



András István Türke

## UE RSS/EUSSR GUINÉE-BISSAU : RÉUSSITE RELATIVE OU ÉCHEC PRÉDESTINÉ ?

La mission « UE RSS/EUSSR Guinée-Bissau » (16.06.2008 - 30.09.2010) constitue une nouvelle expérience importante parce qu'elle est la première mission de la PESD couvrant de manière intégrée l'ensemble du secteur de la sécurité associant la défense, la justice et la police. C'est aussi la première mission entièrement planifiée et pilotée dans le cadre de la Capacité Civile de Planification et de Conduite (CCPC/CPCC, établie en août 2007) pour les opérations civiles de gestion de crises menées par l'UE.

Dans quel contexte cette mission a été déployée et quelle est sa valeur ajoutée dans le processus de RSS ?

### *Le retour de Vieira et de l'attention européenne*

En 2005, le retour de l'ancien président, João Bernardo (Nino) Vieira de son exil au Portugal à la présidence de Guinée-Bissau, a donné un nouvel élan à l'influence portugaise dans la région. Ainsi le pays a tiré l'attention de l'Union européenne qui a adopté son propre concept de RSS en décembre 2005. Un groupe de contact international coprésidé par le Portugal et la CEDEAO, a été également créé en 2006. En 2007, la Présidence portugaise de l'UE a réussi à convaincre ses partenaires européens de commencer à mettre sur pied une mission de réforme du secteur de la sécurité en Guinée-Bissau.

Si à ce moment-là, les risques d'instabilité régionale susceptibles d'influer sur le processus de RSS étaient faibles, la Guinée-Bissau avait toutefois maintenu des liens avec le Mouvement des Forces Démocratiques de la Casamance (MFDC) du Sénégal, dont une partie des troupes a rejoint l'armée bissau-guinéenne.

### *La mise en place de la RSS après une DDR inachevée*

Après plusieurs programmes infructueux de DDR, mis en œuvre à l'issue du conflit armé en 1998-1999, un (nouveau) Programme de Démobilisation, Réinsertion et Réintégration des ex-combattants (PDRRI) a été présenté à Genève en mai 1999<sup>1</sup>. Ce programme se base sur le Programme de Réconciliation Nationale et de Reconstruction (PRNR).

Suite aux résultats mitigés de la troisième phase de DDR, certains affirment que les deux processus se développent difficilement et la RSS ne peut se baser sur une DDR inachevée. Les programmes de la RSS<sup>2</sup> en

<sup>1</sup> Pedro Correia, « L'après DDR en Guinée Bissau : les défis sociopolitiques et les problèmes sécuritaires », *DDR, Post-conflit et Développement en Afrique de l'Ouest*, Réunion du Groupe régional de travail organisée par le Club du Sahel et de l'Afrique de l'Ouest/ OCDE en partenariat avec la CEDEAO, Paria (Cap Vert), du 28 février au 1er mars 2007, Tome 2 – Document de travail,

<sup>2</sup> Sangreman, Carlos - Sousa Jr, Fernando - Zeverino, Guilherme, - Barros, Miguel, *A evolução política recente na Guiné-Bissau*, CESA - Documentos de Trabalho n° 70, Lisboa, 2006. ; Concernant les cadres historiques et géopolitiques, lire : Türke, András István, *UE RSS/EUSSR Guinée Bissau – Une « mission intellectuelle » et ses circonstances*, CERPESC Analyses, 10/AF/04/2009, 20 novembre 2009.

Guinée-Bissau se concentrent exclusivement sur le contexte domestique, sans prêter attention au contexte régional. Ce défaut semble cependant avoir été corrigé lors du dernier programme de DDR.

Les donateurs se sont maintes fois engagés simultanément dans la RSS et la DDR, mêlant souvent les deux processus, avec des conséquences plus ou moins heureuses. En effet, le rythme de chacun de ces deux processus semble trop différent pour cela. Par exemple, les soldats démobilisés ayant pris part aux programmes de DDR ont été utilisés pour établir une nouvelle force de police dans le cadre du processus RSS, sans prendre en compte le simple fait qu'un soldat n'est pas un policier et que, dans une situation politique instable, « transformer » un soldat ou un milicien en policier peut créer plusieurs problèmes. Pourtant, la communauté internationale a répété cette erreur à plusieurs reprises et rien n'a empêché le gouvernement bissau-guinéen à lancer un quatrième DDR.

