



**Promotion Romain Gary  
«2003-2005»**

**Cycle International Long  
Master en Administration Publique**

**Processus de Reconstruction Post-conflit d'une  
Administration Publique : l'exemple de la  
Sierra Leone**

Mémoire présenté par  
**M. Thierno Ba Demba DIALLO**

Sous la direction de : M. Alain Pekar Lempereur  
Fonction : Professeur de droit et de négociation, directeur d'IRENE (Institut de  
recherche et d'enseignement de la négociation en Europe)

**Février 2005**

## REMERCIEMENTS

*Je remercie très vivement l'Ecole nationale d'administration pour m'avoir permis de réaliser ce travail.*

*Sans les conseils avisés et les connaissances expertes du Professeur Alain Pekar Lempereur et de Marie-Pierre Auger, ce travail n'aurait pas pu voir le jour. A l'un j'adresse mes remerciements pour avoir accepté de me guider dans ce travail, à l'autre pour avoir partagé avec moi ses connaissances pratiques de la Sierra Leone et de l'Afrique de l'Ouest.*

*A Dominique Darbon,*

*A Dieynaba pour son soutien moral et ses petits plats.*

## SOMMAIRE

<b>TABLE DES ABREVIATIONS .....</b>	<b>3</b>
<b>Introduction.....</b>	<b>3</b>
1. Bref rappel historique : tentative d'explication des sources du conflit.....	3
2. Problématique de la reconstruction post-conflit.....	6
3. Enjeux spécifiques à l'administration publique.....	8
3-1 Définition du concept.....	8
3-2 Cas particulier de la Sierra Leone .....	9
<b>Chapitre I : Défis majeurs de la reconstruction post-conflit en Sierra Leone.....</b>	<b>11</b>
1. Défi politique et institutionnel.....	11
2. Défi de la sécurité .....	15
3. Défi économique et social.....	17
3-1 la pauvreté et l'exclusion .....	18
3-2 le fléau de la corruption .....	18
4. Déficience de l'administration et de la justice .....	20
4-1 l'administration .....	20
4-2 la justice .....	21
<b>Chapitre II : Stratégie et contenu de la reconstruction .....</b>	<b>23</b>
1. La reconstruction du <i>civil service</i> .....	23
1-1 Objectif et Méthode .....	23
1-2 Encadrement des réformes .....	26
1-2-1 la « <i>Civil Service Restructuring Commission</i> » .....	26
1-2-2 la « <i>Senior Executive Service</i> » pour guider la reconstruction .....	29
2. Décentralisation et gouvernance locale .....	30
2-1 Le niveau des districts .....	30
2-1-1 la mise en place de la décentralisation a suscité un long débat .....	30
2-1-2 la distribution territoriale du pouvoir .....	32
2-1-3 l'effectivité de la décentralisation .....	35
2-2 Résurgence des chefferies traditionnelles : les <i>paramount chiefs</i> .....	37
3. Autres réformes institutionnelles .....	40
3-1 Lutte contre la corruption .....	40
3-2 Réforme du système judiciaire .....	40
3-3 La commission Vérité et Réconciliation .....	41
<b>Chapitre III : Bilan et perspective de la reconstruction post-conflit .....</b>	<b>46</b>
1. Bilan prématuré .....	46
2. Bilan mitigé .....	46
2-1 Corruption rampante .....	46
2-2 Système judiciaire chancelant .....	50
3. Perspectives et recommandations .....	51
2-1 Communauté internationale .....	51
2-2 Organisations régionales et sous-régionales .....	51
2-3 Gouvernement de la Sierra Leone.....	52
<b>Conclusion .....</b>	<b>53</b>

### *Abréviations*

AFRC :	Conseil des forces armées révolutionnaires
APC :	All people congress
CDF :	Civil defense force
CEDEAO :	Communauté économique des Etats de l’Afrique de l’ouest
SCS :	Civil Service Restructuring Commission »
IMATT :	International military assistant training team
LURD :	Liberian United for Reconciliation an Democracy
MODEL :	Movement for Democracy in Liberia
MONUSIL :	Mission des nations unies en Sierra Leone
NEC :	National electoral commission
MRP :	Military reintegration program).
NCPC :	National council of paramount chiefs
NPRC :	Conseil national provisoire de gouvernement
ONG :	Organisation non gouvernementale
ONU :	Organisation des nations unies
OSD :	Operation Support Division
PIB :	Produit intérieur brut
PLP :	People’s liberation party
PNUD :	Programme des nations unies pour le développement
RUF :	Revolutionary united front
RUF-P	Branche politique
SLPP :	Sierra Leone people party
SES :	Senior executive service
USAID :	Organisme de coopération américaine

## Introduction

Les quinze dernières années ont été caractérisées par l'écllosion un peu partout à travers le monde de conflits dont la plupart ont un fondement identitaire. On se bat parce qu'on appartient à tel ou tel autre groupe national, ethnique, religieux ou culturel. Ces conflits de type nouveau ont pour cadre les Etats qui sont fragilisés et remis en cause dans leur intégrité. La Sierra Leone fait partie de cet ensemble de pays qui n'ont pas pu échapper à cette vague de contestation. Les causes du conflit sierra léonais sont identitaire, politique, économique, social et historique. La seule unanimité qui peut se dégager de la guerre que ce pays a connue, c'est l'atrocité des actes commis. Les conséquences humanitaire, économique, sociales et politiques sont telles que la reconstruction du pays demeure une tâche énorme.

### 1 Bref rappel historique : tentative d'explication du conflit

Le conflit sierra léonais peut être considéré comme le fruit de l'histoire coloniale et de l'évolution post-coloniale du pays. Depuis son indépendance acquise en 1961, le pays n'a pas connu de véritable amorce de démocratisation.

La pratique de l'*indirect rule* britannique avait dispersé le pouvoir à travers le pays aux mains de ce qu'ils ont alors appelé les « *paramount chiefs* » et fait de Freetown, la capitale, une sorte d'enclos ou d'avant-poste de la civilisation occidentale. Une telle situation a très tôt inscrit dans l'esprit des populations cette dichotomie entre ceux qu'on a nommés les civilisés qui étaient pour la plupart d'anciens esclaves britanniques ramenés (appelés les « *returnee* ») et les populations de l'intérieur du pays considérées comme indigènes. Il faut rappeler que cet « enclos de civilisation », que naguère on a appelé la Grèce de l'Afrique de l'ouest a abrité la première université en Afrique.

La Sierra Leone sous sa forme actuelle est le fruit du colonialisme britannique du 19<sup>ème</sup> siècle sur la côte ouest africaine. Elle a été créée pour des populations noires venant d'Angleterre et essentiellement composée d'anciens esclaves. Se limitant dans un premier temps à la seule ville de Freetown, l'avancée de la colonisation française du côté de la Guinée a poussé les anglais à étendre leur protectorat à l'intérieur du pays.

A la date de son indépendance, le pays est dirigé par le « Sierra Leone People's Party » (SLPP) qui maintiendra le pouvoir jusqu'en 1967. A cette date, le All People Congress (APC) dirigé par Siaka Stevens remporte les élections. Il ne deviendra cependant président

qu'une année plus tard à la suite d'un coup d'état militaire. En 1978 l'APC est déclaré parti unique. Son gouvernement corrompu mine les institutions du pays et instaure le clientélisme et le népotisme comme mode de gouvernement au parlement, dans la police, dans l'armée et dans l'administration. De cette situation va résulter un chaos. A Siaka Stevens succédera le général Momoh qui va davantage enfoncer le pays dans une dérive autocratique.

Les vingt dernières années ont vu se succéder à la tête du pays des gouvernements aussi bien civils que militaires abusant tous essentiellement du trafic du diamant, la principale ressource du pays. Le trafic du diamant a été à l'origine de toutes les guerres que le pays connaîtra. Le pays et son pouvoir feront l'objet de la convoitise des mafias et affairistes internationaux essentiellement russes, libanais et israéliens. La situation du pays a été ni de guerre ni de paix pendant un certain nombre d'années. De tout temps, le pouvoir pour se consolider a eu recours à des milices privées et des sociétés internationales de sécurité. La Sierra Leone a pendant longtemps eu une armée composée seulement de 3000 hommes. C'est la privatisation de l'Etat ou plutôt de ce qui en tient lieu. C'est dans un tel contexte que survient une rébellion en 1991. Sous l'appellation de RUF (Revolutionary United Front), elle est dirigée par Foday Sankoh et commettra elle aussi des atrocités énormes contre les civils.

Le 23 mars 1991, une centaine de combattants libériens, burkinabés et sierra léonais, emmenés par Foday Sankoh attaque deux villages situés à l'Est du pays. L'objectif plus ou moins avoué était la déstabilisation du régime du général Joseph Momoh, au pouvoir depuis 1985. Il était soutenu par son ami Charles Taylor qui était alors président du Libéria et dont les ambitions expansionnistes et la prétention à vouloir étendre sa domination sur tout le territoire avoisinant le bassin de la rivière Mano étaient connus. Ce bassin comprend la Sierra Leone, le Liberia et la Guinée. Une telle entreprise a contribué à la déstabilisation de toute la région.

En avril 1992 le général Momoh est renversé par des officiers rebelles qui installent un Conseil national provisoire de gouvernement (NPRC) dont le capitaine Valentine Strasser prend la tête, devenant à l'âge de 26 ans le plus jeune chef d'Etat du monde. L'état d'urgence est déclaré et certaines dispositions de la constitution suspendues. Entre janvier et mai 1995, organisé militairement, le RUF mène des séries d'attaques sur l'ensemble du territoire sierra léonais. Le gouvernement fait appel à une aide extérieure pour répondre à ce qu'il a tenté de qualifier d'agression extérieure. Les Gurkhas, auxiliaires asiatiques de l'armée britannique, puis la société de sécurité sud-africaine Executive Outcome prêtent main forte au

gouvernement. Ils sont rejoints par la suite par des chasseurs traditionnels locaux regroupés en milice appelée les Kamajors. En juin 1995, un décret lève l'interdiction qui pesait sur les partis politiques depuis avril 1992. Le 16 janvier 1996 renversé par son vice-président Julius Maada Bio, Valentine Strasser est contraint de s'exiler en Guinée. Les élections prévues en février-mars sont maintenues. En mars 1996, un ancien diplomate de l'ONU, éloigné du pays depuis des années, et leader du Sierra Leone People Party (SLPP), Ahmad Tejan Kabbah est élu à la présidence avec 59,5 % des voix. Il forme un cabinet multi-ethnique et multi-partite et promet des négociations de paix avec le RUF. En fin novembre 1996, censé mettre fin à cinq ans de guerre civile, l'Accord d'Abidjan est signé entre le président Kabbah et le caporal Foday Sankoh, chef de la rébellion. Cet accord prévoit la conversion du RUF en parti politique, son désarmement et l'amnistie pour ses combattants. Une année plus tard, sous le prétexte qu'il détient des armes à feu, Foday Sankoh est arrêté au Nigeria. Le RUF intensifie ses attaques alors que la révolte gronde au sein de l'armée régulière qui accuse le gouvernement de recourir davantage aux milices privées plutôt qu'à elle. En mai 1997 un commandant issu du rang, Johnny Paul Koroma, s'autoproclame chef de l'Etat à l'issue du troisième putsch en cinq ans. Ahmad Tejan Kabbah fuit en Guinée alors que des troupes nigérianes tentent d'empêcher l'installation du nouveau président.

Le président Ahmad Tejan Kabbah, neuf mois après avoir été renversé, revient au pouvoir.

Le 23 octobre 98 Foday Sankoh est arrêté et condamné à mort par la Haute Cour de justice de Freetown. Son successeur à la tête du RUF, le colonel Sam Bockarie, menace de « tuer tout ce qui est vivant » s'il advenait quelque chose au chef historique du mouvement. En début 1999 dans le but de libérer son chef historique, le RUF lance des actions extrêmement violentes sur Freetown qui est envahi le 6 janvier ; on déplorera 6 000 morts. La mission de la MONUSIL est prolongée de deux mois le 11 janvier 2000 et la Banque mondiale et le FMI suspendent leur aide au pays le 19 février. En juillet de la même année lors d'un sommet de cinq présidents ouest-africains, l'accord de Lomé est signé entre les autorités sierra léonaises et la rébellion, prévoyant l'entrée du RUF au gouvernement. Le conseil de sécurité des Nations unies vote la résolution 1270 créant la mission des Nations unies en Sierra Leone(Minusil) pour garantir le respect des accords signés. En juillet 2000 la résolution 1306 du Conseil de sécurité de l'ONU décrète un embargo sur le trafic illégal de

diamants issus de Sierra Leone. Le RUF qui contrôle 90% des zones diamantifères et le Liberia qui exporte 60 fois plus de pierres qu'il n'en produit sont ainsi sanctionnés.

Le 15 novembre 2001, pour préparer les élections générales prévues le 14 mai 2002, une Conférence nationale consultative réunit toutes les parties représentatives du pays. Il est demandé l'accélération du processus de désarmement en cours et la levée de l'état d'urgence en vigueur depuis 1999. En mars 2002, sera ouvert à Freetown le procès de Foday Sankoh ajournée ensuite à plusieurs reprises.

Le 5 mai 2002 a eu lieu l'élection des *paramount chiefs*, chefs coutumiers, dans 149 chefferies administratives. L'APC, principal parti d'opposition obtient 27 sièges. La même année en mai, élections générales. Le président sortant Ahmad Tejan Kabbah est élu avec 70,6% des voix devant Earnest Bai-Koroma de All People Congress (APC, ex-parti unique), qui recueille 22,35% et l'ancien chef de la junte Johnny-Paul Koroma qui arrive en troisième position avec 4% des suffrages. Aux élections législatives, le Parti du peuple de Sierra Leone remporte 83 sièges.

## **2 Problématique de la reconstruction post-conflit**

La définition que la Banque mondiale donne de la reconstruction post-conflit s'appesantit sur l'impératif de la reconstruction globale de tous les éléments de base du système étatique.

*« rebuilding of the socio-economic framework of society and the reconstruction of the enabling conditions for a peacetime society [to include] the framework of governance and rule of law<sup>1</sup> »*

La reconstruction d'un environnement socio-économique fiable est l'une des conditions du succès de la reconstruction post-conflit. Ce n'est que dans un tel contexte que nous pouvons mettre en place les conditions nécessaires à l'instauration d'une paix durable. La reconstruction des institutions préalable à toute gouvernance est un point focal de la reconstruction post-conflit. Pour réussir une reconstruction post-conflit l'instrument que constitue l'appareil administratif est incontournable. Il est le bras armé de l'Etat, l'outil à travers lequel toutes les autres politiques doivent être mises en œuvre. Ce processus est

---

<sup>1</sup> Etude de la banque mondiale sur la reconstruction, 1998



d'autant plus important qu'à la fin des conflits le démantèlement de l'administration est de telle sorte qu'il est difficile pour un nouvel Etat de se relever et de mettre en œuvre toute politique.

Selon une étude du Centre international pour les études stratégiques et internationales<sup>2</sup> les piliers de base de toute reconstruction tournent autour de la sécurité, de la légitimité constitutionnelle, de la justice et de la réconciliation, du bien-être économique et social, de la bonne gouvernance.

La problématique de la sécurité concerne tous les aspects de la sûreté publique notamment l'instauration d'un environnement sûr permettant l'épanouissement de toutes les autres activités partie prenantes du processus de reconstruction. La sécurité suppose la suppression de toutes formes de milices parallèles qui caractérisent les Etats post-conflit et la mise en place d'unités de sécurité officielles dépendant du seul Etat et ayant vocation à protéger l'ensemble des populations. Une constitution légitime organise le pouvoir de telle sorte que l'ensemble de la population s'y retrouve. Dans un tel contexte la prise en compte de la différence et des sources premières du conflit est essentielle. La justice et la réconciliation sont indispensables pour la construction d'un commun avenir. Faire face à la situation économique et sociale des populations est central. En sortie de guerre, l'essentiel du tissu économique est au chaos. Il s'agit de reconstruire un environnement dans l'optique d'un développement durable. Le partage des ressources est au cœur des sources de conflit. La gouvernance et la participation des populations contribueront à la légitimation de l'ensemble des efforts de la reconstruction. Les populations doivent se sentir impliquées dans le processus de reconstruction. Une telle approche est essentielle.

Selon Kauzya<sup>3</sup> quatre phases ressortent du processus de reconstruction : la phase d'urgence qui répond à la nécessité vitale de la survie qui caractérise la fin immédiate de conflit. La seconde phase est celle de la réhabilitation des infrastructures de base et des équipements. La troisième phase est celle de réforme, qui correspond au changement du fonctionnement des institutions dans le but d'une meilleure efficacité et d'une plus grande effectivité et responsabilité de leur action. La dernière phase est la reconfiguration qui

---

<sup>2</sup> Centre international pour les études stratégiques et internationales, 2001

<sup>3</sup> John-Mary Kauzya, Approaches, Processes, and Methodologies for Reconstructing Public Administration in Post-conflict Countries The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops Marakkech, Morocco, 10-11 December 2002

redessine en profondeur les contours de l'administration publique. Cette phase suppose la mise en place d'un nouveau système de gouvernance qui peut impliquer une décentralisation ou un système fédéral, de revoir les rapports entre secteurs public et privé, les privatisations des entreprises nationales, etc.

