

Sahel : Ce qui doit changer

Pour une nouvelle approche centrée sur les besoins des populations

**Recommandations de
la Coalition citoyenne pour le Sahel**

——— Avril 2021 ———



A propos de la Coalition citoyenne pour le Sahel

La Coalition citoyenne pour le Sahel est une alliance informelle de plusieurs dizaines d'organisations de la société civile sahéenne et ouest africaine, soutenues par des ONG internationales, dont l'objectif est de convaincre les gouvernements d'adopter une nouvelle approche au Sahel qui permette de mieux protéger les populations civiles. La Coalition citoyenne a été lancée en juillet 2020, avec la publication des Piliers citoyens, les quatre priorités qui devraient orienter toute réponse à la crise au Sahel.

Pour en savoir sur la Coalition citoyenne : <https://www.sahelpeoplescoalition.org>.

Liste des organisations soutenant ce rapport :

Organisations de la société civile sahéenne

Burkina Faso

- Association pour la Promotion Féminine de Gaoua (APFG)
- Centre Diocésain de Communication (CDC)
- Centre pour la Gouvernance Démocratique (CGD)
- Collectif contre l'Impunité et la Stigmatisation des Communautés (CISC)
- Mouvement Burkinabè des Droits de l'Homme et des Peuples (MBDHP)
- Union Fraternelle des Croyants (UFC – Dori)
- West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) – Burkina Faso

Mali

- Association des Femmes Africaines pour la Recherche et le Développement (AFARD)
- Association des Juristes Maliennes (AJM)
- Association Malienne des Droits de l'Homme (AMDH)
- Coordination des Associations des Femmes de l'Azawad (CAFA)
- Doniblog/Benbere
- Institut Malien de Recherche Action pour la Paix (IMRAP)
- ONG Eveil
- Volontaires pour le Mali
- West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) – Mali
- Women in Law and Development (WiLDAF)

Niger

- Association Nigérienne de Défense des Droits de l'Homme (ANDDH)
- Coordination des ONG et Associations Féminines Nigériennes (CONGAFEN)
- Réseau Nigérien pour la Gestion Non Violente des Conflits (RE-GENOVICO)
- Réseau Panafricain pour la Paix, la Démocratie, et le Développement (REPPAD)
- West Africa Network for Peacebuilding (WANEP) – Niger

Organisations régionales

- African Security Sector Network (ASSN)
- Afrikajom Center
- Ligue Tchadienne des Droits de l'Homme (LTDH)
- Observatoire Kisal
- Réseau de Réflexion Stratégique sur la Sécurité au Sahel (2R3S)
- Timbuktu Institute
- Wathi, Think Tank citoyen de l'Afrique de l'Ouest

Organisations internationales qui soutiennent la Coalition citoyenne

- CARE International
- CCFD-Terre Solidaire
- Center for Civilians in Conflict (CIVIC)
- Fédération internationale pour les droits humains (FIDH)
- Fokus Sahel
- Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P)
- Handicap International (Humanité & Inclusion)
- Human Rights Watch (HRW)
- International Rescue Committee (IRC)
- Médecins du Monde (MDM)
- Norwegian Refugee Council (NRC)
- Open Society European Policy Institute (OSEPI)
- Oxfam international
- Plan international (Burkina Faso, Mali, Niger)
- Première Urgence Internationale
- Saferworld
- Search for Common Ground
- Secours Islamique France

Recherches pour le rapport réalisées par :



CONSEIL NORVÉGIEN
POUR LES RÉFUGIÉS

Avec le soutien de :