La RSS actuelle en Guinée-Bissau remonte à novembre 2006, lorsque le gouvernement a présenté une stratégie nationale de sécurité (SNS/NSS). La communauté internationale, et notamment l'Union européenne, se sont massivement engagées en Guinée-Bissau, bénéficiant de plusieurs programmes de RSS dans le cadre des 8<sup>ème</sup>, 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> FED (Fonds européen de développement)<sup>3</sup>.

Malgré les efforts réalisés par la Guinée-Bissau, le Secrétaire général de l'ONU a évoqué, dans son rapport du 28 septembre 2007, la persistance de graves problèmes, comme la politique partisane, les machinations entre intervenants politiques, le mécontentement social et la menace alarmante posée par le trafic de drogues et le crime organisé. Le rapport reconnaît ainsi l'incapacité de la CEDEAO, et surtout de la mission de l'ONU sur place, la BANUGBIS de gérer seules le processus de « consolidation » la politique intérieure du pays.

#### *La préparation et le lancement de la mission européenne*

Au niveau de l'Union européenne, le Conseil de l'UE (sous la présidence portugaise) estime le 15 octobre 2007, qu'une action dans le domaine de RSS en Guinée-Bissau serait appropriée. Le 19 novembre 2007, le Conseil confirme sa position avant d'approuver, le 10 décembre 2007, les bases d'une éventuelle mission PESD.

Le 9 décembre 2007, lors du sommet UE-Afrique, la stratégie commune Afrique-UE consacre la promotion de la paix, de la sécurité et de la stabilité en Afrique et en Europe comme une priorité stratégique essentielle. Cette stratégie et la *Stratégie européenne de sécurité* de décembre 2003 sont les bases d'appui à la RSS dans les pays partenaires.

Dans une lettre datée du 10 janvier 2008 (sous la présidence slovène de l'UE), le gouvernement bissau-guinéen invite l'Union européenne à déployer en Guinée-Bissau une mission de l'Union européenne pour la RSS. La mission complète de façon cohérente les activités menées au titre du Fonds européen de développement et des initiatives communautaires. L'Union s'engage à fournir une assistance à titre consultatif, essentiellement au « Comité technique »<sup>4</sup>. Selon l'Action Commune de la PESC (2008/112), le contrôle politique et la direction stratégique sont assurés par le Comité politique et de sécurité de l'Union sous la responsabilité du Conseil.

Cette fois-ci la réaction rapide n'a toutefois pas été un facteur clé : le délai du processus de planification

<sup>3</sup> Security Sector Reform (SSR) in Guinea-Bissau, Africa Briefing Report, Egmont Palace, Brussels – 28 January 2008,

<sup>4</sup> Daniel Fiott, « European Union Security Sector Reform Missions: The Case of Guinea-Bissau », *European Security Review*, ISIS, Number 38, May 2008,

aura duré environ sept mois, alors qu'il peut être aussi court que 12-15 jours en cas d'urgence<sup>5</sup>. Ainsi la mise en œuvre s'est effectuée avec un peu de retard. La phase préparatoire a commencé vers la mi-avril, et la mission a officiellement débuté le 16 juin 2008 pour une durée prévue de 12 mois qui a été prolongée pour la première fois jusqu'au 30 novembre 2009.

L'UERSS dirigée par le général espagnol Juan Esteban Veràstegui<sup>6</sup> est composée d'une cellule de soutien logistique, de 15 à 21 experts internationaux du Portugal (11), de l'Espagne, de la France, de l'Allemagne, de la Suède, et de l'Italie (pour les conseillers et/ou pour l'administration).

Les Suédois, les Espagnols, les Français et surtout les Portugais fournissent 60% des effectifs. Les Allemands, les Italiens et un procureur américain complètent l'équipe. Le personnel déployé comprend principalement des conseillers militaires et des civils qui travaillent en collaboration respectivement avec les trois armes ainsi qu'avec la police judiciaire, le bureau national d'Interpol, le Parquet, les forces de l'ordre, et la quinzaine d'employés locaux de la mission.