Cette démarche est certes claire et permet de voir les différentes étapes du processus, mais ne retrace pas forcément la réalité de la reconstruction. La réforme et la reconfiguration peut dans beaucoup de cas ne regrouper qu'une seule étape. La phase d'urgence et de réhabilitation de même.

Le cas spécifique à l'administration publique pose des problèmes particuliers.

### **3. Les enjeux spécifiques à l'administration publique**

#### **3-1 Définition du concept**

Plusieurs tentatives de définitions ont été données de l'administration publique. Nous allons cependant retenir une approche assez récente, qui prend en compte tous les aspects d'une administration moderne.

Selon une définition donnée par Kauzya dans un rapport du PNUD, nous pouvons définir l'administration publique de la façon suivante :

*« Public administration can be conceptualised as an organisational structure, a system, a function, an institutional construct, procedures and processes or just a set of practices in the exercise of public authority<sup>4</sup> »*

Il ressort de cette approche quelques éléments pertinents dans la définition de l'administration publique : le premier élément est celui de considérer l'administration comme une organisation qui a une certaine autonomie de vie et qui se caractérise par un système qui lui est propre. C'est aussi un ensemble d'institutions, de procédures qui permettent à l'Etat d'appliquer sa politique. L'administration publique tout en étant une organisation autonome n'en demeure pas moins dépendante de son environnement politique, culturel et social qui lui

---

<sup>4</sup> Approaches, Processes, and Methodologies for Reconstructing Public Administration in Post-conflict Countries The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops Marakkech, Morocco, 10-11 December 2002

donne vie et forme. Ainsi, la reconstruction post-conflit en Sierra Leone ne va pas être la même qu'en Bosnie. La culture politique, l'histoire et les autres éléments de l'environnement sont déterminants quant au choix d'un modèle d'administration.

Il y a eu des mutations considérables dans le concept « administration publique » allant d'une vision traditionnelle neutre et centralisatrice et juridique à une vision faisant de plus en plus appel aux règles du management privé. C'est le *new public management* qui instaure dans la gouvernance publique les règles de la gouvernance d'entreprise. Le but essentiel est la recherche de l'efficacité, de l'effectivité et d'une administration plus responsable. Quelle que soit la définition ou approche retenue, et quelle que soit la terminologie retenue (restructuration, réhabilitation, re-building, reconstruction, réforme, reconfiguration etc.), l'objectif principal est d'améliorer l'administration publique dans le but de permettre à l'Etat de mieux assurer ses missions.

### **3-2 le cas particulier de la Sierra Leone**

La plupart des auteurs qui ont travaillé sur la Sierra Leone se sont confrontés à l'idée de savoir si dans ce cas particulier on pouvait parler d'Etat. Certains auteurs considèrent que la forme de pouvoir politique que la Sierra Leone post-indépendance a connue ne pouvait être dénommée Etat. Elle n'en avait pas les attributs de base. D'autres en parlant de la Sierra Leone ont préféré évoquer les concepts de « quasi-Etat », d' « Etat boiteux » ou de « collapse state » pour ne citer que ces expressions. C'est dire que bien avant la guerre, l'administration publique, si elle existait, était dans un Etat de déficience générale. Une telle configuration a peut-être même contribué à faire le lit du conflit.

Au niveau de l'administration locale, le gouvernement de l'APC a toujours pratiqué une politique de protection et de développement de l'institution traditionnelle de *Chieftancy*, pouvoir du chef traditionnel, comme instrument efficace de l'administration. Chacune des 146 souverainetés dans les trois provinces était présidée par un chef suprême. Il est aidé par des chefs de section qui sont responsables de leurs secteurs ou districts respectifs à l'intérieur de la souveraineté. Les conseils de souveraineté, avec l'aide des comités de souveraineté qui comprennent des membres élus, constituent l'administration de souveraineté de chacun des douze districts du pays. Dans la région ouest, c'est-à-dire à l'extérieur des districts de province, l'administration locale est entre les mains de conseils ruraux de district et de conseils ruraux de région. Le conseil urbain de district de Sherbro constitue un cas particulier.

C'est lui qui exerce l'administration locale dans la ville de Bonthe, à l'île de York et dans les régions adjacentes. Freetown, la capitale, et les trois capitales provinciales - Makeni, Bo et Kenema- sont administrées par leurs conseils municipaux respectifs. Ceux-ci sont composés de membres élus. A Freetown, chacun des huit quartiers choisit quatre conseillers qui élisent les *Aldermen* (magistrats de la cité) qui, à leur tour, élisent le maire.

Cette description que nous avons faite des chefferies locales n'est qu'une approche institutionnelle et formelle de la chose. La réalité de la vie politique du pays a montré que ces structures étaient plutôt les instruments locaux du pouvoir central. Elles ont permis à Freetown d'instaurer sa marque à l'intérieur du pays et de le contrôler. C'était essentiellement les courroies de transmission et d'application des exigences du pouvoir central, un instrument de sa politique fondée sur le clientélisme. La prise en compte de ces structures traditionnelles du pays dans la configuration de l'administration publique aurait pu contribuer à asseoir la légitimité des institutions. Les onze années de guerre civile ont détruit l'embryon d'administration qui faisait marcher cet Etat. La fin de guerre et l'instauration d'une paix durable ne pourra se faire que dans le cadre d'une reconstruction qui prendra en compte l'ensemble du contexte dans lequel elle a lieu. Ce contexte est politique, institutionnel, sécuritaire, économique, social et administratif. Après avoir dégagé ce contexte, il sera question d'analyser les politiques de réformes de l'administration publique qui ont été mises en œuvre dans le pays. Il sera enfin nécessaire d'établir un bilan d'étape, quoi que prématuré, du processus de reconstruction avant de dégager des perspectives d'avenir.

## **Chapitre I. Défis majeurs de la reconstruction post-conflit en Sierra Leone**

En janvier 2002, le président Kabbah a déclaré officiellement la fin des onze années de guerre civile en Sierra Leone. Depuis cette date, des efforts considérables ont été faits dans le but de consolider la paix et la sécurité dans le pays. Un programme de reconstruction avec le soutien de la Grande-Bretagne, des Etats-Unis, de la France, du Nigeria, de l'ONU, du PNUD, et de la CEDEAO a été mené. Malgré les milliards de dollars injectés dans la reconstruction du pays, des obstacles de taille demeurent et cristallisent tous les efforts des pouvoirs publics et de la communauté internationale impliquée dans la résolution du conflit.

Dans la recherche du développement de capacités institutionnelles pour faire face aux exigences très importantes de développement et la mise en place d'un système de gouvernance prenant en compte les réalités économique, culturelle, sociale et historique du pays, les zones post-conflit font face à des défis majeurs. Ces défis ne se limitent pas uniquement à la suppression du conflit et la mise en place et la reconstruction d'institutions et d'infrastructures mais réside aussi dans le changement des mentalités qui est indispensable pour la reconstruction d'une confiance et d'un espoir durable. Reconstruire le pays, c'est construire son avenir dans lequel les germes du conflit sont absents. Les enjeux auxquels fait face la Sierra Leone sont : politiques et institutionnel, sécuritaire, économique et social, judiciaire et administratif.

### **1. Défi politique et institutionnel**

Le premier des obstacles à la reconstruction post-conflit concerne le design constitutionnel propice pour l'Etat. Une telle formule doit se fonder sur un consensus unificateur de toutes les parties au conflit. Le but est de faire participer l'ensemble des factions précédemment en guerre à l'exercice du pouvoir politique. Il faut cependant noter que la recherche d'un tel consensus risque parfois d'aboutir à une solution fragilisant les institutions du pays.

Le second point le plus important tourne autour de la légitimité du pouvoir en place. Un texte émanant du Center for Strategic and International Studies, précise que *“having such a government is not only key to providing essential security, justice, economic and social*

*functions, but also to channelling the will, energies and resources of both the indigenous population and the international community*<sup>5</sup>”.

Un ordre constitutionnel accepté contribue à légitimer les pouvoirs en place. Une telle légitimité permettra d’instaurer une politique de réforme mieux acceptée des populations. A ce titre, la mise en place de nouvelles institutions qui ont permis le choix du président Kabbah en 1996 et sa réélection en 2002 et celle des conseils de district et *paramount chiefs* qui sont les héritiers des *chieftancy* des régimes précédents ont, sans l’achever certes, amorcé un cadre constitutionnel propice à l’instauration d’une paix durable.

L’élection du président Ahmad Tejan Kabbah s’est réalisée avec 70,6% des voix devant Earnest Bai-Koroma de All People Congress (APC, ex-parti unique), qui recueille 22,35% et l’ancien chef de la junte Johnny-Paul Koroma qui arrive en troisième position avec 4% des suffrages. Aux élections législatives, le Parti du peuple de Sierra Leone remporte 83 sièges. Le 5 mai 2002 à l’occasion de l’élection des *paramount chiefs*, chefs coutumiers, dans 148 chefferies administratives l’APC obtient 27 sièges. Cet ensemble d’élection qui a vu la participation de plus de 50% de la population dans toutes les zones du pays a contribué d’une part à légitimer le pouvoir en place et d’autre part à délégitimer l’opposition et la rébellion. La branche politique du RUF en obtenant seulement 1,7% des voix à ces élections a perdu toute crédibilité. Cette élection a fait resurgir la tension ethnique entre les deux principaux groupes ethniques du pays les Temne et les Mende. Le SLPP du président a obtenu l’essentiel de son soutien électoral dans la région sud qui est essentiellement peuplée de Mende tandis que l’APC a récolté la majorité de son suffrage au nord du pays peuplé par les Temne. Fort d’un tel soutien, le président Kabbah peut avec le soutien de la communauté internationale poursuivre le processus de reconstruction et initier des réformes de tailles de son administration et des autres secteurs de la vie du pays. Tel a-t-il été le cas ? Les réformes entreprises sont-elles positives pour le pays ? Prennent-elles en comptes les différents éléments de diversité et de pluralisme qui caractérisent le pays et qui ont alimenté le conflit ?

Le président Kabbah au sortir de ce suffrage a fait très peu d’efforts dans le but de réunir le pays autour de l’effort de reconstruction. Il n’a fait aucun effort dans le but d’élargir les bases de son cabinet à l’ensemble de la composante nationale. La formation du cabinet

---

<sup>5</sup> Center for Strategic and International Studies, 2002

aurait pu être l'occasion de regrouper autour du président l'ensemble de la classe politique pour l'œuvre commune de reconstruction.

Dans un contexte post-conflit, l'un des défis politique et institutionnel majeur tourne autour de la reconstruction d'une nation. Par nation, nous voulons dire la construction d'un sentiment d'appartenance, d'allégeances communes : faire revivre le sentiment de vouloir vivre ensemble au sein de l'espace naguère disputé. Un tel objectif suppose des réformes institutionnelles prenant en compte cette donne mais aussi un travail sur les référentiels dominant au sein du pays. Certaines notions sont sources de division et doivent être bannies du vocabulaire politique.

Les principales divisions que connaît le pays sont géographiques, politique, ethnolinguistiques et religieuses. Nous pouvons assister chez certains individus à une combinaison de ces différentes identités et parfois à une sorte de clivages transversaux (*cross-cutting cleavages*). Le critère géographique fait apparaître deux Sierra Leone : Freetown et l'arrière-pays. La capitale est considérée comme le lieu de la civilisation et l'arrière-pays comme celui de la barbarie. Certains auteurs comme Clapham ont ressorti cette dichotomie pour caractériser les agissements des rebelles de l'intérieur et coupeurs de mains. Selon cet auteur ces actes ont constitué une résurgence de la barbarie qui naguère a caractérisé ces peuples. Il faut cependant noter qu'une telle division n'a pas été opératoire dans ce conflit. Une bonne part des soldats qui ont soutenu le gouvernement de Freetown ont été recrutés à l'intérieur du pays. Les miliciens Kamajors à la solde de l'Etat central viennent aussi de l'intérieur du pays.

La division ethnique met face à face deux grands groupes : le groupe Mende au sud et au centre du pays et le groupe Temne au nord. A la fin de l'hégémonie politique des Krios (créole) des années d'immédiate post-indépendance ces deux grands groupes ont dominé le paysage politique du pays avec une rotation périodique à la tête de l'Etat. Les deux grands partis politiques retracent en partie ces clivages. Le SLPP du président Kabbah trouve l'essentiel de son soutien dans le groupe Mende du sud et du centre et l'APC qui est la première force d'opposition dans le groupe Temne.

D'autres sources de divisions en puissance existent mais n'opèrent pas tellement dans le cas sierra léonais, c'est le cas notamment de la religion qui pourtant occupe une place importante ailleurs en Afrique de l'ouest. C'est le cas du Nigeria où les clivages

géographiques et ethniques ont été accentués par les clivages religieux qui demeurent les plus saillants. Dans le conflit ivoirien aussi le clivage religieux pourrait être pris en compte. La période post-conflit se caractérise par l'émergence de nouvelles formes de pratiques religieuses à travers les nouvelles églises pentecôtistes et baptistes. Un phénomène qui se répand de plus en plus en Afrique.

Face à cette diversité, le président Kabbah a commis l'erreur de ne pas tenir compte de ces différents clivages dans la formation de son cabinet. Réconforté par le pourcentage obtenu lors de son élection, par la majorité absolue à l'assemblée nationale et aux élections locales, par le rejet systématique du RUF par les urnes, il n'a pas jugé nécessaire d'élargir les bases de son gouvernement à l'opposition. Une telle attitude fragilise plus encore un pays où la paix et la stabilité ne sont pas encore acquises.

La diversité de la représentation est l'une des clés de succès de tout processus de reconstruction. La plupart des zones post-conflit, à défaut d'adopter de telles mesures sur le plan formel, les ont instaurées sur le plan pratique. Certains ont encouragé le pluralisme même au niveau de la société civile encourageant la liberté d'expression et le pluralisme au niveau de la presse. L'exemple du Rwanda est en ce sens pertinent. C'est pour atteindre de tels objectifs que le forum des partis politiques a été créé au Rwanda pour assurer une forme de partage du pouvoir. Les partis politiques rwandais ont développé un code éthique que les politiciens et les organisations politiques respectent. Ce code qui a régi l'environnement politique rwandais durant la transition a été transformé en loi régissant maintenant les comportements dans le milieu politique.

Le caractère centralisé du pouvoir a contribué à l'avènement de la guerre en Sierra Leone. Un partage du pouvoir entre les différentes forces d'opposition devrait contribuer à asseoir un cadre de reconstruction plus stable et plus sûr. Un gouvernement d'unité nationale comme au Rwanda serait une bonne idée. Il faut pour le président Kabbah aller au-delà des seuls miliciens kamajor pour ouvrir l'Etat à toutes les parties du pays. Certes en 2002, la guerre a été déclarée officiellement terminée ; certes, la présence militaire onusienne commence à se retirer, mais la situation sécuritaire du pays reste encore fragile dans une sous-région où les conflits sont encore légion.



## 2. Défi de la sécurité

La Sierra Leone a fait de remarquables efforts pour mettre fin aux onze années de guerre civile que le pays a connues. Des efforts considérables ont été réalisés dans le sens de la pacification du conflit. Grâce à l'accord de Lomé, le RUF a été transformé en parti politique. La défaite de ce parti aux élections de 2002 et les efforts de démilitarisation du pays avec le soutien des Nations unies ont contribué à instaurer une certaine sécurité au sein du pays.

Cette sécurité peut être toutefois fragilisée par l'absence d'un véritable soutien de l'armée. Lors des élections de 2002 l'essentiel du vote des militaires s'est reporté sur l'opposition principale au président Kabbah. L'organisation du vote de l'armée à un jour distinct a permis au président Kabbah de jauger le soutien de cette dernière. Cette même élection a marqué la fragilité de la sécurité du pays. Elle a permis de voir la persistance des tensions inter ethniques et inter régionales. Le parti du président Kabbah, comme nous l'avons évoqué, a reçu l'essentiel de ses soutiens dans le sud et son opposant principal de l'APC conserve ses bases dans le nord du pays.

Le vote massif de l'armée en faveur de l'opposition a fait naître une certaine animosité et un esprit de méfiance des uns envers les autres. Pour cette raison, le président Kabbah a assis sa protection sur les milices qui sont ouvertement acquises à sa cause, c'est le cas des Kamajors transformés en "*civil defense force*" à la solde de l'Etat. Il avait fait d'un des chefs de ces derniers son ministre à la sécurité intérieure. Ce ministre sera par la suite destitué du fait d'accusations de corruption pesant sur lui. La méfiance demeure. Une telle situation fragilise l'Etat et instaure une incertitude profonde quant à l'éradication des causes potentielles de conflit.