Table des matières

Avant-Propos	4
Synthèse	5
Méthodologie	7
Liste des abréviations	8
1. Placer la protection des civils au coeur de la réponse à la crise au Sahel	9
Indicateur 1 : Nombre d'attaques contre les civils	9
La situation actuelle	11
Ce qui doit changer	12
Indicateur 2 : Mécanismes de suivi, au sein des forces de défense et de sécurité, – des dommages causés aux civils	13
La situation actuelle	13
Ce qui doit changer	16
2. Appuyer des stratégies politiques pour résoudre la crise de gouvernance au Sahel	17
Indicateur 3 : Dialogue avec tous les acteurs de la crise	17
La situation actuelle	17
Ce qui doit changer	19
Indicateur 4 : Transparence dans les budgets de la défense	20
La situation actuelle	20
Ce qui doit changer	22
3. Répondre aux urgences humanitaires	23
Indicateur 5 : Un financement à la hauteur, dans les temps et adapté aux besoins	25
La situation actuelle	25
Ce qui doit changer	26
Indicateur 6 : Assurer l'accès humanitaire	27
La situation actuelle	27
Ce qui doit changer	28
4. Lutter contre l'impunité	29
Indicateur 7 : Tolérance zéro pour les violations des droits humains commises par les forces de défense et de sécurité	29
La situation actuelle	29
Ce qui doit changer	31
Indicateur 8 : Renforcement des capacités et des ressources des systèmes judiciaires	32
La situation actuelle	32
Ce qui doit changer	33
Recommandations	34

Avant-Propos



Dr. Djamilia Ferdjani (Niger), médecin, présidente de l'ONG MedCom



Pr. Abdoulaye Bathily (Sénégal), historien, ancien ministre, ancien Représentant spécial adjoint du Secrétaire général de l'ONU pour le Mali

Souvent, un conflit ou une crise humanitaire provoquent des souffrances et une instabilité d'une ampleur telle qu'ils nécessitent une attention mondiale. Ce rapport démontre que le Sahel est l'une de ces crises. Il met en exergue les échecs de la gouvernance qui ont entraîné des pertes de vies humaines, des opportunités manquées et une dignité perdue pour les populations du Sahel. Ces échecs en matière de gouvernance sont de nature stratégique et se manifestent par la corruption, l'impunité et, par-dessus tout, l'incapacité à placer la protection des citoyens au centre de la réponse au conflit actuel.

Dans ce rapport inédit, la Coalition citoyenne pour le Sahel, une alliance entièrement nouvelle d'organisations de la région sahélienne, du continent africain et de partenaires du monde entier, élabore la vision de la coalition – les quatre priorités d'action, ou « Piliers citoyens » dont le présent rapport est le reflet. Il incorpore efficacement données numériques et parcours de vie pour illustrer la situation critique des populations du Sahel. Le message est désormais indéniable. Comme l'indique clairement le rapport, le nombre de civils tués a augmenté de façon spectaculaire au Burkina Faso, au Mali et au Niger, où davantage de civils ont été tués par les forces de défense et de sécurité nationales qui sont censées les protéger.

Cette crise trouve ses racines dans l'échec de la construction de l'État-nation et de l'intégration à l'échelle nationale et locale, puis s'est accentuée du fait des défaillances de la gouvernance, notamment les graves déficits dans la gestion de la diversité, de la citoyenneté ou encore le déséquilibre dans les investissements publics. Les programmes d'ajustement structurel, la croissance de l'économie criminelle, la prolifération des interventions militaires ne rendant pas de comptes à l'État ont contribué à l'affaiblissement progressif de la capacité de l'État à gouverner et à fournir des services essentiels, aggravant encore la crise de gouvernance. Malgré cette complexité historique et les frustrations et divisions qui en résultent, l'élaboration de solutions politiques pour résoudre ces problèmes sous-jacents est constamment éclipsée par la priorité accordée aux réponses militaires.

Bien que la crise au Sahel soit l'une de celles qui se développent le plus rapidement au monde, avec 14 millions de personnes ayant actuellement besoin d'une aide urgente au Burkina Faso, au Mali et au Niger, les acteurs nationaux et internationaux ne se sont pas attaqués efficacement aux

causes profondes du conflit ou aux besoins des populations. La prédominance des opérations de lutte contre le terrorisme continue de faire obstacle au respect des principes humanitaires et des droits humains. L'incapacité de l'État, la corruption et les violations des droits humains prévalent.