Le Canada et le Brésil ont décliné l'offre de l'UE de prendre part à la mission (ce dernier pays a toutefois planifié l'envoi en 2009 d'une mission bilatérale de soutien aux réformes militaires). Le Cap-Vert et l'Angola pourraient participer à la mission.

#### *Le déploiement de la mission*

Bien que le Portugal, nation cadre, ait réussi à attirer l'attention de la communauté internationale, et notamment de l'Union européenne, sur la Guinée-Bissau, il faut également savoir que le projet portugais initial diffère de manière significative de la mission qui a finalement été lancée. En effet, le Portugal souhaitait voir se déployer une *mission militaire* plus utile à la stabilisation, (et uniquement dans ce cas) avec un responsable espagnol, mais les partenaires européens ont refusé un tel engagement, préférant une mission civile.

C'est la raison pour laquelle, après la décision de ses partenaires européennes, la nomination d'un Espagnol à la tête de la mission a finalement été assez mal perçue par les forces armées portugaises. Le Portugal avait eu déjà un chef de mission et il aurait été politiquement difficile d'obtenir la nomination d'un second. Toutefois, il a été décidé que l'adjoint du chef de la mission serait un Portugais. La composition majoritairement portugaise du contingent en fera *de facto*, mais de manière officieuse le chef de mission.

L'Italie, historiquement intéressée par la Corne d'Afrique, était opposée au lancement de la mission, tout comme la France qui n'était guère enthousiasmée par le projet. Un compromis a malgré tout été trouvé : la présidence portugaise a fait « tout » pour favoriser la préparation de la mission EUFOR Tchad/RCA, sujet marginalisé à l'époque, afin d'obtenir le soutien français à la mission en Guinée-Bissau<sup>7</sup>.

La mission UE-RSS Guinée-Bissau, établie à Bissau, la capitale du pays, à proximité de l'Assemblée nationale, dans un bâtiment ayant auparavant servi d'ambassade pour la France, est « guidée » par le Centre Satellitaire de l'Union européenne. Le budget de la mission était 5,6 millions d'euros jusqu'au 31 mai 2009. Les frais afférents au chef de mission sont pris en charge par le budget de la PESC, mais chaque État membre prend en charge les frais encourus pour la totalité des membres du personnel détaché par ses soins, y

<sup>5</sup> La première décision a été prise en Conseil des ministres de la Défense, le 19 novembre 2007 ; le concept général de la mission a été approuvé le 10 décembre 2007. Le concept d'opération (Conops) et l'Action commune 2008/112/PESC du Conseil relative à la mission de l'Union européenne visant à soutenir la réforme du secteur de la sécurité en République de Guinée-Bissau ont été approuvés le 12 février 2008. Le plan d'opération (OpPlan) a été validé par le COPS le 14 mai.

<sup>6</sup> Commandant des forces aéromobiles de l'Armée de terre espagnole, succédé par le colonel Fernando Afonso

<sup>7</sup> Hugo De Malo Palma, *European by Force and by Will : Portugal and the European Security and Defence Policy*, EU Diplomacy Papers 7/2009, Bruges, College of Europe, p. 16.

compris les frais de déplacement, les traitements, l'assurance maladie. Les États tiers qui souhaitent participer et apporter leur contribution sont les bienvenus.

La raison d'être de la mission est exprimée par le chef de la mission lui-même : « *Tout d'abord, ce n'est pas une réforme de l'UE mais une réforme voulue et décidée par les autorités de Guinée. Il y a un clair engagement des autorités politiques nationales, partagé par l'opposition. Ainsi, nous n'avons pas de rôle directement opérationnel. Nous sommes là pour donner des conseils, établir des plans pour le futur, transformer une décision stratégique en un concept opérationnel. Notre mission est avant tout intellectuelle.* »<sup>8</sup>

#### *La valeur ajoutée à la RSS*

L'UE RSS Guinée-Bissau vise à assister les autorités dans la restructuration des forces armées et des services de police afin de permettre à ces derniers de jouer leur rôle dans des domaines comme les enquêtes criminelles, la lutte contre les stupéfiants et la collecte de preuves dans le cadre de procédures judiciaires, ainsi que de développer le cadre juridique permettant de parvenir à ces objectifs. La mission soutient la formation, aide à obtenir l'équipement et les fournitures nécessaires et facilite la contribution des donateurs.