Mise à part l'absence de violence physique, l'un des aspects les plus positifs des dernières élections a été de démontrer le très peu de soutien dont bénéficie le RUF. Le RUF-P (la branche politique du RUF) n'a obtenu que 1,7% aux élections de janvier 2002. Les dissensions internes du RUF sont pour la plupart à l'origine de cette défaite électorale. Les difficultés, notamment les impayés des soldats, les ont finalement déterminés à désertir les rangs de la rébellion. Le choix de Paolo Bangura comme candidat de la rébellion a creusé le fossé avec les partisans de Foday Sankoh, le chef rebelle emprisonné. En lieu et place d'un soutien au RUF-P la plupart des anciens rebelles ont rejoint les rangs du SLPP dans le sud et

dd l'APC au nord. Les liens du sang ont été déterminants dans le choix du parti politique pour les ex-rebelles. Les Temne ont naturellement choisi l'APC basé au nord et les Mende ont rejoint les SLPP.

Comme dans tout conflit, il y a les irréductibles. Il reste encore en Sierra Leone des partisans armés du RUF ; malgré la démilitarisation effectuée par les forces de l'ONU, ils peuvent constituer une menace potentielle à la paix et à la sécurité du pays dans cette période de fragile stabilité.

Le soutien massif du parti de Johny Paul Koroma, le PLP (people's liberation party) a atteint dans certains endroits jusqu'à 80% du suffrage militaire exprimé. Un parti qui n'obtiendra que 16% des suffrages aux élections législatives dans la région ouest de Freetown, ce qui lui permettra d'avoir deux sièges à l'assemblée nationale. Il n'atteindra que 3% aux élections présidentielles. Cette adhésion massive des militaires à ce parti est à la fois surprenante et alarmante si l'on sait que J.P. Koroma était l'une des principales figures du coup d'état de 2002. Une autre source d'inquiétude se traduit dans le soutien que les forces de police ont aussi apporté à l'opposition. La majorité de la police y compris l'OSD (Operation Support Division) qui constitue l'unité spéciale de la police, semble avoir soutenu l'APC. Beaucoup d'OSD sont originaires de l'ethnie Limba du nord. Un tel soutien libre de l'essentiel des forces de sécurité au président Kabbah est une démonstration du caractère libre et démocratique de l'élection, mais aussi et surtout d'une interrogation quant à la loyauté de ces forces aux pouvoirs publics en place.

L'omniprésence des Kamajors constitue aussi une source potentielle de conflit dans le pays. Le maintien de la *civil defense force* constituée essentiellement des kamajors est une sorte d'assurance de l'existence de forces d'allégeance. Certains analystes pensent que c'est sous la pression de ce groupe que le président Kabbah aurait décidé d'organiser séparément le vote chez les militaires. La forte victoire de l'opposition au niveau des forces aura permis à ces milices progouvernementales de se maintenir. Il faut cependant noter la naissance de dissensions entre le président Kabbah et les Kamajors surtout après le limogeage de l'un des leurs du gouvernement. Le 6 août 2003 le président Kabbah a été obligé de s'expliquer devant une assemblée de Kamajors sur l'accusation portée contre certains de ses membres de crimes contre l'humanité. Selon le président, des efforts doivent être faits dans le but de trouver une issue satisfaisante à cette situation. Selon le porte-parole des Kamajors, le seul tort qu'ils ont commis c'est de vouloir défendre leur pays contre des agresseurs.

*« the charges themselves had placed a severe stigma on a group of patriotic people, whose only crime was to have selflessly fought in defence of freedom and democracy in Sierra Leone. This is not only about Hinga Norman, it is about the future of thousands of other Kamajors who fought for the salvation of this country<sup>6</sup>.»*

Des frictions qui sont en partie dues à des tensions internes au SLPP pourraient aussi inquiéter la sécurité du pays. En 2001, le leadership du président Kabbah fut très fortement contesté par un groupe très puissant de Mende au sein du parti. Ce groupe maîtrise aussi les miliciens kamajors. Les accusations contre le ministre du transport Momoh Pujeh, l'un des principaux financiers kamajor, étaient considérées par ces derniers comme un message de défiance de la part du président Kabbah. Ce dernier a dû travailler à obtenir l'allégeance de quelques chefs kamajors au lendemain de la convention de son parti en mars 2002, incluant le vice-président Joe Demby et le chef Kamajor Sam Hinga-Norman inculpé aujourd'hui par le tribunal. Le refus du président de choisir Demby comme colistier était objet de discorde. Les potentialités destructrices de ces milices et de la *civil defense force* exigent de réfléchir à une solution durable.

Un risque sécuritaire serait lié au problème de la démobilisation et de la réintégration des anciens combattants qui pensent : *« we concede much by disarming and received little in return<sup>7</sup> »*

La sécurité régionale semble être atteinte avec le départ de Charles Taylor du Liberia. Mais de ce côté des efforts restent à faire dans une sous-région encore très instable.

### **3. Défi économique et social**

L'insécurité régionale n'a pas atténué le sentiment que les Sierras Léonais ont d'être entrés dans une nouvelle phase. Cependant, la phase de la reconstruction est encore fragile et la quasi-disparition d'une économie formelle est un obstacle de taille à toute forme de reconstruction. Des facteurs majeurs constituent un obstacle à l'émergence d'un tissu économique viable. C'est le cas d'une corruption endémique, d'une inégalité de la distribution des revenus provenant de l'exploitation des ressources naturelles, et d'une grande pauvreté.

---

<sup>6</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

<sup>7</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

Nous allons regrouper cet ensemble d'éléments autour de deux questions : le défi de la pauvreté et de l'exclusion, la gangrène de la corruption.

### **3-1 La pauvreté et l'exclusion**

Le conflit sierra léonais a pris place dans un contexte d'extrême pauvreté. Les gouvernements successifs du pays ont été incapables depuis l'indépendance d'amorcer un décollage économique. Ce pays comme l'a rappelé le président Kabbah dans un de ses discours avait un PIB supérieur à celui de Singapour à son indépendance. Il est cependant aujourd'hui l'un des plus pauvres au monde. La guerre a achevé de détruire le résidu d'économie formelle dont le pays pouvait se prévaloir. Le secteur public sur lequel reposait l'économie est devenu incapable de la diriger puisqu'il n'existe plus de secteur public, plus d'Etat. Ceux qui représentent les pouvoirs publics se sont comportés en délinquants, faisant du trafic de diamants leur activité favorite. Sous la complicité de commerçants libanais, israéliens et russes, la plupart des milliers de carats de diamants sierra léonais sont allés vers les boutiques suisses, anglaises ou d'ailleurs. De tels comportements et la guerre ont achevé de détruire le pays laissant les populations dans une extrême pauvreté. Dans un tel contexte de pauvreté, le gouvernement doit faire face à ce défi pour réunir les soutiens nécessaires à sa réforme. Sur le secteur privé, selon le programme de gouvernance intérimaire (1998), la production nationale est tombée à 50% de ses capacités. Le commerce extérieur formel est presque inexistant. Dans un tel contexte, aucun investisseur ne s'aventure. Les seules compagnies qui se sont précipitées aux portes du pays sont les grandes multinationales du diamant et d'exploitation d'autres minerais. Une réforme économique devrait tenir compte de la distribution régionale des ressources et faire en sorte d'instaurer un équilibre entre les différentes régions et groupes ethniques du pays. La rupture d'un tel équilibre pourrait susciter des vellétés de conflit.

### **3-2 Le fléau de la corruption**

Tandis que le président Kabbah a toujours été considéré comme un réformateur, plusieurs incidents de corruption ont été relevés durant les derniers mois. Une telle situation a contribué à ternir un peu son image et a réaffirmé la nécessité pour la communauté internationale de continuer à garder l'oeil sur les agissements de son gouvernement.

Des accusations de corruption ont été formulées à l'endroit de membres du cabinet. Okere Adams, ministre de l'énergie et des ressources maritimes et Momodou Koroma, ministre des affaires étrangères, ont été impliqués dans des affaires de corruption. Le gouvernement n'a, malgré ces accusations, lancé aucune investigation pour les vérifier. Une telle attitude a déçu la société civile et les ONG et occasionné des manifestations qui peuvent fragiliser la paix relative et surtout poser un frein à l'élan optimiste des bailleurs de fonds. Selon International Crisis Group : *“High levels of corruption contributed significantly to fuelling the conflict and could spawn renewed violence unless the international community takes the bull by the horns and demand a cleaner and more accountable government”*<sup>8</sup>

La majeure partie des zones post-conflit au monde est confrontée au phénomène de la corruption. La faiblesse des institutions ou leur simple disparition laisse la place à des organisations parallèles fondées sur la corruption et le marché noir. La pauvreté combinée aux très bas salaires des fonctionnaires et des travailleurs de façon générale constitue un environnement favorable à l'installation d'une pratique de corruption. La reconstruction et la mise en place d'une administration bien dirigée et des fonctionnaires bien payés, ainsi que d'un état de droit, pourraient être l'une des solutions à ce problème. Malgré les efforts faits, un long chemin reste à parcourir. La lutte contre la corruption est de la responsabilité aussi bien des pouvoirs publics du pays que de la vigilance de la communauté internationale notamment celle des bailleurs de fonds.

*“The Kabbah administration must also tackle the corruption that permeates all levels of government and society. The international community has assisted in developing accountability systems, but other measures are still needed, such as increasing the independence of the judiciary and making the anti-corruption commission more independent”*<sup>9</sup>.

La commission anti-corruption qui a été mise en place fait un travail remarquable malgré la faiblesse de ses moyens et la pression permanente qu'elle subit. C'est grâce à son

---

<sup>8</sup> ICG Africa report, n°49, Sierra Leone after election: political as usual, 12 July 2002)

<sup>9</sup> ICG Africa report, n°49, Sierra Leone after election: political as usual, 12 July 2002

travail que la corruption de certains membres de la commission électorale a été dénoncée en 2001. Le travail de la commission anti-corruption en décembre 2001 a indiqué aux bailleurs de fonds que toutes les accusations à l'encontre de la commission électorale et du gouvernement étaient fondées. C'est grâce à elle que fut dénoncé un dépôt de chèque d'un montant de 140 millions léones (65000 dollars américains) sur le compte du président de la commission électorale nationale Walter Nicol. Les investigations judiciaires seront plus tard bloquée par l' « attorney general » de Freetown, futur colistier du président Kabbah.

#### **4. Déficience de l'administration et de la justice**

##### **4-1 Administration**

Comme nous l'avons évoqué, l'une des premières caractéristiques des Etats post-conflits est la quasi-destruction et déstructuration du tissu administratif. Il est important de noter que la situation des pays post-conflit n'est pas homogène. Le degré de destruction de l'administration, donc des efforts de reconstructions à fournir est différent. Cette différence dépend très souvent de la durée du conflit, de son caractère meurtrier, du degré de violence. Mais il dépend surtout de la capacité de résistance et de protection des institutions de ceux qui incarnaient les pouvoirs publics. Ainsi, les efforts de reconstruction de la Bosnie, de la Sierra Leone ou du Timor oriental ne peuvent pas être les mêmes car leurs différentes administrations n'ont pas été détruites au même degré. Parfois, au sein d'un même pays, les atteintes à la capacité de l'Etat sont différentes. Il peut arriver que le conflit se concentre essentiellement sur une zone et pas sur une autre, que la capitale soit la plus touchée ou épargnée.

Ce qui paraît cependant commun à la plupart des zones en conflit et post-conflit, c'est l'existence de ce que nous pourrions nommer « institutions parallèles ». Ces institutions parallèles quadrillent le pays et contrôlent la plupart du temps toutes les sortes de trafics juteux. Dans le cas de la Sierra Leone, la guerre n'a pas empêché un trafic organisé des diamants ; au contraire, elle l'a encouragé.

A la fin du conflit, les sociétés manquent très souvent de mécanismes et d'institutions pour l'application de l'Etat de droit ou du rôle quotidien de l'Etat, permettant de rétablir la confiance au sein des populations. Dans certains cas on a fait appel à une force étrangère, c'est le cas de l'administration onusienne du Timor oriental et du Kosovo. Dans le cas de la

Sierra Leone, on a recouru à ce qui restait comme débris d'administration et de fonctionnaires après un conflit qui a fait plus de 50 000 morts civils, sans compter les autres victimes d'amputations et de blessures graves. Face à une telle situation, un défi majeur se pose qui est celui non seulement de la reconstruction des infrastructures détruites par la guerre (écoles, hôpitaux, bâtiments publics, ponts, etc.), mais aussi de trouver le personnel nécessaire pour le fonctionnement de cette administration. Un tel défi pose le problème de la formation. Les autorités sierra léonaises avec le soutien du Royaume-Uni et des bailleurs de fonds s'attèlent à la formation et à la réforme de son administration publique. Elle a reçu pour une telle mission un financement substantiel. C'est tout à fait le contraire dans le domaine de la reconstruction d'une armée et d'une police nationale, dont le seul véritable soutien est celui de la Grande-Bretagne. Les institutions de Bretton Woods refusent de s'investir dedans pour des raisons des raisons de périmètre d'activité et de mandat essentiellement. Les autres bailleurs de fonds quant à eux, voient dans cette action une aide que l'on pourrait apporter à d'anciens auteurs de barbarie. Il faut le dire, une grande partie de la reconstruction de l'armée consiste à recycler d'anciens combattants des différentes factions en guerre. Les deux principaux programmes militaires sont le IMATT (*international military assistant training team*) et le MRP (*military reintegration program*).

#### **4-2 Défi de la justice**

Le système et les infrastructures de base de la justice ont été très durement atteints durant le conflit. La justice cependant constitue l'un des moyens clé de la reconstruction post-conflit. Elle est l'instrument par lequel ceux qui ont commis des atrocités sont censés être jugés, condamnés ou graciés. Elle est donc un maillon essentiel de tout processus de reconstruction. Un tel fonctionnement suppose un consensus sur la forme de l'institution, ses attributions et surtout sur son impartialité. Ces différentes conditions établissent sa légitimité et la font accepter par tous. Un problème se pose qui est celui de savoir si la justice doit être rendue comme dans un sens classique où « tout acte qui cause un dommage à autrui oblige celui par la faute duquel il a été commis à le réparer » ou si les circonstances exceptionnelles de guerre civile doivent prévaloir et guider le jugement. C'est à ce problème que se bute la plupart des tribunaux d'exceptions et c'est justement ce type d'arguments que les Kamajors avancent pour réfuter les accusations contre certains de leurs dirigeants. Il est surtout important de prendre des mesures pour réconcilier les combattants et les civils. En ce sens, la commission Vérité et Réconciliation qui a été mise en place constitue un très bel instrument.

Avec le soutien de la communauté internationale et surtout des Etats-Unis, une cour spéciale a été créée pour juger les crimes de guerre. Son succès participera à la réconciliation et surtout dépendra de la bonne volonté des parties à s'y soumettre. Elle aura besoin du soutien et de la vigilance de la communauté internationale.



## Chapitre II : Stratégie et contenu de la reconstruction

La priorité de la communauté internationale a été jusque là la consolidation de la paix et de la sécurité dans le pays. Cependant dans la perspective de la reconstruction, elle devient de plus en plus une demande d'une meilleure gouvernance qui suppose la mise en place d'un corps de fonctionnaires au service de l'administration et de la justice et, dans un second temps, une gouvernance démocratique du pays. De telles mesures vont plus que toutes autres asseoir durablement la paix et la sécurité en Sierra Leone. Selon Kauzya on peut distinguer quatre phases différentes dans le processus de reconstruction post-conflit des institutions de l'Etat.

La première phase est selon lui une phase d'urgence. Il est question dans cette étape de parer au plus pressé. L'urgence du moment, c'est de sauver des vies, et de tout ce qui peut l'être. Durant cette phase, les esprits ne sont pas assez calmes pour imaginer un plan de reconstruction d'ensemble. La priorité est à la paix.

La seconde phase est celle de la réhabilitation. Elle consiste en une tentative de reconstruction des infrastructures du pays. Il s'agit de faire renaître ce qui reste de ce qui préexistait au conflit. Cette phase permet au pays de se relever un peu et de pouvoir recommencer à marcher.

La phase de la réforme qui suit est caractérisée par une période de relative stabilité. Elle est propice à la réflexion et permet d'envisager la mise en œuvre de réformes. Il est question de réfléchir à la mise en place des meilleures méthodes pour rendre l'administration performante et en phase avec les objectifs d'équité, d'efficacité et d'« *accountability* » qui doivent la caractériser.

La dernière phase selon Kauzya est celle de la reconfiguration. C'est durant cette étape que de grandes mesures d'instauration d'une bonne gouvernance peuvent être prises. Il s'agit spécialement dans son raisonnement de la mise en place de politiques de décentralisation, de fédéralisation ou d'autres types. Le choix du modèle dépendra en grande partie de la configuration identitaire, géographique et de la tradition institutionnelle du pays.