Jusqu'à présent, les interventions des gouvernements n'ont pas été à la hauteur de l'ampleur de la crise de sécurité humaine au Sahel. Cependant, les récents développements montrent que les préoccupations de la société civile commencent peut-être à être entendues. Les Chefs d'État réunis au sommet du G5 Sahel à N'Djamena, en février 2021, se sont engagés, à juste titre, à approfondir la diplomatie en reconnaissant que les efforts militaires seuls ne peuvent pas résoudre les crises et protéger les civils au Sahel. Ce message central est au cœur des Piliers citoyens et de ce rapport. Cependant, des actions concrètes sont nécessaires pour mettre en œuvre les changements rhétoriques énoncées à N'Djamena. En effet, les organisations de la société civile, et plus particulièrement la Coalition citoyenne pour le Sahel, grâce à la richesse de son expertise et la diversité de sa composition, entendent jouer un rôle essentiel en veillant à ce que les gouvernements respectent leurs engagements.

Nous sommes particulièrement fiers et honorés d'être associés au rapport « Sahel : Ce qui doit changer ». Son contenu et ses recommandations incarnent l'esprit de résilience des habitants de la région – leur ténacité, leur dynamisme et leur créativité. Nous espérons sincèrement que les décideurs politiques au Sahel et au-delà reconnaîtront la valeur de ces recommandations. Nous sommes convaincus qu'en raison précisément de cette ténacité, de ce dynamisme et de cette créativité qui habite les populations de la région, les responsables sahéliens et leurs partenaires internationaux ne trouveront pas le repos tant qu'ils n'auront pas mis en œuvre ces recommandations basées sur les besoins des populations. À cet égard, nous considérons ce rapport comme un appel à l'action lancé aux acteurs non étatiques du monde entier – communautés touchées par les conflits, mouvements de base, organisations de la société civile et organisations internationales – pour qu'ils assument cette responsabilité ensemble. En tant qu'acteurs du changement qui avons toujours œuvré en faveur d'un peuple africain dynamique et autodéterminé, c'est avec humilité que nous nous associons à cet appel à l'action.

Synthèse

En janvier 2013, l'arrivée de troupes françaises au Mali pour stopper l'avancée de groupes armés dits djihadistes dans le pays marque le début d'une intervention massive de la communauté internationale pour faire face à une crise multidimensionnelle – sécuritaire, mais aussi institutionnelle, politique, sociale et humanitaire – qui s'est progressivement étendue à l'ensemble des pays du Centre du Sahel (Mali, Burkina Faso, Niger).

Malgré l'engagement soutenu et les investissements significatifs des partenaires internationaux et des États de la région, la situation du Sahel n'a pourtant cessé de se détériorer au fil des ans. Les populations civiles sont les premières victimes de violences perpétrées, en toute impunité, par des acteurs variés, à commencer par des groupes identifiés comme djihadistes, des groupes communautaires identifiés comme milices d'autodéfense, des groupes criminels, ainsi que par des éléments des forces de défense et de sécurité nationales et régionales. 2020 a ainsi été l'année la plus meurtrière pour les civils, avec près de 2300 morts au Burkina Faso, au Mali et au Niger, selon les dernières données d'ACLED¹ ; et à l'échelle des trois pays, plus de civils et suspects ont été tués par des militaires pourtant censés les protéger que par des groupes djihadistes². Près de deux millions de personnes ont dû fuir leur foyer à cause des violences dans ces trois pays du Sahel central, un chiffre multiplié par 20 en deux ans³. Six déplacés sur dix sont des enfants⁴ et environ 13 millions de filles et de garçons sont privés d'éducation⁵.

