syrie en 2012. Il a quitté ce poste pour présider la commission de rédaction du livre blanc français de la défense et de la sécurité nationale en 2013. Il est actuellement professeur et directeur du Centre pour la résolution internationale des conflits à l'université de Columbia.

Crisis Group a son siège à Bruxelles et dispose de bureaux ou de représentations dans 34 villes : Bagdad/Souleimaniye, Bangkok, Beyrouth, Bichkek, Bogotá, Dakar, Dubaï, Gaza, Islamabad, Istanbul, Jérusalem, Johannesburg, Kaboul, Le Caire, Londres, Mexico, Moscou, Nairobi, New York, Pékin, Séoul, Toronto, Tripoli, Tunis et Washington. Crisis Group couvre environ 70 pays et territoires touchés ou menacés par des crises sur quatre continents. En Afrique, il s'agit de : Burkina Faso, Burundi, Cameroun, Côte d'Ivoire, Erythrée, Ethiopie, Guinée, Guinée-Bissau, Kenya, Libéria, Madagascar, Nigéria, Ouganda, République centrafricaine, République démocratique du Congo, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Soudan du Sud, Tchad et Zimbabwe ; en Asie : Afghanistan, Cachemire, Corée du Nord, Détroit de Taïwan, Indonésie, Kazakhstan, Kirghizstan, Malaisie, Myanmar, Népal, Ouzbékistan, Pakistan, Philippines, Sri Lanka, Tadjikistan, Thaïlande, Timor-Leste et Turkménistan ; en Europe : Arménie, Azerbaïdjan, Bosnie-Herzégovine, Chypre, Géorgie, Kosovo, Macédoine, Russie (Caucase du Nord), Serbie et Turquie ; au Moyen-Orient et en Afrique du Nord : Algérie, Bahreïn, Egypte, Iran, Irak, Israël/Palestine, Jordanie, Liban, Libye, Maroc, Sahara occidental, Syrie, Tunisie et Yémen ; et en Amérique latine et aux Caraïbes : Colombie, Guatemala, Mexique et Venezuela.

Cette année, Crisis Group reçoit le soutien financier d'un grand nombre de gouvernements, de fondations institutionnelles et de donateurs privés. Crisis Group entretient des relations avec les agences et départements gouvernementaux suivants : l'Agence américaine pour le développement international, le ministère australien des Affaires étrangères et du commerce, l'Agence autrichienne pour le développement, le ministère canadien des Affaires étrangères, du commerce et du développement, l'Instrument de stabilité de l'Union européenne, la Principauté du Liechtenstein, le Département du Royaume-Uni pour le développement international, le Département fédéral des affaires étrangères de la Confédération suisse, le ministère belge des Affaires étrangères, le ministère danois des Affaires étrangères, le ministère finlandais des Affaires étrangères, le ministère français des Affaires étrangères, le ministère italien des Affaires étrangères, le ministère luxembourgeois des Affaires étrangères, le ministère néerlandais des Affaires étrangères, le ministère néo-zélandais des Affaires étrangères et du Commerce, le ministère norvégien des Affaires étrangères, le ministère suédois des Affaires étrangères, le ministère turc des Affaires étrangères, et Irish Aid.

Crisis Group entretient aussi des relations avec les fondations suivantes : la Carnegie Corporation de New York, la Fondation Adessium, la Fondation John D. et Catherine T. MacArthur, la Fondation Koerber, la Fondation Oak, la Fondation de Henry Luce, la Fondation Tinker, le Fonds Ploughshares, le Fonds Rockefeller Brothers, les Fondations Open Society, l'Initiative Open Society pour l'Afrique de l'Ouest, et Humanity United.

International Crisis Group

**Siège**

149 Avenue Louise  
1050 Bruxelles, Belgium  
Tel: +32 2 502 90 38  
Fax: +32 2 502 50 38  
[brussels@crisisgroup.org](mailto:brussels@crisisgroup.org)

**Bureau de New York**

[newyork@crisisgroup.org](mailto:newyork@crisisgroup.org)

**Bureau de Washington**

[washington@crisisgroup.org](mailto:washington@crisisgroup.org)

**Bureau de Londres**

[london@crisisgroup.org](mailto:london@crisisgroup.org)

**Bureaux régionaux**

Crisis Group dispose également de bureaux dans plus de 30 villes différentes en Afrique, en Asie, en Europe, au Moyen-Orient et en Amérique latine.

Consultez [www.crisisgroup.org](http://www.crisisgroup.org) pour plus d'informations