Il y a un aspect que l'auteur ne précise pas cependant et qui est lié à la temporalité de chacune des phases ainsi décrites. Si nous retenons ces étapes comme pertinentes, nous dirons que le temps de chacune dépendra de beaucoup d'autres facteurs : l'ampleur du conflit et des

dégâts occasionnés, les dispositions psychologiques des parties et du soutien de la communauté internationale. Au vu de ces différents éléments, nous pensons qu'une reconstruction est un processus pas forcément linéaire. La distinction entre une phase de réforme et de reconfiguration ne semble pas très pertinente. Instaurer une politique de décentralisation c'est aussi réformer. Trois éléments nous paraissent intéressants dans le cas sierra léonais : la reconstruction du *civil service*, la réforme de la gouvernance du territoire et finalement les autres réformes institutionnelles qui accompagneront ces dernières.

## **1 La reconstruction du *civil service***

### **1-1 Objectif et méthode des réformes**

De façon générale, la réforme de la fonction publique vise à obtenir une administration plus apte à accompagner les efforts de l'Etat dans ses tâches quotidiennes sur le plan économique, social, culturel etc. Elle suppose de doter les fonctionnaires de la motivation, des incitations et des outils de management nécessaires pour faire face à ces objectifs. Dans un contexte de post-conflit, elle a juste pour objectif de permettre à l'Etat d'exister en tant que tel.

Auparavant, les gouvernants se concentraient essentiellement sur ce que nous pourrions nommer les réformes de la première génération. Elles étaient essentiellement économiques et consistaient en une stabilisation des agrégats macro-économiques. Elles se voulaient quantitatives et se focalisaient sur les salaires. Elles se contentaient de réduire le nombre des salariés et des dépenses globales de l'Etat pour les réaffecter dans des secteurs jugés plus productifs. Des alternatives à la délivrance de services publics étaient trouvées à travers une sous-traitance avec le secteur privé. Vu le montant des dépenses publiques et la faible possibilité de taxation qui existaient, la priorité était de réduire les dépenses publiques à travers une réduction de secteurs d'interventions de l'Etat. C'est ainsi que des secteurs purement sociaux furent négligés dans nombre d'Etats.

De telles mesures ont été dans la plupart des pays contre-productives. Vingt ans après les politiques d'ajustement structurel, le bilan a été négatif. Les quelques Etats qui ont été qualifiés de bons élèves ont fait face à des soulèvements de leurs populations et réclament de plus en plus d'aide. D'où la mise en place de ce que nous voudrions qualifier de seconde génération de réformes plus concrètes et plus générales. Elles consistent essentiellement en :

- une restructuration de la rémunération des fonctionnaires de telle sorte que soit réduite la différence avec le secteur privé. De telles mesures, à défaut de freiner l'exode massif des fonctionnaires qualifiés vers le secteur privé, pourront les atténuer. L'administration a besoin autant que le secteur privé de cadres compétents, qui connaissent leur métier et dotés d'une réelle motivation.
- un changement au niveau de la promotion et du management du personnel dans le but de récompenser l'esprit d'initiative et le mérite personnel. Une telle mesure est aujourd'hui à l'ordre du jour même dans les démocraties les plus avancées des pays du nord. Elle constitue une sorte de stimulant à la compétitivité. Le secteur public même étant régi par des règles différentes de celle du privé a besoin d'être compétitif pour résister aux assauts de la mondialisation.
- Un mixage entre priorité de réduction budgétaire et dépenses sociales. L'Etat n'a pas vocation à faire des bénéficiaires, malgré la nécessité qui lui incombe d'être performant.
- Un investissement dans le domaine de la formation. Compétence, performance et compétitivité ne peuvent être obtenus que grâce à une bonne formation des cadres. Une remise à niveau permanente est aujourd'hui une exigence pour faire relever les défis d'un monde en changement continu. De nouveaux besoins se créent et de nouvelles techniques pour faire face à ces besoins surgissent. Les Etats du sud sont très en retard dans ce domaine et doivent réagir en se mettant à jour.

Aussi bien les réformes de première que celles de seconde génération sont porteuses d'un potentiel de conflit. En réduisant les dépenses publiques, le gouvernement est souvent confronté à un réchauffement du climat social. De telles situations ont entraîné des soulèvements dans la plupart des pays en développement. De tels soulèvements ont été récupérés par des oppositions peu scrupuleuses ou des seigneurs de guerre dont le seul but est de conquérir le pouvoir, le moyen le plus facile de piller les richesses du pays. Les milliers de jeunes au chômage, sans espoir de lendemains meilleurs se sont enrôlés dans des entreprises guerrières qui étaient les seules à même de leur offrir une perspective d'occupation et peut-être d'avenir.

La très mauvaise tenue des finances publiques et les politiques de réformes tendant à restreindre de plus en plus les dépenses de l'Etat ont encouragé certains putschs ou tentatives avortées. Beaucoup de fonctionnaires et d'armées ne trouvaient plus les moyens de nourrir et de payer leurs soldats. Ces derniers ont choisi parfois le chemin de la mutinerie pour se faire

entendre en l'absence d'un cadre démocratique d'expression des opinions. Ce sont des soldats réclamant leurs salaires qui ont renversé le général Momoh en Sierra Leone.

Cette description de la réalité des premières réformes a fait prendre conscience à beaucoup d'Etats en développement de la nécessité de procéder autrement.

Pour mener à bien la reconstruction post-conflit du *civil service*, le gouvernement sierra léonais a emprunté la voie de la sagesse, qui consiste à encadrer les réformes par la mise en place de commissions spéciales.

## **1-2 Encadrement des réformes**

### **1-2.1 La « Civil Service Restructuring Commission » (SCS)**

Dans son effort de transformer le service public, le président Kabbah a créé une « *civil service restructuring commission* ». Elle a pour vocation d'être une institution de management de l'administration publique. Elle est le fruit de la tradition anglo-saxonne qui adopte la formule de commission pour la gestion et l'organisation de la fonction publique. Dans un pays de tradition francophone, c'est un ministère qui s'occupe de cette tâche.

En s'adressant aux six membres composant cette institution, le président a tenu à dire toute l'importance qu'il lui accordait. Il a manifesté un engagement personnel dans le lancement et la mise en place de cette idée. Le président a insisté sur le choix des personnalités composant la commission. Selon lui, ils l'ont été grâce à leur probité, leur sérieux, leur vaste expérience et leurs qualités intellectuelles et morales ne souffrant d'aucun doute.

*"You are aware of what happened in the past to our civil service, political patronage and other negative practices that caused the service to lose its past glory. We are looking for a complete transformation... Don't just limit yourselves to rules and procedures or fear the possibility of upsetting the status quo"<sup>10</sup>*

Le président a ajouté que la pratique tendant à promouvoir les fonctionnaires selon leur âge et la durée de leur fonction doit faire place à la promotion sur la base du mérite. En recrutant de jeunes compétents, on empêcherait ainsi la fuite des cerveaux dont le pays

---

<sup>10</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

souffre. Les meilleurs d'entre les fonctionnaires quittent le public pour le privé ou les ONG et n'hésitent pas à s'expatrier.

*"Without a good, first class civil service, we cannot build enough wealth to enable us sever our dependence on foreign aid<sup>11</sup>."*

Il a encouragé la commission à l'innovation et à bâtir des garde-fous pour assurer la transparence dans l'exécution des recommandations. Il a fait appel au professionnalisme et à l'esprit managérial dans l'approche de la commission. De telles approches viseraient à restaurer la confiance des Sierras Léonais dans leur administration, une confiance que les expériences passées ont contribué à diluer.

Le président Kabbah a insisté sur le fait que la commission devrait se départir de l'excuse selon laquelle les choses ne peuvent pas se faire. Les fonctionnaires devraient être performants, s'orienter vers des objectifs de résultat. L'innovation dans l'action selon le président devrait être le maître mot. Il a cependant rappelé la nécessité du respect de la loi et de l'Etat de droit dans toutes les actions.

Le président a insisté sur la nécessaire accélération des propositions de réformes afin de pouvoir les inclure dans le budget de l'année qui devait suivre.

Dans sa réaction, le président de la commission, le Dr. Sesay, a salué les visions du chef de l'Etat de la restructuration du service public.

*"We shall take these words into due consideration as we endeavour to perform the Herculean task set before us<sup>12</sup>."*

Il a ajouté qu'en tant que Siéra Léonais et membres de la commission, ils étaient désormais convaincus de la volonté politique de la nation de mettre en place une réforme ambitieuse. Ils promettent de tout faire pour que des recommandations soient obtenues dans les mois à venir. Le président de la commission a assuré la volonté de son groupe à travailler dans le sens des orientations du chef de l'Etat.

---

<sup>11</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

<sup>12</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

*« Assiduously, transparently, inclusively and diligently to make recommendations and proposals that are practical, realistic and timely to meet the urgent need for restructuring the management levels of the Public Service to create a robust Senior Executive Service<sup>13</sup>. »*

La commission a fait des recommandations sur les points suivants :

- restructuration du niveau de management et créer un « *senior executive service* » ;
- définir le rôle et les fonctions du « *senior executive service* » ;
- le niveau et les types de fonction à établir dans la haute fonction publique ;
- les termes de référence de tous les types de postes et les profils types ;
- la définition des compétences et des qualifications requises pour les candidats aux postes qui seront programmés ;
- les termes de référence pour la création d'un centre d'évaluation indépendant qui sera chargé de recommander et de recruter des candidats sur des bases objectives ;
- des propositions sur la rémunération des fonctionnaires ;
- des actions, stratégies et un emploi du temps pour mettre en place le programme de restructuration de l'administration.

La durée de la commission était prévue pour six mois à compter de septembre 2003, date à laquelle elle a été mise en place. Elle était composée de six membres. Dans le but de mener à bien son travail, il était permis à la commission de faire appel au besoin à des compétences nationales et hors de la Sierra Leone.

Il manque cependant certains éléments dans les propositions de la commission. Ces éléments sont liés pour la plupart aux enjeux de la reconstruction que nous avons soulignés dans la première partie de ce travail. Les orientations devraient insister sur la nécessité de développer le sentiment national à travers l'administration. Le choix des fonctionnaires ne devrait pas tout simplement s'opérer sur la base leur compétence. Cette dernière devrait se combiner à une arithmétique ethnique, géographique et politique qui continue à diviser encore le pays. Sans aller jusqu'à la politique des quotas, la prise en compte de tels éléments pourrait être pertinente.

---

<sup>13</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

### **1-2.2 La « *Senior Executive Service* » (SES) pour guider la reconstruction**

Le 25 mars 2004, le président Kabbah a annoncé la création du « *senior executive service* » (SES). Cette institution est une étape dans la reconstruction de l'administration publique après onze années de guerre civile. Cette guerre a détruit, dépossédé, dépersonnalisé le pays. Elle en a fait le pays où l'indice de développement humain est le plus faible selon le classement du PNUD<sup>14</sup>. Il est de l'ordre de 34 aujourd'hui. Cette commission a la lourde mission de mettre en place une administration capable par son efficacité de rehausser le développement du pays à un niveau acceptable.

L'objectif est de construire une haute fonction publique avec des cadres et leaders capables de concevoir et d'appliquer un programme de développement ambitieux. Ils auront la lourde tâche de s'attaquer aussi au faible degré de motivation qui caractérise la plupart des administrations post-conflits. Ils devront être capables d'impulser l'esprit d'excellence et de performance.

La faiblesse des salaires a caractérisé pendant longtemps la fonction publique. Les fonctionnaires ont fait face aussi pendant quinze années à une absence totale de formation, à des bureaux et équipements délabrés et des conditions de service minables, voire inexistantes simplement. Cette situation a miné tout espoir de réforme sérieuse et la mise en place de nouvelles politiques de développement.

Les donateurs sont conscients des très faibles capacités des ministères et de l'administration en général pour faire face à cette situation. Ils ont mis en place une unité d'experts et des moyens financiers et matériels pour l'accompagnement de la reconstruction. Mais jusque là, le problème est loin d'être résolu.

Un rapport intérimaire de la commission présidentielle pour la réforme du secteur public constitue la base de travail de cette initiative. Selon ce rapport, la haute fonction publique serait un repère de personnes à la préretraite. 82% de la haute fonction publique est composée de gens de plus de 50 ans, 42% de gens de plus de 55 ans. Seuls 6% sont des femmes.

---

<sup>14</sup> [http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/indic\\_1\\_1\\_1.html](http://hdr.undp.org/reports/global/2003/indicator/indic_1_1_1.html)

Sheka Mansary, le secrétaire général de la présidence qui pilote la réforme pense que :

*"With these demographics, the Government can accelerate the reform process and enable a more rapid recovery from war, or we can wait for the crisis of succession. The choice is clear<sup>15</sup>."*

Le gouvernement compte former les SES en reconfigurant les cadres de la fonction publique dans le but de répondre aux impératifs de la réforme. Il faut offrir des perspectives de retraite et de recrutement pour la haute fonction publique. Un développement professionnel intensif des nouveaux cadres est prévu. Il inclut ceux qui étaient déjà dans l'administration, mais prévoit aussi de faire appel aux Sierras Léonais de la diaspora et du secteur privé pour renforcer les rangs de l'administration.

*"The reform of the public service is vital to the future of the country as it emerges from a decade of conflict,"* a dit Alan Doss Représentant, résident du PNUD .

*"The public service has to lead the task of post-war reconstruction,"* a-t-il ajouté. *"This is a unique opportunity for Sierra Leone to select and groom a new generation of public service leaders who can help to set the country on a new path."*

Les donateurs soutiennent les efforts de reconstruction du secteur public entrepris par le gouvernement.

## **2. Décentralisation et gouvernance locale**

### **2-1 Le niveau du district**

#### **2-1.1 La mise en place de la décentralisation a suscité un long débat**

La démocratie locale n'a pratiquement jamais existé en Sierra Leone. Les quelques rares tentatives que le pays a connues se sont soldées par un cuisant échec. Le niveau local n'étant qu'un relais du parti unique. La réforme de la gouvernance locale dans le but d'introduire plus de démocratie participative est en somme une révolution dans le pays. La transition sera certes difficile mais elle promet de contribuer à l'instauration de la paix et de la démocratie dans le pays. Le chemin qui a mené vers cette réforme a été difficile.

---

<sup>15</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>



Dès son accession au pouvoir, le président Kabbah a fait de la décentralisation une ambition personnelle. Ancien fonctionnaire territorial du temps de la colonisation, il connaissait son pays et était conscient des demandes en termes de participation exprimée par les populations durant des décennies.

Pour l'organisation des élections et la réflexion sur le système de décentralisation à retenir, différentes commissions ont été créées. C'est le cas de la *Task force on Decentralisation and Local Governance* dont le but était de réfléchir sur la législation qui doit encadrer la réforme. Elle a été créée en octobre 2002. Elle était supposée finir son travail en mai 2003, ce qui n'a pas été possible à cause des nombreuses controverses qu'un projet de reconfiguration d'une telle envergure peut connaître. Quelques mois plus tard, la commission produira un rapport qui est devenu le socle de la politique de gouvernance locale du pays. En plus de nombreuses compétences à l'intérieur du pays, la commission a fait appel à de l'expertise étrangère avec le soutien des bailleurs de fonds et de la communauté internationale. Une sorte de *benchmarking* a été effectuée pour voir les meilleurs systèmes en place. Le travail de ce groupe a été complété par celui du *Consultative Group* et de la *National Electoral Commission* (NEC) qui se sont plus concentrés sur les modalités et l'organisation des élections.

Les élections ont été dans un premier temps prévues en avril 2003 mais ont été reportées pour permettre au gouvernement d'être prêt pour la législation qui devrait encadrer la réforme. Le débat le plus récurrent était relatif aux modalités de l'élection. La question se posait de savoir si l'élection devait être partisane ou non partisane. Les positions divergeaient profondément. Selon le SLPP du président Kabbah, l'objectif assigné à la décentralisation était d'instaurer une démocratie locale mais surtout d'insuffler le développement au niveau local. Une telle ambition se devait d'intervenir au-delà de toute forme de clivage partisan. Ce sont des hommes et des femmes du pays que leurs compatriotes jugent aptes à diriger qui devraient être investis au niveau local. Une telle position contrastait avec celle de l'opposition, plus précisément de l'APC, principale formation. Selon le leader de l'APC, la position du gouvernement était anti-démocratique. Elle mettait en question tous les efforts qui jusque là ont été fournis pour la mise en place de la démocratie et la construction des partis politiques. Une élection sans partis politiques affaiblirait ces derniers. La position gouvernementale était aussi critiquée en ce sens qu'elle cachait, selon l'opposition, une volonté d'imposer ses candidats partout. Le gouvernement, selon l'opposition, craignait tout

simplement de perdre les élections locales. A l'issue de ce débat qui est le signe de la maturation progressive de la démocratie sierra léonaise, la formule de l'élection partisane a été retenue.

L'autre débat qui a opposé les partis politiques était celui des matières à transférer aux collectivités locales et celles qui devraient rester dans le giron du gouvernement. Parmi ces débats, le plus récurrent est celui lié à la police. La formule qui a été retenue est celle de faire cohabiter deux polices : une police d'Etat et une police dépendant des *paramount chiefs*. Quelles seraient cependant les limites de l'une et de l'autre des polices ? A cette question, la réponse n'a jamais été claire. Elle est plutôt géographique, mais reste floue dans les matières. Une autre dissension est liée à la gestion des marchés locaux. Le cas de la capitale Freetown a posé problème. La capitale n'avait ni l'attribut de *local government*, ni de *paramount chieftancy*. Il fallait lui trouver un statut de district avec un conseil opérationnel.