Ces violences attisent des tensions communautaires, sur fond de compétition pour l'accès aux ressources aggravée par les changements climatiques, et contribuent à fragiliser davantage la confiance des populations envers des États déjà minés par une grave crise de gouvernance, comme l'a illustré le coup d'État survenu au Mali en août 2020. L'insécurité au Sahel commence à déstabiliser le reste de l'Afrique de l'Ouest, notamment les pays du Golfe de Guinée⁶. La pandémie de Covid-19 n'a fait qu'ajouter aux nombreux défis auxquels sont confrontés les Sahéliens, notamment en compliquant les interventions extérieures dans la région⁷.

Face à un tel bilan, force est de s'interroger sur l'efficacité de la stratégie adoptée pour stabiliser le Sahel. Depuis 8 ans, la priorité a été donnée à l'action militaire, à travers des opérations contre-terroristes menées par les armées sahéniennes aussi bien à titre national que dans le cadre de la Force conjointe du G5 Sahel, organisation intergouvernementale créée en 2014 réunissant le Burkina Faso, le Mali, la Mauritanie, le Niger et le Tchad, ainsi que par des troupes internationales, au premier rang desquelles la force française Barkhane. Cette approche vise, une fois la sécurité assurée, à permettre le retour de l'État et à favoriser le développement, selon une stratégie formalisée lors du sommet du G5 Sahel qui s'est tenu à Pau (France) en janvier 2020⁸. L'investissement dans la lutte contre le terrorisme, qui va de pair avec un renforcement des capacités des forces de défense et de sécurité sahéniennes, est estimé à 2 milliards d'euros par an, soit quatre fois plus que les montants annuels moyens alloués à l'aide humanitaire ces quatre dernières années⁹. Parallèlement, les dépenses sécuritaires des trois pays considérés se sont envolées ces dernières années – elles pèsent jusqu'à un cinquième des budgets nationaux¹⁰ –, souvent au détriment de projets sociaux de base. Pourtant, la réponse sécuritaire telle qu'elle a été menée¹¹ n'a pas permis d'améliorer la vie quotidienne des populations. Au contraire, elle a souvent conduit à davantage d'incidents contre les civils.

C'est précisément pour mieux faire entendre la voix des populations les plus touchées par la crise que s'est constituée, en juillet 2020, la « Coalition citoyenne pour le Sahel »¹². Cette alliance informelle inédite d'une trentaine d'organisations de la société civile ouest-africaine¹³, soutenues par une quinzaine d'ONG internationales, a pour objectif de s'appuyer sur l'expertise sahénienne pour souligner les limites de l'approche actuelle centrée sur la réponse militaire et convaincre les gouvernements de la nécessité de développer une vision articulée autour des besoins fondamentaux des populations.

¹The Armed Conflict Location and Event Data (ACLED) Project : <https://acleddata.com/#/dashboard>. Voir aussi page 13 du présent rapport.

²Le Monde (Drissa Traoré), « Plus de civils ou suspects non armés ont été tués au Sahel en 2020 par des forces de sécurité que par des groupes extrémistes », 14 Février 2021. https://lemonde.fr/afrique/article/2021/02/14/sahel-en-2020-plus-de-civils-ou-suspects-non-armes-ont-ete-tues-par-des-forces-de-securite-que-par-des-groupes-extremistes_6069932_3212.html

³ONU, « Global Humanitarian Overview 2021 », 10 décembre 2020. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO2021_EN.pdf

⁴UNICEF, « La crise au Centre Sahel », octobre 2020. <https://unicef.org/wca/fr/rapports/crise-centre-sahel>

⁵Service européen pour l'action extérieure (SEAE), « Sahel : pour gagner la guerre, il faut maintenant gagner la paix. », 21 février 2021. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93545/node/93545_fr

⁶Le Monde (Cyril Bensimon et Dylan Gamba), « Les pays côtiers d'Afrique de l'Ouest sous la menace djihadiste », 14 mai 2019. https://lemonde.fr/afrique/article/2019/05/14/les-pays-cotiers-d-afrique-de-l-ouest-sous-la-menace-djihadiste_5461734_3212.html