Selon le général Verastegui, l'un des objectifs les plus importants est de trouver une solution définitive au problème des anciens combattants, en reconnaissant la dignité qu'ils ont su conquérir durant les moments les plus difficiles de leur vie pour qui la réforme permettra de mettre sur pied une armée à même de sauvegarder les intérêts et l'intégrité territoriale en effectuant des missions pré-établies par la Constitution. ( « Une telle solution passe nécessairement par une reconnaissance du statut d'ancien combattant et par la mise en place d'une réforme créant une armée nationale capable de remplir ses fonctions dans le respect de la Constitution ») .

Les anciens combattants représentant un défi tant pour la mission de l'UE que pour la stabilité politique et sécuritaire du pays. En effet, l'absence d'un système de retraite fonctionnel pousse nombre de ces individus vers les trafics illégaux. La mise sur pied d'un système de retraite semble extraordinairement difficile dans un pays où même les fonctionnaires peuvent ne pas être payés pendant des années. Comment guérir une blessure sans s'occuper de centaines d'autres ?

Vingt ans après les premières missions communes de l'Union de l'Europe occidentale (UEO) et cinq années après les premières missions de la PESD, cet engagement met une fois de plus à jour les mêmes problèmes. Le premier de ces problèmes est la taille insuffisante de la mission. L'UE RSS Guinée-Bissau ne dispose pas de certaines expertises clés telles que l'analyse politique, la collecte de renseignements et la communication externe. De plus, la liaison avec Bruxelles laisse à désirer, la visibilité de la mission est assez réduite sur le terrain et la population bissau-guinéenne est peu informée sur son rôle.

La coordination avec le bureau de l'ONU s'avère insuffisante et a conduit à des malentendus et des carences informationnelles. Toutefois, selon un rapport du 22 avril 2009, les progrès d'ensemble sur la RSS sont plus lents que prévus et la mission n'ayant pas encore accompli son mandat. L'accès limité à l'expertise de la RSS et aux infrastructures de base, comme les espaces et les équipements de bureau, a également contribué aux retards, malgré la nomination par le gouvernement d'un Conseiller spécial pour la RSS et la lutte contre le trafic de drogue, auprès du Premier Ministre.

Comme dans le cas du Soudan, « le prestige » de la mission de l'Union européenne reste limité. Les rapporteurs soulignent que les fonctionnaires de la Guinée-Bissau sont souvent indisponibles pour assister aux réunions prévues visant à discuter de la RSS avec la mission européenne et il y a un certain nombre de

<sup>8</sup> Mission Guinée-Bissau: « rebâtir de zéro » (Gén. Verastegui) entretien fait par Nicolas Gros-Verheyde 20/05/2008, <http://bruxelles2.over-blog.com/article-22757901.html>

retards significatifs, notamment dans la mise en place des plans de restructuration de l'armée proposés par les Européens.

Au-delà des difficultés intérieures du pays, les mésententes au sein même de la mission, notamment des divergences de vue entre certains conseillers, conduisent également à une situation de blocage et à un taux élevé de rotation du personnel, ce qui ralentit grandement les avancées dans le secteur des forces armées.

Après l'assassinat du président Vieira, le 2 mars 2009, les pays de la région ont insisté sur la nécessité d'une intervention militaire extérieure afin de prévenir un coup d'Etat par l'armée. Cette option n'a toutefois pas été retenue par l'UE, qui a même refusé de déployer un contingent de police en appui (voir EUPOL RD Congo) à la mission RSS.

Dans la réforme du secteur de la police, plusieurs défis structurels sont à relever, neuf corps de police différents travaillant pour cinq ministres distincts. Cette structure a été réduite à quatre corps de police liés à deux ministères<sup>9</sup> :

- Police de l'ordre public (Ministère de l'Intérieur)
- Garde Nationale Guinéenne (Ministère de l'Intérieur)
- Service d'Information d'État (Ministère de l'Intérieur)
- Police judiciaire (Ministère de la Justice)

Un groupe de travail composé de représentants du Ministère de l'Intérieur, des Gardes-frontières, du Service d'incendie, des gardes-frontières, des conseillers de la mission européenne et des membres de la Coopération Bilatérale Portugaise, a été constitué pour accomplir ces tâches. Des réunions quotidiennes ont été organisées et plusieurs projets ont été élaborés ou étaient en voie d'achèvement.