Des voix se levaient pour recommander que l'essentiel des problèmes que rencontre le pays soient réglés avant de procéder à une élection locale. Leur inquiétude était de voir, à défaut, s'instaurer une déconcentration à la place de la décentralisation. Le risque c'était d'assister à une simple délégation de pouvoir du niveau central au niveau des districts et non un transfert effectif de compétence comme le suppose la décentralisation.

### 2-1.2 Distribution territoriale du pouvoir

Il a été prévu 12 districts en Sierra Leone en plus du Western area (Freetown) qui pour des raisons électorales a été divisé en deux districts. Les données suivantes ont été recueillies en 2003.

<b>_District</b>	<b>Population</b>	<b>(km.<sup>2</sup>)</b>	<b>Capitale</b>
Bo	269,000	5,200	Bo
Bombali	318,000	7,900	Makeni
Bonthe	98,000	3,500	Bonthe
Kailahun	234,000	3,900	Kailahun
Kambia	186,000	3,100	Kambia
Kenema	337,000	6,100	Kenema
Koinadugu	186,000	12,100	Kabala

Kono	390,000	5,600	Sefadu
Moyamba	250,000	6,900	Moyamba
Port Loko	329,000	5,700	Port Loko
Pujehun	117,000	4,100	Pujehun
Sherbro Urban	7,000	10	Bonthe
Tonkolili	240,000	7,000	Magburaka
Western Area	554,000	600	Freetown

Ce tableau montre les différents districts, leur population, leur étendue et leur capitale. L'élément d'analyse qui en ressort est la nette différence en terme de population et d'étendue entre les différents districts. Le district de Western Area est le plus peuplé car il contient la capitale Freetown. Sa population est de 554 000 contre une population de 7 000 habitants dans le district de Sherbro Urban ou de 98 000 à Bonthe. Le territoire le plus vaste de Koinadugu (12 100) est moins peuplé que 9 autres districts et contient le même nombre de populations qu'un autre. Une telle répartition montre l'inégalité de distribution des populations, mais aussi des ressources dans le pays.

Une chose paraît surprenante dans la distribution des populations à travers le pays. Contrairement à ce qui s'observe dans la plupart des Etats côtier d'Afrique de l'ouest, excepté le cas de la capitale Freetown, les provinces les plus peuplées de Sierra Leone ne se situent pas sur la côte atlantique. Freetown et la Western area avec ses 554000 habitants constitue une presqu'île à l'image de Conakry et Dakar. La seconde province la plus peuplée se situe à l'ouest, à la frontière de la Guinée. Il s'agit de la province de Kono. Ensuite vient la province de Kénéma à la frontière du Libéria dans le sud-est du pays. La quatrième province la plus peuplée est celle de Bombali dans le nord du pays à la frontière de la Guinée. La province de Mayomba est la seule province côtière très peuplée en dehors de la Western area de Freetown, qui vient malgré tout en sixième place. La province du Tonkolili est la seule du centre du pays à être très peuplée. Les très fortes populations que nous remarquons dans les frontières de la Guinée et du Libéria sont en partie dues à la richesse du sous-sol dans ces zones et aux habitudes économiques traditionnelles du pays qui tournent autour de l'agriculture. Traditionnellement, le pays était tourné vers le continent avec le développement des échanges

avec la Guinée, qui remontait jusqu'au commerce trans-saharien. Les voies du commerce atlantiques sont encore récentes et sont le fruit de la colonisation.

Sur le plan politique, cette distribution spatiale de la population a du sens. Le SLPP trouve l'essentiel de son soutien dans les provinces du sud et du centre peuplées en majorité de Mendé et le APC, principal parti d'opposition dans les provinces du nord en majorité Temné. Les critiques qui ont été adressées au gouvernement de ne pas tenir compte de la diversité dans sa composition pourraient être compensées par la possibilité offerte aux populations d'avoir leurs propres représentants élus au niveau des conseils locaux.

### Districts de la Sierra Léone



Sources : <http://www.statehouse-sl.org/>

Cette carte représente les différents districts siéra léonais. Sa combinaison avec le tableau précédent permet de voir le rapport entre population et position géographique.

### 2-1.3 Effectivité de la décentralisation au niveau des districts

Le démarrage du processus de décentralisation a été marqué par une grande cérémonie. Elle marque toute l'importance que le pouvoir en place accorde à cette nouvelle institution, mais aussi une sorte de célébration de sa victoire aux élections locales. Selon le président Kabbah, c'est une célébration d'un droit de l'homme qui est avant tout de voter.

Ces élections locales ont démontré que la démocratie ne s'exerce pas tout simplement au parlement. Qu'au niveau local aussi les populations disposent des moyens de participation et de contrôle de l'exercice du pouvoir à travers les conseils locaux. C'est un droit constitutionnel que de donner au citoyen la possibilité à tous les niveaux de pouvoir de participer et de se prononcer sur la politique de ceux qui le gouvernent.

*« Yes, we are proud that ours is a full-fledge democratic State. However, our democracy will remain hollow unless it is planted, nurtured and sustained at the grassroots level - in the districts, towns, villages and chiefdoms of our country. Communities, as far as possible must be empowered to manage their own local affairs. They must be given the power to develop the capacity to deliver basic services to their people. Of course, management of their local affairs must be done through democratic means, freely and transparently. People have a right to elect the leaders, men or women, who are supposed to serve them at the national level, in Parliament. They also have the right to choose those who should serve them at the district and other local levels. This, in my view is what the principle of democratic decentralization is all about. It should and must remain a cornerstone of the process of nation-building in this country. »* (extrait d'un discours du président Kabbah à l'occasion de l'inauguration du premier conseil local.<sup>16</sup>)

La décentralisation est la clef de la politique de réforme globale de l'Etat en Sierra Leone. Cette politique avait été initiée dès 1996 ; la junte militaire en avait interrompu le processus de transition en 1997. L'objectif principal assigné à ce programme par les pouvoirs publics, qui résulte des travaux des différentes commissions mises en place à cet effet, est de

---

<sup>16</sup> <http://www.statehouse-sl.org/>

transférer des fonctions, des responsabilités, des ressources matérielles, financières et humaines et le pouvoir de prise de décision au niveau des autorités locales élues au suffrage universel.

Le mérite de la Sierra Leone c'est d'être parvenu à organiser des élections locales sans aucune violence physique constatée. Et de l'avis général des observateurs, cette élection a été démocratique et transparente à tous les niveaux. Une comparaison avec les élections locales au Nigeria montre une nette différence. Dans ce pays, les élections sont toujours synonymes de violence et se soldent par de nombreuses victimes civiles et parfois militaires. Avec la mise en place de ce dernier maillon de la démocratie, on peut espérer l'instauration d'une paix solide dans le pays.

Le soutien apporté à la réforme locale par tous les partenaires au développement du pays est une démonstration de tout l'espoir fondé sur ce niveau de gouvernance pour insuffler non seulement le développement mais aussi la démocratie et la paix. Le PNUD, l'Union Africaine, la CEDEAO, l'Union Européenne, la Banque mondiale, USAID et d'autres agences de coopérations internationales et d'ONG ont soutenu les processus. L'objectif est de doter les collectivités locales de capacités, d'infrastructures pour répondre à l'espoir placé en elles par les pouvoirs publics et la communauté internationale.

Les élections locales ont eu lieu le 22 mai 2004. Par cet acte, le pouvoir a été transféré aux autorités locales élues de pouvoir décider des actions à mener dans certains domaines.

Les premiers conseils à avoir été mis en place sont ceux du district de Kambia le 21 juin 2004 et celle du Western area en dernier, le 28 juin 2004. Sur un total de 456 conseillers locaux le SLPP a obtenu 330, l'APC 116 et 10 conseillers proviennent de candidatures indépendantes. Dans certaines circonscriptions des provinces du sud, les élections n'ont pas pu avoir lieu au même moment que les autres et ont donc été différées.

Selon les nouvelles attributions des collectivités locales, tout ce qui est relatif au développement communautaire, auparavant du ressort du pouvoir central, est délégué aux conseils locaux. Le conseil local est l'institution la plus élevée dans le district, les villes ou communes. Il détient les compétences exécutives de la localité, sur toutes les questions relatives à santé et au bien-être. Les conseils ont la possibilité de :

- créer des comités de développement (*development planning committee*). Pour atteindre ce but, elles peuvent faire appel à des experts, même étrangers ;
- recruter du personnel pour renforcer leurs capacités en matière de ressources humaines ;
- gérer un budget et prélever les taxes locales, mobiliser des ressources, mettre en place des projets, des pistes routières de développement, l'agriculture, les marchés, la gestion de l'eau, les infrastructures de façon générale ;
- de gérer l'enseignement primaire et secondaire moyen

Le conseil statue dans la langue comprise par les populations. L'anglais n'est donc pas une obligation ; les réunions des conseils sont obligatoirement publiques ; il a en charge de promouvoir une démocratie participative et le développement local.

Il est créé l'institution du *Provincial coordinating committee* qui coordonne l'activité des différentes provinces au niveau national. Il est aussi créé un comité ministériel chargé de vérifier l'application effective du *local government act*, et d'arbitrer les différends entre les conseils locaux et les ministères centraux, les départements et agences nationales. Le vice-président Barewa est le président de ce comité.

Un appel à dépasser les clivages politiques est récurrent dans les discours

## **2-2 Résurgence des chefferies traditionnelles : les Paramount Chiefs**

Deux systèmes d'administration des colonies ont été préconisés durant la colonisation. Le système de l'administration directe qui était une pratique largement française et le système de l'administration indirecte qui était l'apanage des colons anglais. Il faut cependant noter que l'une et l'autre des colonisations ont utilisé l'un et l'autre des systèmes à un moment et à des endroits donnés. Le système des *paramount chiefs* ou chefferies locales est le fruit de l'*indirect rule* des anglais. Il consistait à gouverner les colonies par l'intermédiaire de chefs locaux issus des familles régnantes et bénéficiant par là d'une légitimité traditionnelle. Cette institution a survécu à l'indépendance. Aux indépendances, le colonisateur blanc fut remplacé par un colonisateur noir venu des grandes villes et qui pour asseoir son pouvoir, à l'image de son prédécesseur, a utilisé le même système.

L'encadré en plus d'être un historique, retrace quelques uns des abus qui ont relevé de cette institution.

### Bref aperçu historique des *Paramount Chiefs*

Pour défendre leurs intérêts, les responsables des deux principaux partis, notamment pendant la période de compétition (jusqu'en 1973), ont essayé de former des coalitions et des alliances avec différentes organisations dans toute la Sierra Leone. Le principal réseau est celui qui liait les partis nationaux aux chefferies. La Sierra Leone est organisée au niveau local en 148 chefferies autonomes, constituant le centre principal d'allégeance pour l'essentiel d'une population qui vit à 89 % dans des chefferies. Qui contrôle les chefferies dispose d'un pouvoir réel sur une masse importante de la population adulte du pays. La chefferie est le cadre élémentaire de la compétition politique ; l'action politique y consiste avant tout à contrôler la fonction de *Paramount Chief*; en raison de ses privilèges et de ses retombées. Dans pratiquement toutes les chefferies, il y a au moins deux maisons prétendantes qui, vu le caractère rémunérateur de la fonction, s'affrontent en permanence. Les concurrents rivaux, appartenant à une strate numériquement restreinte, ont organisé les clientèles (parents, supporteurs) qui constituent des factions centrées avant tout sur les rivalités dynastiques (*Chiefdom factions*) et les partis nationaux et ce, dès la formation de ceux-ci dans les années cinquante. Les premières s'affiliaient aux seconds à partir de considérations d'opportunité ; elles espéraient y trouver un soutien extérieur dans leur action politique locale, c'est-à-dire dans la lutte pour la fonction de chef. Réciproquement, les partis nationaux avaient besoin d'alliés dans les chefferies afin d'étendre leur influence et leurs soutiens, car, en Sierra Leone, les partis étaient des organisations faibles et fragiles, n'ayant guère de structures au niveau local ; ils courtisèrent donc les factions afin de se doter d'une base organisationnelle solide au niveau des communautés locales.

Jusqu'en 1967, le SLPP au pouvoir travailla avec les chefs suprêmes de tout le pays. Le parti au pouvoir étant allié aux chefs en place, l'opposition, comme l'APC, était plutôt liée aux factions coutumières d'opposition. La politique d'alliance se poursuivit durant la période APC de 1968 à 1973, bien que les clivages aient été moins tranchés qu'auparavant. Après la fin de la compétition entre partis (1973) les alliances parti-factions coutumières ont subsisté : les seconds accordent un soutien (au moins nominal) à l'APC, mais sont plus exactement en relation avec les personnalités ou les groupes rivaux à l'intérieur du parti. Bien entendu, la vie politique dans les chefferies était fortement influencée par le système politique central car les députés, les ministres, et même le Premier ministre prenaient parti dans les affrontements à l'intérieur des chefferies, et, par exemple, exerçaient des pressions par des moyens divers (corruption, coercition, menace) pour influencer l'élection du chef. De même, la déposition d'un chef suprême ou son maintien dépendaient du pouvoir central ; depuis l'indépendance, c'est le factionnalisme politique comme le soutien du parti d'opposition) et non plus



comme dans la période coloniale, l'incompétence administrative, qui motive la déposition de chefs. Jusqu'en 1967, les factions liées au SLPP parvenaient généralement à concevoir le contrôle de la chefferie, et la déposition de chefs fidèles au parti au pouvoir était peu imaginable même lorsqu'ils étaient très impopulaires. Sous le gouvernement APC, jusqu'en 1973, il en sera à peu près de même, quoique de manière moins automatique. Dans les chefferies, les alliés du gouvernement bénéficiaient non seulement d'une assistance dans les affrontements politiques, mais aussi des ressources contrôlées par le centre, comme la construction de routes, l'adduction d'eau, les services médicaux, les prêts, etc. Réciproquement, au moment des élections, les partis s'en remettaient aux factions coutumières pour tout le travail d'organisation, à savoir la collecte de fonds, la conduite de la campagne électorale et l'obtention des votes. Dans ces conditions, la compétition entre partis s'exprimait en termes de conflits factionnels coutumiers, et la campagne électorale se déroulait suivant les clivages intérieurs et l'appartenance à une faction coutumière. Les leaders et les électeurs votaient en fonction de leurs rapports avec cette faction plutôt qu'en fonction de quelque conviction personnelle.

Les rangs du RUF étaient remplis de jeunes en provenance du monde rural sous le pouvoir des chefs accusés de despotisme et de gabegies. Ils symbolisaient le pouvoir central dans le milieu rural. Le fait que les chefs soient choisis dans les familles régnantes a concentré l'essentiel du pouvoir entre les mains de quelques grandes concessions créant d'énormes frustrations. Ce lourd passé a dicté la prudence des pouvoirs publics dans leur tentative de faire revivre cette institution. Toute une partie du *local government act* a été consacrée à l'encadrement strict des chefferies locales.

Le 11 octobre 2003, a été mis en place le *national council of paramount chiefs (NCPC)* qui est une sorte d'assemblée regroupant les différentes chefferies traditionnelles. Ils sont au nombre de 148 à avoir été investis. Le conseil comprend un exécutif de neuf membres. L'objectif avoué du gouvernement était de restaurer le pouvoir que les chefs détenaient avant et après l'avènement de la colonisation. Des espoirs ont été placés dans cette institution afin qu'elle soit un instrument de développement local. Selon les pouvoirs publics, cette nouvelle institution pouvait faire le succès ou l'échec de la reconstruction démocratique du pays. Les pouvoirs publics ont tenu à rappeler à la nouvelle assemblée, la nécessité de suivre les recommandations de la loi régissant son statut. Cette loi, évoque la nécessité d'une transparence et du respect des citoyens. La reconstruction de la paix devait passer par un changement des attitudes.

L'une des principales missions assignées aux chefs est de conseil. Ils ont le devoir de constituer aussi le relais de l'action gouvernementale, car ils sont au niveau le plus bas de l'échelle du pouvoir. Leur emprise directe sur la population devrait être mise à profit pour l'instauration de la paix et de l'unité nationale. Toute action subversive de nature à porter atteinte à la transition pacifique devrait être dénoncée par les chefs. Par une telle recommandation, ils sont directement responsabilisés de tout événement qui pourrait survenir dans leur circonscription.

Pour le cas particulier de la Western area (Freetown), il a été créé des chefs coutumiers (*tribal headmen*) représentant les principaux groupes ethniques. Ils ont aussi pour mission de conseiller le pouvoir central dans des affaires qui relèvent de leur groupe ethnique à Freetown et dans d'autres centres urbains. Aux *paramount chiefs* et aux chefs coutumiers, il est interdit la pratique traditionnelle de tenir des tribunaux. La justice est du seul ressort de l'Etat. La médiation est cependant permise, voir encouragée si elle peut contribuer à instaurer la paix.