⁷Sur l'impact de l'épidémie de Covid-19 sur les stratégies de stabilisation du Sahel, voir : International Crisis Group, « Réordonner les stratégies de stabilisation du Sahel », p.9, 1 février 2021. https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/299-sahel-stabilisation-strategy-french_0.pdf

⁸Sur le lien entre sécurité et développement et les limites de l'approche actuelle, voir : International Crisis Group, op. cit., p.12

⁹Refugees International (Alexandra Lamarche), « It's Time to Change How We're Supporting the Countries of the Sahel. », 12 octobre 2020. <https://www.refugeesinternational.org/reports/2020/10/8/its-time-to-change-how-were-supporting-the-sahel>

¹⁰ID4D (Par Oswald Padonou sur Idées pour le Développement, blog de l'Agence Française de Développement), « Des armées sahéniennes face au défi de la transparence et de la corruption », 5 octobre 2020. <https://ideas4development.org/transparence-corruption-defi-sahel/>

¹¹WATHI (Gilles Yabi), « Au Sahel, la solution n'est pas que sécuritaire mais elle l'est aussi et il faut le dire », 7 février 2020. <https://www.wathi.org/au-sahel-la-solution-nest-pas-que-securitaire-mais-elle-est-aussi-et-il-faut-le-dire/>

¹²Voir le site internet de la Coalition citoyenne pour le Sahel : <https://sahelpeoplescoalition.org/>

¹³Voir la liste des membres de la Coalition citoyenne pour le Sahel : <https://sahelpeoplescoalition.org/membres>

Pour la Coalition citoyenne pour le Sahel, une approche sécuritaire qui n'inclut pas des mesures concrètes pour assurer la protection des civils est vouée à l'échec. La Coalition citoyenne appelle donc à un réagencement drastique des priorités, afin que la mesure du succès des interventions ne soit pas seulement d'ordre militaire (la liste des « terroristes neutralisés »), mais prenne également en compte le nombre de personnes déplacées rentrées volontairement chez elles, d'écoles rouvertes, de champs à nouveau cultivés. C'est pour cela qu'ont été identifiés les « Piliers citoyens »¹⁴, quatre priorités qui, selon la Coalition citoyenne, devraient guider toute action au Sahel :

- **Pilier citoyen 1 : Prioriser la protection des civils ;**
- **Pilier citoyen 2 : Promouvoir une stratégie politique qui s'attaque aux causes profondes de la crise ;**
- **Pilier citoyen 3 : Répondre à l'urgence humanitaire ;**
- **Pilier citoyen 4 : Lutter contre l'impunité.**

En dépit de niveaux de violence qui restent particulièrement élevés, la Coalition citoyenne pour le Sahel a noté ces derniers mois des signes encourageants qui pourraient aller dans le sens du changement d'approche qu'elle réclame¹⁵. Le Sommet du G5 Sahel de N'Djamena en février 2021 a été placé sous le signe d'un « sursaut civil et politique » en référence au « sursaut militaire » annoncé un an plus tôt à Pau. Le communiqué final du sommet, bien qu'il évoque des succès militaires et soit encore largement consacré à la lutte contre le terrorisme, inclut également des engagements nouveaux en matière de protection des civils, de respect des droits humains, de lutte contre l'impunité, de gouvernance et de déploiement des services de base aux populations¹⁶.

Afin de s'assurer que ces engagements nouveaux ne restent pas de vains mots mais se traduisent en changements concrets pour les populations civiles, le présent rapport propose d'analyser l'impact de la réponse apportée à la crise au Sahel par les États de la région et leurs partenaires internationaux à l'aune des quatre Piliers citoyens, en présentant des recommandations concrètes se référant à des indicateurs précis, basés sur des données mesurables. Ce rapport de la Coalition citoyenne pour le Sahel se veut donc une feuille de route proposée par la société civile, qui vise à engager un dialogue constructif avec les différents gouvernements et institutions multilatérales, afin de faire de la protection des populations civiles la priorité des interventions au Sahel, condition essentielle pour restaurer la confiance dans l'État et stabiliser la région.