En janvier 2010 le groupe de travail a été chargé d'aider à l'élaboration de la Stratégie policière pour l'archipel des Bijagos. Tous les rapports considèrent cette zone comme l'un des principaux points d'entrée de la drogue en Guinée-Bissau et soulignent les faiblesses du dispositif policier. Comptant environ 80 îles et îlots, les Bijagos ne disposent que de deux postes de police situés à Bubaque et Bolama, dont le mandat n'inclut pas la lutte contre le crime organisé et la surveillance. Dans le cadre de la RSS, le déploiement de six unités de police sur les îles Bijagos est prévu, sur les îles de Bubaque, Formosa, Caravela, Uno, Orango et Bolama. Ces unités auront pour mission principale d'assurer la présence de l'État, de faire respecter la loi, et de lutter contre les trafics illégaux et le crime organisé. Ces unités devront être équipées des outils nécessaires pour patrouiller entre les îles et remplir leur mandat. L'adoption de ces projets appartient aux autorités politiques et administratives de la Guinée-Bissau.

Ces textes ont été approuvés par le Conseil des ministres en décembre 2009. Deux d'entre eux, les lois organiques de la Police de l'ordre public (POP) et de la Garde nationale guinéenne (GNG), ont de plus été soumis à l'Assemblée Nationale du Peuple (ANP), respectivement en mars et en mai 2010 pour être finalement approuvés avec quelques amendements, comme le prévoient les dispositions constitutionnelles du pays<sup>10</sup>. L'adoption de ces textes, qui sont entrés en vigueur en septembre 2010, a mis fin à une anomalie juridique puisque les forces de sécurité n'étaient dotées, à l'exception du seul article XXI de la Constitution, d'aucun texte législatif définissant leurs attributions exactes et leur organisation. (La date prévue d'entrée en vigueur des textes était septembre 2010.)

<sup>9</sup> EU SSR GB NEWSLETTER – 2, European Union Mission for the Security Sector Reform in Guinea-Bissau, September 2009, pp. 1-2., <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1737&lang=fr>

<sup>10</sup> EU SSR GB NEWSLETTER – 5, European Union Mission for the Security Sector Reform in Guinea-Bissau, January 2010, pp. 1-2., <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1737&lang=fr>

Si l'adoption d'une législation adéquate est donc en bonne voie, sa mise en œuvre politique est de plus en plus contestée. Suite au limogeage du Chef d'Etat-major pro-Portugal, Zamora Induta, par le Premier ministre bissau-guinéen, Carlos Gomes Junior, le 1er avril 2010, une tentative de coup d'État a bouleversé le pays. Ce coup d'État, au cours duquel Carlos Gomez Junior a été emprisonné puis relâché le lendemain, visait à prendre le contrôle du trafic de cocaïne. La réaction de l'UE face à cette tentative s'est faite attendre : en juillet 2010, après qu'Antonio Njai (l'un des mutins d'avril soupçonné de participer au trafic de drogue) ait été nommé chef d'État-major, la chef de la diplomatie européenne, Catherine Ashton, propose la supervision de l'aide fournie à la Guinée Bissau. L'Union européenne s'inquiète soudain de la manière dont la RSS est menée au pays. L'avenir de la mission est dès lors remis en cause.

Le fragile équilibre actuel en Guinée-Bissau se base sur trois personnes : C.G. Junior (Premier ministre, PAIGC), Malam Bacai Sanha (président, PAIGC, hospitalisé en France et à Cuba) et Antonio Njai (allié de Na Tchuto). Kadhafi est un allié important de l'armée et du président Sanha.