La composition du bureau du conseil des chefs a fait une part belle aux femmes. C'est une recommandation que le gouvernement tente d'appliquer dans tous les domaines sujets à réforme. Ainsi, la *paramount chief* Bai Koblo, reine de la chefferie Marampa, est vice-présidente de l'assemblée des chefs. La femme *paramount chief* Fatimata B.K. Koroma Meama - Kajue de la chefferie de Dasseh dans le district de Moyamba est secrétaire aux finances.

Il est important de rappeler que les chefs coutumiers de Freetown n'ont pas le même pouvoir que les *paramount chiefs*

### **3 Les autres réformes institutionnelles**

#### **3-1 La réforme du système judiciaire : le nouvel ordonnancement judiciaire**

Le nouveau système judiciaire siérais léonais comprend différents degrés de juridiction, avec la cour suprême (*Supreme Court*), la cour d'appel (*the Court of Appeal*) et la haute cour de justice (*High Court of Justice*) qui constituent le sommet de l'ordonnancement judiciaire du pays. La cour suprême est dans l'ordonnancement juridique la plus haute institution. La haute cour de justice s'intéresse aux crimes commis dans le cadre de l'exercice du pouvoir. La cour d'appel sert de juridiction de second degré après les tribunaux de districts qui sont juges de première instance.

### **3-2 L'institution de l'ombudsman**

Le chapitre 8 de la constitution prévoit l'institution d'un médiateur de la république, l'ombudsman . Cette institution originaire de la Suède s'est répandue à travers le monde avec un succès avéré. L'ombudsman sierra léonais pourra mener des investigations sur tout ce qui concerne les départements ministériels, toute institution dispensant un enseignement et recevant des financements publics, toute personne publique en activité.

### **3-3 Le tribunal spécial pour la Sierra Leone**

En juin 2000, les autorités sierra léonaises s'adressent aux Nations unies afin de mettre en place un tribunal spécial chargé de juger les auteurs d'atrocités commises durant les onze années de guerre civile. Par la résolution 1315, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à procéder à la création de ce tribunal en août 2002. Le 16 janvier 2002, un accord a été signé à Freetown sur la mise en place du tribunal spécial. L'objectif de la cour est de juger ceux qui sont auteurs des plus lourdes atrocités commises depuis l'accord de paix d'Abidjan du 30 novembre 1996. Les crimes concernés sont ceux qualifiés de crimes contre l'humanité, crimes de guerre, les autres violations sérieuses du droit international comme l'attaque d'une mission de maintien de la paix et l'engagement d'enfant de moins 15 ans dans des activités guerrières et d'autres crimes punis par les lois du pays ; c'est le cas aussi des viols sur mineures, ou de destruction de la propriété.

La cour est indépendante de tout gouvernement et ne pourra pas appliquer la peine de mort. Il y a eu un long débat lors de la création de la cour de savoir quel sort elle réserverait aux enfants soldats auteurs de crimes. Elle est appelée à juger de jeunes combattants entre l'âge de 15 et 18 ans, si leur comportement criminel est avéré et leur responsabilité importante. Le tribunal siège à Freetown, ce qui le distingue des tribunaux spéciaux pour l'ex-Yougoslavie et le Rwanda qui siègent tous les deux en dehors du pays. Le fait de siéger à l'intérieur du pays a l'avantage de mettre les populations au courant du déroulement des procédures de jugement et de mieux les imprégner. Dans un pays où une grande majorité de la population est analphabète, le meilleur moyen d'impliquer les gens et de les informer c'est de rapprocher le lieu du jugement. L'acte fondateur du tribunal est un traité qui en fait un organe totalement indépendant et fonctionnant selon le soutien de bonnes volontés internationales. La cour est cependant limitée dans ses moyens et dans sa composition. La durée de trois années qu'elle s'est fixée, les moyens dont elle dispose et l'ambition de son procureur général David Crane (de nationalité américaine) constituent

des limites à son activité. Les Etats soutiennent son action mais prudemment. Beaucoup de voix se lèvent, refusant que cette cour soit un nouveau TPIR ou TPIY.

La création de cette cour a suscité de nombreuses interrogations et d'énormes inquiétudes en Sierra Leone et à l'étranger. Certains pensaient que les activités du tribunal pourraient mettre en cause un processus de paix encore fragile. Une telle inquiétude a été nourrie par la mise en accusation par le tribunal des principaux seigneurs de guerre et par les événements qui s'en sont suivis. L'autre inquiétude serait le risque de caractère expéditif et sélectif que le tribunal pourrait avoir. Les limites du mandat et des moyens mais aussi les pressions politiques nationales et internationales pourraient fortement limiter l'action du tribunal. Dès mars 2003, les arrestations ont commencé avec l'ouverture de ce que le procureur du tribunal a nommé « opération justice ». Tous les accusés plaident non coupables, excepté Foday Sankoh, ancien chef du RUF. Le président du tribunal, le magistrat camerounais Benjamin M. Itoe recommandera un examen psychiatrique à ce dernier face à son incapacité à répondre aux questions du tribunal. Un an après son ouverture (juillet 2003), la cour a accusé 12 personnes haut placées dans les trois ex-armées belligérantes : Sankoh, Issa Sesay, Sam "Mosquito" Bockarie, Morris Kallon et Augustine Gbao du conseil des forces armées révolutionnaires(AFRC) et son groupe les West Side Boys ; Johnny Paul Koroma, Alex Tamba Brima et Ibrahim "Bazzy" Kamara; des Civil Defence Forces (CDF) ; le Chief Sam Hinga Norman, Moninina Fofana et Allieu Kondewa. La cour a accusé le Président Taylor du Liberia pour son soutien à l'endroit des rebelles du RUF. Tous ces accusés répondent aux griefs de crime contre l'humanité, de crime de guerre et de violation du droit international.

Certaines de ces accusations causent réellement problème, c'est le cas notamment du Chief Sam Hinga Norman. Sa particularité est d'être le ministre de l'intérieur et ancien coordonnateur de la *Civil Defense Force*. Toute son action durant la guerre a été auprès des autorités légales. Il a combattu contre le RUF mais aussi contre la junte militaire de l'AFRC. Une large partie de la population a contesté cette accusation. Cependant, le président national des victimes d'amputation s'est félicité de l'action entreprise par la cour

La mise en accusation de Charles Taylor en juin 2003 a créé une énorme panique et de nombreuses réactions en Afrique de l'Ouest et au-delà. Ce n'est pas tant l'annonce de la mise en accusation que le moment qui a étonné. Elle s'est passée au moment où le président Taylor arrivait à Accra (Ghana) pour assister aux négociations sur la paix au Libéria. Cette mise en accusation à ce moment précis a embarrassé les autorités du Ghana hôte de la rencontre. Elle

déterminait aussi le courage et l'engagement dans lequel se trouvait cette cour. Surtout, elle marquait une fois de plus sa détermination à pointer du doigt les véritables causes et instigateurs du conflit. Charles Taylor, avec sa volonté de contrôler toute la zone du fleuve Mano avait été l'une des pièces maîtresse du conflit. Il a hébergé et soutenu la rébellion en Sierra Leone. Le chef du RUF, Foday Sonkoh était son ami personnel. Cette plainte suscitait plus de problème qu'elle n'en résolvait. Selon les arguments de la cour, si elle avait tenté d'avertir les autorités ghanéennes, elle aurait empêché le président du Libéria de venir aux pourparlers d'autant plus que le président Kufor du Ghana avait donné sa parole quant à la sécurité de tous les participants. Une telle arrestation serait mal vue par les chefs d'Etats de la sous-région où règne une très forte solidarité au sommet des Etats. Mais ignorer la plainte risquait aussi de décrédibiliser l'action courageuse d'une cour naissante. Selon le procureur de la cour annoncer la mise en accusation avant ou après les négociations aurait eu des effets différents et moindres sur son action et la paix.

*« To have announced the indictment during or after the peace talks would have “pulled the rug” from under the talks and had a more damaging effect. To have allowed Taylor to participate knowing that he was indicted for war crimes would have sent a message that war criminals could negotiate a way out for themselves.<sup>17</sup> »*

L'absence totale de volonté du président Taylor d'aller vers la paix durant les dernières années légitimait en quelque sorte l'action de la cour. Le président libérien a toujours utilisé les moments de négociation pour prendre de l'avance sur ses adversaires et se réarmer. Avec un tel comportement, il a radicalisé la position des deux principaux mouvements rebelles du pays, le LURD (*Liberian United for Reconciliation and Democracy*) et le MODEL (*Movement for Democracy in Liberia*). L'impact de la cour sur le conflit a été de taille. C'est vrai que sa mission n'est pas de poursuivre une action diplomatique, encore moins de s'immiscer dans la résolution d'un autre conflit, mais en mettant en accusation le président libérien, la cour a contribué à mettre une pression sur lui et surtout à le mettre dans des dispositions plus positives à signer un accord de paix. Plus que l'action de la cour, c'est l'implication dans le conflit de la communauté internationale et surtout des chefs d'Etat de la sous-région et spécialement du président Obasanjo du Nigeria qui raisonnera le président Taylor. L'issue a été l'exil au Nigeria. Une question subsiste cependant, en rapport à la compétence même de la cour. Elle prétend ne devoir juger que ceux sur qui pèse une lourde responsabilité dans le conflit (*« those who bear a great responsibility »*). Ces gens sont en nombre limité, pas plus de 30 personnes selon une énumération limitative et sélective de la cour. Ils sont essentiellement des

---

<sup>17</sup> ICG Sierra Leone after elections: politics as usual?, 12 juillet 2002

chefs de guerre des trois côtés (ancien gouvernement, rébellion et *civil defense force*). Le problème qui se pose serait relatif au sort accordé aux personnes à responsabilité intermédiaire, les personnes les moins gradées des différentes armées qui ont commis des actes atroces passibles de crimes de guerre ou de crimes contre l'humanité. Ces gens relèveront certainement de la commission Vérité et Réconciliation qui est l'une des institutions qui contribuera à la restauration de la dignité et de l'honneur de la Sierra Leone.

### **3-4 La Commission Vérité et Réconciliation (TRC)**

La commission Vérité et Réconciliation est l'une des plus extraordinaires trouvailles du contexte post-conflit. Elle est le fruit du génie politique de Mandela et de l'Afrique du sud post-apartheid. C'est en partie grâce à elle qu'en République Sud africaine sommes arrivés à ce qui a été nommé « *pacted transition* ». La reproduction de ce modèle en Sierra Leone ne peut que contribuer à l'instauration d'une paix durable. Quels sont les principes de fonctionnement de cette institution ? Quelles sont ses limites ?

Il faut rappeler que c'est à l'issue des accords de paix de Lomé du 7 juillet 1999 que la création de la commission a été décidée. L'accord prévoyait la création d'une commission qui devait être opérationnelle dans les 90 jours à l'issue de la signature de l'accord. Il était prévu qu'une année après, son premier rapport soit soumis. Sa *compétence ratione temporis* devait commencer en 1991, date à laquelle le conflit a réellement commencé. La commission devait être un instrument puissant malgré le contexte d'amnistie générale dans laquelle elle est née. Les textes régissant cette commission ont cependant laissé en suspens beaucoup de points. C'est le cas notamment des rapports entre le politique et la commission, l'étendue et les limites de ses compétences, etc.

Le succès d'un tel organe dépend en grande partie de la personnalité de ceux qui le pilotent. Le succès de la TRC sud-africaine a bénéficié de l'aura personnelle du président Mandela et de celle de son vice-président de l'immédiat post-apartheid, De Clerck. Mais c'est surtout le poids politique et historique de Mgr Desmond Tutu qui a piloté la commission qui a compté. De plus, son succès dépend aussi de l'indépendance qui lui a été accordée.

Au-delà des fondements qui sont les mêmes, la résolution d'un long conflit civil, la TRC sierra léonaise se doit de trouver sa formule dans la réalité intrinsèque du pays. Le cas de l'Afrique du Sud ne peut pas être transposé à la lettre. La TRC sud-africaine a bénéficié en

plus du contexte particulier dû à la qualité de ses dirigeants, d'un soutien considérable vu sa nouveauté, au financement colossal de 18 millions de dollars américains, d'un personnel assez important (plus de 300 personnes dans quatre bureaux nationaux), d'une durée assez raisonnable pour terminer son travail (près de 3 ans pour produire son premier rapport complet, une autre année supplémentaire pour clore les affaires) ; d'un environnement relativement sûr pour les victimes et pour les témoins et d'un système judiciaire assez bien structuré. L'ensemble de ces éléments a fait que cette commission a fait mieux que toute autre avant.

Une différence fondamentale apparaît déjà entre les deux commissions et indique à ce niveau la faiblesse du cas sierra léonais. En Afrique du Sud, c'était dans les compétences de la TRC de prononcer l'amnistie contre un inculpé. En Sierra Léone, une amnistie générale a été prévue par les accords de paix. Le pouvoir de la commission se trouve donc limité par l'existence de cette amnistie générale. C'est dire que même dans le cas extrême d'une violation flagrante de certains grands principes qui fondent l'humanité l'accusé ne pourrait être condamné. Mais la commission pourrait prévoir des sanctions non pénales qui pourraient atténuer l'effet de l'amnistie.

L'autre problème auquel est confrontée la commission est lié aux moyens humains et matériels qui lui font défaut. La mise en place de cette commission a suscité beaucoup d'autres interrogations. Quelles seraient ses missions face aux limites que semble lui apporter le tribunal spécial qui sera créé un peu après et les autres ordres de juridictions qui ont été réformés ? Quel serait le mandat d'investigation de la commission ? Au début, la question des modalités de sélection des membres de la commission a suscité beaucoup de débats. Une autre question était de savoir si la commission ferait des audiences publiques ou uniquement privées. Quel serait le rôle de la communauté internationale ? Avec le temps, La TRC fait son chemin et la machine fonctionne.

## **Chapitre III : Bilan et perspective de la reconstruction post-conflit**

### **1. Bilan prématuré**

Il est peut être trop tôt pour penser à un bilan de la reconstruction post-conflit de la Sierra Leone. La fin officielle du conflit a été déclarée en 2002. Toute la période qui a précédé cette date n'était pas dédiée à la reconstruction, mais plutôt à la mise en place d'un environnement de paix et de sécurité. Le slogan des pouvoirs publics sierra léonais était le suivant : « *security first* » qui insiste sur la seule et unique priorité qui est celle de l'instauration de la paix et de la sécurité sur l'ensemble de l'étendue territoriale de la Sierra Leone.

### **2. Bilan mitigé**

#### **2-1 Une corruption rampante**

Tous les jours, les journaux du pays offrent dans leurs éditoriaux des exemples de corruption d'un membre du gouvernement ou d'une personnalité haut placée. La problématique de la corruption semble aujourd'hui plus que jamais d'actualité dans la société sierra léonaise. La mise en place d'institutions telle que la TRC, la réforme du système judiciaire du pays, la réforme de l'administration et l'augmentation des salaires des fonctionnaires n'ont pas été suffisants pour mettre fin au caractère endémique et rampant de la corruption. Elle se trouve à tous les niveaux de la société. L'administration, les ONG et la société civile sont toute impliquées dans un système ou champ de la corruption.

L'un des constats les plus graves est le sentiment communément partagé aujourd'hui au niveau des populations et selon lequel le gouvernement ne serait pas disposé à lutter réellement contre la corruption. Il chercherait plutôt à masquer sa propre culpabilité, le discours anti-corruption ne devenant que vaine supputation, aucunement accompagné d'actions concrètes pour en prémunir le pays.

La commission anti-corruption (ACC) qui est un fruit de la réforme est en train de perdre toute forme de confiance de la part des populations et des ONG. Son travail doit être



clarifié et surtout porté à la connaissance du public qui a envie de savoir et doit savoir. Tout comme la présence du Tribunal spécial pour la Sierra Léone à Freetown a contribué à mieux informer les populations de l'issue accordée à certaines mises en accusations, le travail de l'ACC doit être aussi porté à la connaissance du public.