Résumé des principales recommandations :

1. Placer la protection des civils au cœur de la réponse à la crise au Sahel

- a. Inscrire la protection des civils, pas seulement la lutte contre le terrorisme, au cœur du mandat de toutes les opérations militaires menées par les États sahéliens.
- b. Mesurer systématiquement l'impact sur les civils des opérations militaires et rendre compte de ces données dans les communiqués publics.
- c. Établir des mécanismes de suivi des dommages causés aux civils pour toutes les forces présentes au Sahel.
- d. Étendre la pratique des dédommagements en cas de dommages contre des civils.

2. Appuyer des stratégies politiques pour résoudre la crise de gouvernance au Sahel

- a. Un dialogue politique avec l'ensemble des parties aux conflits et la société civile, notamment des femmes et des jeunes, doit être activement soutenu et mis en œuvre par les gouvernements du Mali, du Burkina Faso et du Niger, aussi bien au niveau national que local, tout en étant publiquement encouragé par les partenaires internationaux.
- b. Les multiples initiatives de médiation et de réconciliation déjà engagées au niveau local gagneraient à être mieux coordonnées afin de pouvoir contribuer à un règlement politique global de la crise.
- c. Emblématique de la crise de gouvernance, le secteur de la défense et de la sécurité doit être rigoureusement soumis aux principes de bonne gestion des dépenses publiques.

3. Répondre aux urgences humanitaires

- a. Assurer un financement de la réponse humanitaire à la hauteur des besoins, qui prenne en compte les besoins spécifiques des femmes et des filles.
- b. Faciliter l'accès des populations dans le besoin à l'assistance humanitaire, aux moyens d'existence et aux services sociaux de base.

4. Lutter contre l'impunité

- a. Seule une politique de tolérance zéro à l'égard des violations commises par les forces de défense et de sécurité et les milices, y compris concernant les violences sexuelles liées au conflit, permettrait de rompre le cycle de la violence et de restaurer l'autorité de l'État.
- b. Pour que des enquêtes justes et impartiales puissent être menées et que les auteurs d'exactions quels qu'ils soient puissent rendre des comptes, il faut également renforcer les capacités et les ressources des systèmes judiciaires sahéliens, ainsi que la protection des victimes et des défenseurs des droits humains.

¹⁴Coalition citoyenne pour le Sahel, « Les quatre piliers citoyens », 16 juillet 2020. <https://sahelpeoplescoalition.org/pillars-fr>

¹⁵PhileinGora, « Sommet du G5 Sahel : réactions de membres de la Coalition citoyenne pour le Sahel », 19 février 2021. <https://phileingora.org/sommet-du-g5-sahel-reactions-de-membres-de-la-coalition-citoyenne-pour-le-sahel>

¹⁶Voir notamment les points 9, 15, 17, 19, 24, 26, 27, 32 du Communiqué final du sommet de N'Djamena, 16 février 2021. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2021/02/16/communique-final-du-sommet-de-ndjamena>

Voir aussi la tribune de Josep Borrell, Haut Représentant de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, 21 février 2021. <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/93545/sahel-pour-gagner-la-guerre-il-faut-maintenant-gagner-la-paix-en>

Méthodologie

Le rapport se concentre sur les trois pays les plus durement touchés par la crise au Sahel : le Burkina Faso, le Mali et le Niger. Sauf indication contraire, les données citées ne portent que sur ces trois pays du Centre du Sahel.