## Conclusion

Faute de crédibilité, la mission de l'ONU en Guinée-Bissau s'avère inefficace, et le déploiement de la mission européenne n'a pas profondément touché les parties rivales. Les tensions et les affrontements persistent entre les différentes sections de la police, tout comme la culture de la vendetta qui règne entre elles. L'UE RSS n'est pas visible sur le terrain, et pendant plusieurs mois, les Européens ont été en quasi-coopération avec un président qui menaçait ouvertement de massacrer son chef d'État major et son Premier ministre. Malgré l'assassinat du chef d'État-major des forces armées et le président en mars 2009 et un coup d'État en avril 2010, finalement sur le plan juridique, les deux lois organiques les plus importantes ont été approuvées. Mais l'application de ces lois et la mise en pratique de l'esprit de la réforme restent fortement contestées.

Le plus grand problème c'est que le processus de réforme a été soumis à la rivalité politique et a été destiné à légitimer le président (par la présence internationale) et à affaiblir ses adversaires (par la restructuration des forces armées et des unités de police). Même si la mission européenne a bien accomplie son rôle, sa présence dans ce contexte est restée plutôt contestable et prématurée : Une situation piégée à éviter dans l'avenir. Comme par la mise en place du cadre juridique et les institutions de la démocratie un pays ne devient pas forcément démocratique d'un jour à l'autre, la mise en place d'une structure moderne du secteur de sécurité ne sécurisera le pays, si les Bissau-Guinéens n'arrivent pas à diminuer la corruption, les trafics illégaux et la rivalité (sanglante) entre les différents groupes politiques.

Le « prestige » de la mission européenne est resté limité comme au Soudan : les partenaires africains pouvaient négliger la présence et les propositions européennes (malgré une contribution financière européenne non négligeable), pour privilégier celles d'autres partenaires qui imposent moins d'obligations. Il est douteux que les plans élaborés ne restent que lettre morte comme en Géorgie (EUJUST THEMIS), et que ces missions augmentent vraiment la visibilité et le poids international de l'Union européenne. En 2010, l'Union européenne aurait eu deux choix : terminer la mission en un bon moment (date prévue d'entrée en vigueur des deux lois organiques) ou renforcer le processus de stabilisation par un engagement plus massif (mise en place par exemple d'une mission de police). A l'issue du coup d'Etat en avril, le premier a été retenu. Une décision sage et raisonnable qui est néanmoins un signe de faiblesse de l'UE qui cherche à ne pas assumer la responsabilité du processus.

Toutefois la question reste ouverte si la Guinée-Bissau peut être considérée comme un pays qui est prêt aux

réformes. Nous doutons que la RSS peut devenir efficace sans phase de DDR achevée. Pour assurer la transition il faudrait mettre en place une mission maritime de contrôle, destinée à arrêter la contrebande et élaborer une stratégie internationale pour toute la région (Gambie, Sénégal/Casamance, Guinée-Bissau, Guinée Conakry) afin de contribuer à la stabilité régionale.

---

Sources des images :

p. 1. Border Police, 25 June 2009, <http://www.consilium.europa.eu/>

p. 8. Border Police, 25 June 2009, <http://www.consilium.europa.eu/>

Liens :

EASBRIG <http://www.easbrig.org/>

---

Revue du CERPESC

### **La sécurité collective et la conception "groupe de combat" en Afrique**

*par András István Türke*

Revue du CERPESC, 10/03/2009

### **La suspension de la participation russe au traité sur les Forces Conventionnelles en Europe**

*par András István Türke*

Revue 23/02/2008

Rapport rédigé au sein de la Commission de Défense de l'AUEO et financé par l'Assemblée.

### **L'Opération EUFOR RD Congo**

*par Benoit Duffort*

Revue 05/12/2007

## REVUE CERPESC



**András István TÜRKE**

- docteur à la Sorbonne (Paris III)
- visiting fellow auprès de l'EUISS (2006)
- boursier-chercheur auprès du HIA
- stages auprès de l'AUEO
- fondateur du CERPESC
- [turkeandras@gmail.com](mailto:turkeandras@gmail.com)



**CERPESC - CENTRE EUROPÉEN DE  
RECHERCHE POUR LA PESC**

© Association Objectif Europe III - Sorbonne  
© Fondation Europa Varietas  
<http://www.europavarietas.org>

*Tous droits de traduction, d'adaptation et de  
reproduction par procédés réservés pour tous  
pays*