On a souvent invoqué la situation économique catastrophique du pays, la faiblesse des salaires et une certaine tradition népotiste pour justifier la corruption. Il faut noter que tout ce qui a été soulogné ne peut à elle seule justifier cette situation. Au lieu d'être le fruit de la situation économique du pays, la corruption en est peut-être même à la source. Durant les trente années qui ont précédé le conflit, l'économie du pays a reposé essentiellement sur le commerce du diamant. Un commerce qui se caractérise par une corruption généralisée partant du sommet de l'Etat. Les présidents Stevens et Momoh entretenaient personnellement des réseaux de trafic de diamants. L'une des contreparties au recrutement des mercenaires de *Executive Outcomes* pour faire face à la rébellion a été l'attribution de contrats d'exploitation de mines de diamants, ou le paiement en nature (diamants). La pauvreté et la faiblesse des salaires dans la fonction publique ne peuvent pas aussi à eux seuls justifier cet état endémique de corruption. La pauvreté est certes à l'origine de nombreux vices, mais elle est avant tout la résultante du contexte économique général. On ne peut invoquer les traditions de népotisme ou de longue corruption instaurée par les différents régimes au pouvoir pour justifier la corruption actuelle. C'est un ensemble de facteurs qui peuvent s'expliquer cette situation. La volonté politique des pouvoirs publics et leur engagement réel à lutter contre ce fléau est un des éléments causal de cette situation. Un autre paradoxe de la réforme se situe au niveau de la position du Fonds monétaire international tendant à pousser le pays à faire des coupes budgétaires sévères. Les bailleurs de fonds doivent aussi tenir leurs promesses de soutien s'ils veulent que le pays sorte de cette corruption. Le gouvernement ne pourra pas seul faire face à cette situation. La corruption ne pourra disparaître que grâce aux efforts concomitants du gouvernement, des bailleurs de fonds et de la société civile. Cette dernière a un rôle crucial à jouer dans l'instauration du changement. Elle a l'avantage de bénéficier de la confiance des populations et des bailleurs de fonds. Sa position de neutralité, quoique relative parfois, peut lui permettre d'adopter la position d'arbitre mais surtout de dénonciateur des cas avérés de corruption. La presse en ce sens joue aussi un rôle de taille. C'est d'ailleurs elle qui n'a cessé depuis le début du processus de reconstruction de dénoncer les abus du gouvernement dans tous les domaines et notamment sur le terrain de la corruption. Son indépendance présumée la

place aussi dans une position confortable de censeur des comportements inciviques que pourraient emprunter la classe politique et les pouvoirs publics en place.

Ce qui caractérise cette lutte, c'est l'indéfinition des stratégies. Il n'y a pas de plan anti-corruption prédéfini et clair.

La main visible et omniprésente du gouvernement constitue un obstacle de taille au travail de la Commission. En septembre 2003, sur 40 cas signalés au procureur général seuls 10 ont pu accéder à la cour. Les autorités ont rétorqué qu'il ne leur a jamais été demandé de fournir des informations additionnelles par rapport à ces cas. L'excuse avancée par l'ACC était le manque de personnel. Pour sa part, le procureur général prétendait que les affaires n'ont pas été bien ficelées auprès du comité des donateurs en mars 2003. Elles étaient donc impropres au jugement.

Le succès d'un tel travail ne réside pas dans le fait de se rejeter mutuellement des responsabilités. Il réside dans la nécessaire coopération entre toutes les instances impliquées dans la lutte. C'est du devoir du gouvernement et des pouvoirs publics de fournir les informations adéquates à la Commission et à la justice. Ces deux dernières instances se doivent de collaborer étroitement pour arriver à leur fin. La lutte contre la corruption est un système dans lequel il y a une parfaite interdépendance entre les acteurs impliqués. La commission a pour mission d'instruire des dossiers et de les soumettre à la justice. Pour faciliter le travail de cette dernière, des efforts dans le sens de la clarté et de la finition doivent être faits. Un dossier incomplet ne peut que retarder le travail d'un juge qui a une charge de travail déjà énorme. La coopération entre ces deux instances doit être volontaire et sincère. Le président Kabbah, dans un de ses discours en 2002, s'est élevé contre certains membres de son gouvernement, contre ce qu'il a nommé leur refus de combattre vigoureusement la corruption. Différents journaux ont publié au courant de l'année dernière et de cette année des articles de presse sur des cas de fraudes et de corruption à tous les niveaux de l'Etat. Les domaines du Trésor et des Douanes ont été les plus décriés. Nous pouvions voir les titres

suivants : « *Treasury, Customs, other under fire*<sup>18</sup> », « *Kabbah Falls Hard on Corruption*<sup>19</sup> », « *Big Shakeup for Customs* »<sup>20</sup>, « *Kabba Baranta Declare War* »<sup>21</sup>.

Il faut rappeler que l'ACC a été établie en février 2000 suite à la loi contre la corruption mais elle n'a pris effet qu'une année plus tard en février 2001. L'existence d'un groupe consultatif a permis de réconforter la confiance sur la possibilité de succès des réformes entreprises. Ce groupe de contact comprend les principaux bailleurs de fonds du pays : l'UE, la BAD, le DFID (agence britannique pour le développement international), USAID, les organes de l'ONU. Ces différentes institutions se rencontrent périodiquement pour tirer des conclusions sur l'avancée des réformes et surtout les efforts fournis par le pays en matière de lutte contre la corruption.

La participation du public dans la lutte contre la corruption est aussi un fait. Malgré l'ouverture au public de certaines séances de la Commission, on a enregistré une très faible ruée des populations. Il règne un sentiment général dans ce pays que la corruption ne peut être chassée et qu'elle est confortablement installée et est entretenue par les tenants du pouvoir d'Etat. Un rapport réalisé par un organisme privé de conseil indiquait que la confiance du public dans les autorités demeure très faible. Cette observation paraît paradoxale, car ce sont ces mêmes populations qui ont massivement voté pour le pouvoir en place aux différentes élections nationales et locales. Se pose peut-être là un problème plus profond qui est celui de savoir sur quoi se fonde le choix des électeurs en Sierra Leone. Ce rapport date de 2002 durant une période électorale. Le choix des électeurs a certainement été déterminé par d'autres facteurs, notamment celui de la capacité des partis politiques à instaurer la paix dans le pays. Incontestablement, la candidature du président Kabbah semblait la plus crédible. La réputation de sérieux et de compétence de cet homme, mais surtout la confiance placée en lui par la communauté internationale ont été déterminantes. Il n'était pas rare d'entendre lors de l'élection la phrase suivante, « *If Kabbah goes, un goes, money goes* » en d'autres termes, la présence de l'ONU et de la communauté internationale dans le pays était en partie due à la présomption de confiance dont bénéficiait le président Kabbah dans ce milieu. Une telle assertion est-elle vraie ou fausse ? La seule réponse plausible est de dire qu'elle a servi au

---

<sup>18</sup> *Sierra News*, cité dans *Sierra Leone: The State of Security and Governance. ICG Africa Report N° 67*, 2 septembre 2003; p. 21.

<sup>19</sup> *The New Storm*

<sup>20</sup> *New Vision*

<sup>21</sup> *The Democrat*

pouvoir et que l'attitude de complaisance de la communauté internationale face à la lenteur des réformes semble lui donner raison.

La lutte contre la corruption et la garantie du succès des réformes ne se limitent pas tout simplement à l'assainissement du comportement des officiels. C'est aussi un problème de mentalités, de comportement. C'est tout un référentiel qu'il faut bâtir. La corruption n'est pas l'apanage de la période post-conflit. Bien avant la guerre civile, elle caractérisait ce qui existait d'administration dans le pays. C'est par une réforme totale du système éducatif, une introduction dans les programmes scolaires de la notion de bien public, de bien partagé, de civisme que l'on parviendra à former les générations à venir dans son attitude face à l'Etat et à la citoyenneté. La lutte contre la corruption est donc un ensemble qui va de l'éducation à l'école au palais présidentiel, en passant bien sûr par la justice qui doit jouer un rôle de première place. Mais où en est la réforme de cette dernière entreprise depuis quelques années ?

## **2-2 Un système judiciaire chancelant**

Le système judiciaire est perçu par le public comme étant inefficace et surtout mou dans la mission qui lui a été assignée. On perçoit le nouveau système judiciaire comme un filet qui laisse passer les gros poissons et retient les petits (« *as long as you have money you can walk away* »<sup>22</sup>). Les efforts réalisés ces dernières années ne semblent pas être de véritables réformes, mais des tentatives de redémarrage d'un système judiciaire quasi inexistant. Les limites du système judiciaire, à l'image de la corruption, avaient pris racine dans le pays tout au long de sa jeune histoire. Le système était au service de ceux qui gouvernaient au grand détriment de l'essentiel de la population. La toute puissance des chefs traditionnels à une certaine époque avait remis entre leurs mains des pouvoirs quasi juridictionnels ; ils pouvaient juger et condamner des personnes selon des règles coutumières anciennes, qui ne répondaient pas nécessairement aux principes qui fondent la justice moderne. La rencontre que le président Kabbah a eu avec les chefs coutumiers du Western Area de Freetown a porté surtout sur la non-compétence de ces autorités à faire fonction de juge.

Le système judiciaire manque énormément de moyens, malgré le soutien du Royaume-Uni et plus récemment du Commonwealth qui a mis des juges à la disposition du pays. Ces

---

<sup>22</sup> ICG, *The state of security and governance*, p. 21.

derniers travaillent cependant sous l'autorité des instances officielles en place. La justice, c'est une affaire de pouvoir mais aussi une affaire d'hommes. Des efforts de la part du pouvoir de laisser la justice travailler et de la part des juges de vouloir réellement jouir de leur indépendance doivent être faits de part et d'autre. Les premiers moments qui ont suivi la réforme n'ont pas été de pure indépendance pour la justice. L'attorney général de Freetown qui deviendra plus tard le second de la liste électorale du président Kabbah ne cachait pas son jeu d'ombre et de lumière en faveur du pouvoir en place. Son choix comme vice-président a incité à une réflexion quant à la sincérité de ses missions antérieures en tant que procureur général.

## **2-3 Perspectives et recommandations**

Une analyse de la situation actuelle du pays et de l'état d'avancement des réformes entreprises nous pousse à faire les quelques recommandations suivantes. Elles s'inscrivent dans la perspective de voir tout ce qui a été entrepris demeurer dans la durée. La guerre peut éclater pour des raisons banales, mais l'extinction d'un conflit paraît toujours problématique et prend plus de temps que celui qui l'a vu naître. Parvenir à arrêter, à effacer les séquelles et

à éliminer les ressentiments qu'il a causés peut prendre des années voire des générations. Rares sont les conflits nés aux alentours de la chute du mur de Berlin à connaître aujourd'hui une issue positive et définitive. Des efforts doivent être faits par la communauté internationale, les organisations sous-régionales, le gouvernement sierra léonais et les populations du pays.

### **2-3.1 La communauté internationale**

Les Nations unies par l'intermédiaire de l'UNASMIL et de tous ses différents organes ont été l'acteur principal de la paix et de la sécurité dans le pays. Plus de 17 500 hommes ont été déployés. C'est la plus grosse mission de paix de l'histoire de l'ONU. Elle a permis de renforcer les efforts entrepris par la CEDEAO au niveau sous-régional. La mission de l'ONU arrivée à échéance, les troupes commencent à se retirer petit à petit. Contrairement au plan de retrait initial qui devrait à ce jour être effectif, la mission a été prolongée sur décision du secrétariat général jusqu'en 2005. Cette période aura permis peut-être aux réformes d'être effective et à la paix de s'instaurer définitivement. La décision de retrait de l'ONU en 2005 ne doit pas être irréversible dans une zone où les sources potentielles de conflit sont encore

vivaces, elle devrait être fonction non seulement du contexte sierra léonais mais aussi de celui de la sous-région. L'ONU devra s'assurer de l'ancrage de la paix au Libéria, de la stabilité à la frontière guinéenne mais aussi de la situation en Côte d'Ivoire.

### **2-3.2 Les organisations régionales et sous-régionales**

L'initiative déjà ancienne de la CEDEAO est à saluer. Des efforts réels en matière d'intégration économique ont été réalisés. Ces efforts se sont matérialisés par la mise en place de plusieurs outils d'intégration dans le domaine économique, militaire, juridique, douanier etc. Sur le plan militaire, l'ECOMOG peut se prévaloir, malgré ses limites, d'un bilan positif. L'intervention dans la première guerre du Libéria, en Sierra Léone et aujourd'hui en Côte d'Ivoire est un signe de la volonté des chefs d'Etats ouest-africains à instaurer un environnement de paix dans la région. Les limites de cette intervention sont inhérentes à la caractéristique de certains de ses Etats membres mais aussi des accointances que l'on peut noter entre certains chefs d'Etat. L'irruption au Nigeria, la puissance sous-régionale, du président Obasanjo démocratiquement élu, au Ghana du président Kufuor issu du suffrage universel, au Mali, au Bénin où la démocratie s'installe petit à petit et la tradition déjà ancienne de démocratie au Sénégal donnent du poids à cette force sous-régionale. Mais à côté subsistent encore des nids de quasi dictatures et de chefs d'« Etats receleurs » d'armes. Le Burkina Faso a été à plusieurs reprises accusé de livrer des armes à des armées rebelles de la sous-région. La crise ivoirienne ne semble pas faciliter les efforts de la CEDEAO. Le poids démographique et économique de la Côte d'Ivoire et l'afflux massif de réfugiés que le conflit dans ce pays est en train d'occasionner risquent de raviver certaines tensions. Il appartient aux Etats de la sous-région de renforcer leur coopération mutuelle afin de trouver une solution définitive aux conflits mais aussi de prévenir les conflits à venir.

### **2-3.3 Le gouvernement sierra léonais**

Une chose est de réformer et une autre est de faire marcher les réformes. L'histoire de l'Afrique, depuis le début des années 1980 est remplie de tentatives de réformes avortées. Les programmes d'ajustement structurel qui avaient pour objectif de redynamiser les économies africaines ont créé d'énormes frustrations chez les populations à cause des coupes budgétaires dans les secteurs dits sociaux de l'économie. D'autres réformes ont aussi vu le jour mais sans succès. Le *new public management* qui caractérise les nouvelles approches récentes pourrait avoir des effets concluants.

Les réformes et leur avenir en Sierra Léone ne dépendent pas de leur ampleur mais de l'engagement de leur porteur, en l'occurrence les pouvoirs publics. Le gouvernement du président Kabbah doit s'affranchir de la pression qu'il subit de la part de certains groupes, c'est le cas des Kamajors qui du fait du soutien apporté lors du conflit occupent une place de choix et suscitent encore les craintes du gouvernement. Des efforts doivent être engagés dans le sens du partage du pouvoir entre les différentes composantes ethniques, régionales et politiques du pays. La diversité qui caractérise le pays fait que le salut ne repose que sur une forme de *power sharing* entre toutes les composantes de la nation. La lutte contre la corruption ne doit pas être un vain mot, mais se marquer par des actes concrets. Le travail de la Commission doit être facilité. L'indépendance de la justice doit être réelle. Les efforts en direction des populations doivent être accentués.

## **Conclusion**

La réconciliation en Sierra Léone doit demeurer encore une priorité. La période de la « *security first* » qui évoquait la priorité donnée à l'instauration de la paix et de sécurité est peut être dépassée mais une autre reste à conquérir : celle de la réconciliation. Cette dernière ne s'obtient pas tout simplement par le biais de réformes institutionnelles mais par un travail sur les cœurs et les esprits. En ce sens, par le phénomène du *benchmarking*, un programme peut nous être d'une inspiration : c'est le Burundi Leadership Training Program (BLTP). Ce programme a pour essence de miser sur les leaders ou porte-paroles des différentes communautés pour parvenir à la réconciliation. C'est un programme de formation à la négociation, à la médiation et à la conciliation. C'est surtout une méthode qui permet à des responsables de communautés précédemment en conflit ouvert de se retrouver pour jeter un regard critique, différent et neuf sur ce qui a été au fondement de leur différend et de penser à la reconstruction d'une nation sur de nouvelles bases. Un proverbe africain ne dit-il pas que « le conflit en tant que tel n'existe pas, il n'existe qu'une absence de palabre ».

### **Bibliographie sommaire**

- Adekeye Adebajo, Building peace in West Africa : Liberia, Sierra Leone, and Guinea-Bissau, Boulder : Lynne Rienner 2002, 192 p.
- Elizabeth Blunt, « Après huit années d'une guerre civile atroce : paix fragile en Sierra Leone », *Le Monde diplomatique*, décembre 1999,
- Richard Caplan, A New Trusteeship? The International Administration of War-torn Territories, Adelphi Paper 341, 2002
- Jane Chanaa, Operationalising Security Sector Reform, Adelphi paper, 2003
- Jean-Marc Châtaigner, « Le Conseil de sécurité de l'ONU et la Sierra Leone : d'une crise à l'autre (mai 1997 – mai 2000) », *Afrique contemporaine*, 2<sup>e</sup> trimestre 2001,
- Christopher Clapham (dir), « *African Guerillas* », James Currey, Oxford, 1998,
- Christopher Clapham, « Effondrement de l'Etat et tentatives de reconstruction en Sierra Leone : le jeu politique du local et du global », *Afrique contemporaine*, 3<sup>e</sup> trimestre 2001.
- Committee of Expert on Public Administration, Revitalizing public administration as a strategic action for sustainable human developments: an overview, rapport du secrétariat, New-York, 29 mars-2 avril 2004
- Earl Conteh-Morgan et Mac Dixon-Fyle, Sierra Leone at the end of the twentieth century : history, politics and society / New York : Peter Lang , 1999, 175 p
- Marcus Cox, State building and post-conflict reconstruction: lessons from bosnia, Center for Applied Studies in International Negotiations(CASIN), Genève, Janvier 2001, 21p
- Maryvonne Dare Le programme de désarmement, démobilisation, réinsertion et le processus de paix en Sierra Leone , Bordeaux 2003, mémoire de stage
- Lual A. Deng, The Challenges of Post-conflict Economic Recovery and reconstruction in Sudan, Woodrow Wilson Center Washington, DC, septembre 2004, 13p
- Stephen Ellis, « *The Mask of Anarchy : The Destruction of Liberia and the Religious Dimension of an African Civil War* », C.Hurst and Compagny, Londres, 1999.



Stephen Ellis, « Les guerres en Afrique de l'Ouest: le poids de l'histoire », *Afrique contemporaine*, No 198, avril 2001,

Comfort Ero et Mariane Ferme, Liberia, Sierra Leone, Guinée : la régionalisation de la guerre, dossier / coordonné par Paris : Karthala , 2002, 190 p

W. Alade Fawole, Military power and third-party conflict mediation in West Africa Africa : the Liberia and Sierra Leone case studies, Ile-Ife, Nigeria : Obafemi Awolowo University Press , 2001,

Nikki Funke and Hussein Solomon, Towards sustainable peace in Sierra Leone, Pretoria : Africa Institute of South Africa , 2002, vi-14

Graham Greene, « Le fond du problème » (« *The heart of the Matter* »), Robert Laffont, Paris, 1949,

John D. Hargreaves, Sierra Leone : de Stevens à Momoh, Talence, France : Centre d'étude d'Afrique noire,

Institut d'études politiques, Université de Bordeaux I , 1989, 16 p

John. L Hirsch, « *Sierra Leone: Diamonds and the Struggle for Democracy* », *International Peace Academy Occasional Paper Series*, New York, 2001,

ICG SIERRA LEONE: the state of security and governance, 2 September 2003

ICG Sierra Leone after elections: politics as usual?, 12 juillet 2002

ICG Africa report no 35, « *Sierra Leone : Managing Uncertainty* », Freetown/Bruxelles, 24 octobre 2001,

ICG Africa report no 43, « *Liberia: The key to Ending Regional Instability* », Freetown/Bruxelles, 24 avril 2002,

ICG Africa Briefing, « *Sierra Leone : Ripe for Elections ?* », Freetown/Bruxelles, 19 décembre 2001.

Ian Smillie, Lansana Gberie et Ralph Hazleton, « Le cœur du problème : la Sierra Leone, les diamants et la sécurité humaine », *Partenariat Afrique Canada*, janvier 2000,

ICG, Sierra Leone, time for new military and political strategy, 11 avril 2001

Dr John-Mary Kauzya\*

Approaches, Processes, and Methodologies for Reconstructing Public Administration in Post-conflict Countries The Fourth Global Forum on Reinventing Government: Capacity Development Workshops Marakkech, Morocco, 10-11 December 2002

Sahr John Kpundeh, Politics and corruption in Africa : a case study of Sierra Leone /; foreword by Michael Johnston, Lanham New York London : University press of America , 1994, 248p

Ian Lienert Civil Service Reform in Africa Mixed Results After 10 Years  
1998

Mark Malan, Phenyo Rakate & Angela McIntyre, Peacekeeping in Sierra Leone : UNAMSIL hits the home straight Pretoria : Institute for security studies , 2002, 126 p

Mr. Protais MUSONI, Reconstructing Governance and Public Administration Institutions for Effective, Conflict-Sensitive Rule of Law, July 2003 United Nations Ad Hoc Expert Group Meeting  
Yaoundé, Cameroon

Loï's Pujolle, Sierra Leone, avril 2003 : enquête sur les politiques publiques de réinstallation des sinistrés et de reconstruction du pays : rapport de mission

Patrick Puy-Denis, La Sierra Leone /, Paris : Karthala , 1998, 190 p.,

Odile Goerg, Pouvoir colonial, municipalités et espaces urbains : Conakry-Freetown des années 1880 à 1914 . Volume 2 . Urbanisme et hygiénisme / Paris : L'Harmattan , 1997, 535 p(thèse de doctorat)

William Reno, Corruption and state politics in Sierra Leone, Cambridge [England] New York : Cambridge University Press , 1995, 229 p.

Réalités de la Sierra Leone, State House, Freetown, Sierra Leone, 1980, 240p

Sites Internets utiles

<http://www.statehouse-sl.org/>

[www.icg.org](http://www.icg.org)

[www.undp.org](http://www.undp.org)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)



CHAPTER X — THE  
PUBLIC SERVICE  
PART I — THE PUBLIC SERVICE  
COMMISSION

Establishment  
of Public  
Service  
Commission.

151. (1) There shall be a Public Service Commission which shall consist of a Chairman, not less than two and not more than four other members.

(2) The members of the Public Service Commission shall be appointed by the President, subject to the approval of Parliament.

(3) A person shall not be qualified to hold the office of a member of the Public Service Commission if he is a Member of Parliament, a Minister or a Deputy Minister, or if he holds or is acting in any public office.

(4) A person who has held office or who has acted as a member of the Public Service Commission shall not within a period of three years commencing with the date on which he last so held office or acted be eligible for appointment to any office, power to make appointments to which is vested by this Constitution in the Public Service Commission.

(5) The office of a member of the Public Service Commission, unless he sooner resigns or dies, shall become vacant—

- a. at the expiration of a period of five years from the date of his appointment or such shorter period not being less than three years as may be specified at the time of his appointment;
- b. if any circumstances arise that if he were not a member of the Commission would cause him to be disqualified for appointment as such;

Provided that a member of the Public Service Commission shall retire at that age of sixty-five years.

(6) A member of the Public Service Commission may be removed by the President for inability to discharge the functions of his office (whether arising from infirmity of mind or body or from any other cause) or for misconduct.

(7) Whenever the office of a member of the Public Service Commission is vacant or a member is for any reason unable to perform the functions of his office, the President may appoint a person who is qualified for appointment as a member of the Commission, and any person so appointed shall, subject to the provisions of paragraph (b) of subsection (5), continue to act until his appointment is revoked by the President.

(8) A member of the Public Service Commission shall, before assuming the functions of his office, take and subscribe before the President the oath as set out in Third Schedule to this Constitution.

Appointments  
etc. of public  
officers.

152. (1) Subject to the provisions of this Constitution, the power to appoint persons to hold or act in offices in the public service (including power to make appointments on promotion and to confirm appointments) and to dismiss and to exercise disciplinary control over persons holding or acting in such offices shall vest in the Public Service Commission.

(2) The President may, subject to such conditions as he may think fit, delegate any of his functions relating to the making of appointments, including power to make appointments on promotion and to confirm appointments, by directions in writing to the Public Service Commission or to a committee thereof or to any member of the Commission or to any public officer.

(3) Before the Public Service Commission appoints to any public office any person holding or acting in any office, the power to make appointments to which is not vested in the Public Service Commission, it shall consult the person or authority in whom that power is vested.

(4) The Public Service Commission shall, upon request made to it by any person or authority having power to make an appointment to an office under this Constitution or in any other public institution, make recommendations to that

person or authority for the appointment of any public officer or any other person to an office, the power to make appointment to which is vested by the Constitution or any other law in that person, authority or public institution.

(5) the power to transfer persons holding or acting in offices in the public service from one department of Government to another shall, where such transfer does not involve promotion, vest in the Public Service Commission.

(6) The provisions of this section shall not apply in relation to any of the following offices—

- a. the office of any Justice of the Supreme Court or of the Court of Appeal or a Judge of the High Court;
- b. the office of the Director of Public Prosecutions;
- c. the office of Auditor-General;
- d. any office to which section 141 (which relates to offices within the jurisdiction of the Judicial and Legal Service Commission) applies;
- e. any office to which section 153 (which relates to the offices of Ambassadors and certain offices) applies;
- f. any office to which section 154 (which relates to the offices of the Permanent Secretaries and certain other offices) applies; and
- g. any office the remuneration of which is calculated on a daily rate;

Provided that the power of transfer vested in the Public Service Commission under subsection (5) may be exercised in the case of persons holding any of the offices specified in this subsection where such persons express their consent in writing to such transfer.

(7) No appointment shall be made under this section to any office on the personal staff of the President or the Vice-President, unless he signifies his personal approval of the appointment.

(8) The Public Service Commission shall not dismiss or indict any other punishment on a public officer on grounds of any act done or omitted to be done by that officer in the exercise of a judicial function conferred upon him, unless the Judicial and Legal Service Commission concurs therein.

(9) No member of the Public Service shall be—

- a. victimised or discriminated against directly or indirectly for having discharged his duties faithfully in accordance with this Constitution, or
- b. dismissed or removed from office or reduced in rank or otherwise punished without just cause.

(10) The Public Service Commission may, with the prior approval of the President, make regulations by constitutional instrument for the effective and efficient performance of its functions under this Constitution or any other law, and may, with such prior approval and subject to such conditions as it may think fit, delegate any of

its powers under this section by directions in writing to any of its membership or to any public officer.

(11) Save as is otherwise provided in this Constitution, the Public Service Commission shall not be subject to the control or direction or any other person or authority in the performance of its functions under this Constitution or any other law.

Appointment of the principal representatives of Sierra Leone abroad.

153. (1) The power to appoint persons to hold or act in the office to which this section applies (including the power to transfer from one office to another and to confirm appointments) and to remove persons so appointed from any such office shall vest in the President.

The offices to which this section applies are the offices of Ambassadors, high Commissioners or other principal representatives of Sierra Leone abroad, the Commanders of the Armed Forces, and the Inspector-General of Police;

Provided that the appointment to these offices shall be subject to the approval of Parliament.

Appointment of Permanent Secretaries and certain other officers.

154. (1) The power to appoint persons to hold or act in any of the offices to which this section applies (including the power to make appointments on promotion and transfer from one office to another and to confirm appointments) and to remove persons so appointed from any such office shall vest in the President acting in consultation with the Public Service Commission.

(2) The offices to which this section applies are the offices of Secretary to the Cabinet, Secretary to the Vice-President, Financial Secretary, Director-General of the Ministry of Foreign Affairs, Establishment Secretary, Development Secretary, Provincial Secretary and Permanent Secretary.

(3) Where any person holding an office mentioned in subsection (2) accepts another such office carrying higher remuneration, he shall, unless a contrary intention appears from the terms of his appointment, be deemed to have relinquished the office he was originally holding; where the second office does not carry higher remuneration, the question whether or not he shall be deemed to have relinquished the original office shall depend on the terms of his second appointment.

(4) Subject to the provisions of section 152 of this Constitution, where any person has been removed under subsection (1) from any office specified in subsection (2) he may notwithstanding such removal—

- a. remain in the Public Service;
- b. continue to receive a salary not less than the salary he received before such removal; and
- c. continue to be eligible for any benefit granted to him in respect of his service as a public officer, including benefits payable under any law providing for the grant of pensions, gratuities or both;

unless by such removal he ceases to be a member of the Public Service.

## PART II — THE POLICE FORCE

Functions of  
Police  
Council.

(1) The Police Council shall advise the President on all major matters of policy relating to internal security, including the role of the Police Force, Police budgeting and finance, administration and any other matter as the President shall require.

(2) The Police Council may, with the prior approval of the President, make regulations for the performance of its functions under this Constitution or any other law, and for the effective and efficient administration of the Police Force.

(3) Regulations made pursuant to the provisions of subsection (2) shall include regulations in respect of

- a. the control and administration of the Police Force of Sierra Leone;
- b. the ranks of officers and men of each unit of the Police Force, the members in each such rank and the use of uniforms by such members;
- c. the conditions of service, including those relating to enrolment and to pay, pensions, gratuities and other allowances of officers and men of each unit and deductions therefrom;
- d. the authority and powers of command of officers and men of the Police Force; and
- e. the delegation to other persons of powers of commanding officers to discipline accused persons, and the conditions subject to which such delegation may be made.

PART III -- RESIGNATIONS, RE-  
APPOINTMENTS AND PROTECTION OF  
PENSION  
RIGHTS OF PUBLIC OFFICERS  
HOLDING ESTABLISHED OFFICES

Resignations  
and effect of  
new  
appointment  
of a person  
holding an  
established  
office.

159 (1) Any person who is appointed or elect to, or otherwise selected for, any office established by this Constitution, including the office of Vice-President, Member of the Cabinet, Minister or Deputy Minister, may resign from that office by writing under his hand addressed to the person or authority by whom he was appointed, elected or selected;

Provided that in the case of the Speaker of the Deputy speaker his resignation from office shall be addressed to Parliament and in the case of a Member of Parliament his resignation from Parliament shall be addressed to the Speaker.

(2) The resignation of any person from any such office as referred to in subsection (1) shall take effect, where no date is specified, when the writing signifying the resignation is received by the person or authority to whom it is addressed or by any person authorised by that person or authority to receive it.

Re-appoint-  
ment, etc.

160. (1) Subject to the provisions of this Constitution, where any person has vacated any office established by this Constitution he may, if qualified, again be appointed, elected, or otherwise selected to hold that office.

(2) Where by this Constitution a power is conferred upon any person or authority to make any appointment to any public office, a person may be appointed to that office notwithstanding that some other person may be holding that office, when that other

person is on leave of absence pending relinquishment of the office; and where two or more persons are holding the same office by reason of an appointment made in pursuance of this subsection then for the purposes of any function conferred upon the holder of that office the person last appointed shall be deemed to be the sole holder of the office.

Protection of  
pension rights.

161. (1) The law applicable to any benefits to which this section applies shall, in relation to any person who has been granted, or who is eligible for the grant of such benefits, be that in force on the relevant date or any later law that is not less favourable to that person.

(2) In this section "the relevant date" means—

- a. in relation to any benefits granted before the twenty-seventh day of April, 1961, the date of which those benefits were granted;
- b. in relation to any benefits granted on or after the twenty-seventh day of April, 1961, to or in respect of any person who was a public officer before that date, the twenty-sixth day of April, 1961; and
- c. in relation to any benefits granted or to be granted to or in respect of any person who becomes a public officer on or after the twenty-seventh day of April, 1961, the date on which he becomes a public officer.

(3) Where a person is entitled to exercise an option as to which of two or more laws shall apply in his case, the law specified by him in exercising the option shall, for the purposes of this section, be deemed to be more favourable to him than the other law or laws.

(4) Any benefit to which this section applies (not being a benefit that is a charge upon some other public fund of Sierra Leone) shall be a charge upon the Consolidated Fund or upon such other Special Fund, whether contributory or non-contributory, as Parliament may prescribe.

(5) This section applies to any benefits payable under any law providing for the grant of pensions, gratuities or compensation to persons who are or have been public officers in respect of their service in the public service or to the widows, children, dependants or personal representatives of such persons in respect of such service.

(6) References to the law applicable to any benefits to which this section applies includes (without prejudice to their generality) references to any law relating to the time at which and the manner in which any person may retire in order to become eligible for those benefits.

(7) Notwithstanding any law or custom to the contrary, it shall be lawful for Parliament to enact that a person shall not be entitled to a benefit under this section, unless he has contributed to a specified Fund created for the purpose.

PART IV — POWER AND PROCEDURE  
OF COMMISSIONS  
AND COUNCILS, AND LEGAL  
PROCEEDINGS



Power of Commissions in relation to the grant of pensions.

162. (1) Where any benefits to which this section applies can be withheld, reduced in amount or suspended by any law, those benefits shall not be so withheld, reduced in amount or suspended—

- a. in the case of benefits which have been granted in respect of service in the public service to any person who at the time when he ceased to be a public officer was subject to the jurisdiction of the Judicial and Legal Service Commission or for which any person may be eligible in respect of such service, without the approval of that Commission; or
- b. in any other case, without the approval of the Public Service Commission or the appropriate Council, as the case may be.

(2) No benefits to which this section applies that have been granted to or in respect of any person who is or has been a Judge of the High Court, a Justice of Appeal or of the Supreme Court or for which any such person or his widow, children, dependants or personal representatives may be eligible, shall be withheld, reduced in amount or suspended on the ground that that person has been guilty of misconduct or misbehaviour unless that person has been removed from judicial office by reason of such misconduct or misbehaviour.

(3) This section applies to any benefits payable under any law providing for the grant of pensions, gratuities or compensation to persons who are or have been public officers in respect of their service in the public service or to the widows, children, dependants or personal representatives of such persons in respect of such service whether on a contributory or non-contributory basis.

Power and procedure of Commissions.

163. (1) Any Commission or Council established by this Constitution may, with the consent of the President and subject to the provisions of subsection (2), by regulation or otherwise regulate its own procedure and, confer or delegate powers or impose duties on any authority of the Government for the purpose of discharge of its functions.

(2) At any meeting of any Commission or Council established by this Constitution a quorum shall be constituted if three members are present; and if a quorum is present the Commission or Council shall not be disqualified for the transaction of business by reason of any vacancy among its members and any proceedings of the Commission or Council shall be valid notwithstanding that some person who was not entitled to do so took part therein.

Protection of Commissions from legal proceedings.

164. The question whether— any Commission or Council established by this Constitution has validly performed any function vested in it by or under this Constitution;

any member of such a Commission or Council or any other person has validly performed any functions delegated to such member or person in pursuance of the provisions of subsection (1) of section 163 or, as the case may be, subsection (10) of section 152; or any member of such a Commission or Council or any other person or authority has validly performed any other function in relation to the work of the Commission or Council or in relation to any such functions as is referred to in paragraph (b), shall not be inquired into in any Court.