Ce rapport est le produit de recherches et de collecte de données coordonnées par Niagalé Bagayoko, présidente de l'African Security Sector Network (ASSN), avec des contributions d'Alioune Tine, fondateur d'AfrikaJom Center¹⁷, d'Oxfam et du Norwegian Refugee Council (NRC), membres de la Coalition citoyenne pour le Sahel. Ces recherches ont été menées grâce au soutien de la Fondation Friedrich Ebert. Les contributeurs ont utilisé une approche méthodologique mixte comprenant : des recherches originales basées sur des entretiens réalisés spécifiquement pour ce rapport ou accordés précédemment à des membres de la Coalition citoyenne¹⁸ ; une analyse de sources ouvertes, ainsi que de recherches déjà publiées, principalement de partenaires de la Coalition, et d'articles de presse.

La collecte des données s'est faite sur la base de huit indicateurs identifiés à l'issue d'un processus collaboratif impliquant l'ensemble des membres de la Coalition citoyenne pour le Sahel. De la même manière, le rapport a été développé et finalisé grâce aux contributions et révisions de l'ensemble des membres de la Coalition citoyenne.

La terminologie utilisée dans ce rapport au sujet des groupes armés non étatiques distingue d'une part les groupes identifiés comme « djihadistes » (présentés par certains acteurs comme « groupes terroristes »), et d'autre part des groupes communautaires identifiés comme « milices » d'autodéfense, ainsi qu'une troisième catégorie de groupes armés non identifiés, parfois aussi qualifiés de groupes criminels.

Le rapport se présente en quatre chapitres correspondant aux quatre Piliers citoyens : protection des civils ; stratégie politique qui s'attaque aux causes profondes de la crise ; urgence humanitaire ; lutte contre l'impunité. Pour chacune de ces quatre priorités, deux indicateurs ont été sélectionnés. Ils n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble de la problématique de chaque pilier mais plutôt à guider l'action des gouvernements vers un domaine d'intervention spécifique jugé crucial pour opérationnaliser la nouvelle approche centrée sur les populations proposée par la Coalition citoyenne.

Les huit indicateurs clés sélectionnés par la Coalition citoyenne sont les suivants :

1. Nombre d'attaques contre les civils (Pilier citoyen 1)
2. Mécanismes de suivi des dommages causés aux civils (Pilier citoyen 1)
3. Dialogue avec tous les acteurs de la crise (Pilier citoyen 2)
4. Transparence dans les budgets de la défense (Pilier citoyen 2)
5. Financement humanitaire à la hauteur, dans les temps et adapté aux besoins (Pilier citoyen 3)
6. Assurer l'accès humanitaire (Pilier citoyen 3)
7. Tolérance zéro pour les abus commis par les forces de défense et de sécurité (Pilier citoyen 4)
8. Renforcement des capacités et des ressources des systèmes judiciaires (Pilier citoyen 4)

Chaque indicateur comprend :

- Une présentation du contexte qui dresse un bref état des lieux et explique pourquoi cet indicateur a été sélectionné en tant que domaine d'intervention prioritaire.
- Un corpus de données qualitatives ou quantitatives basées sur des sources clairement identifiées, permettant d'établir une base de référence (la situation actuelle) et de fixer un objectif de mesure de succès (ce qui doit changer) d'ici une échéance précise, par exemple à 6 mois (Octobre 2021).
- Des recommandations à l'attention des États sahéliens et de leurs partenaires internationaux (comment obtenir le changement voulu).

Remerciements

Ce rapport n'aurait pas pu voir le jour sans les contributions des chercheurs Mahamadou Abdourahamani, Boubacar Ba, Delina Goxho et Kalilou Sidibe. Remerciements à Heni Nsaiba d'ACLED (The Armed Conflict Location & Event Data Project), pour ses conseils dans l'utilisation des données de victimes civiles ; à Kalidou Kassé pour l'illustration de couverture (reproduction de son œuvre « La main de l'espoir ») ; à Noha Mouzannar pour la conception et la mise en page du rapport ; et à Robert Arnott pour la traduction du rapport en anglais. Les images et les témoignages ont été généreusement fournis par le Conseil Norvégien pour les Réfugiés (NRC), Oxfam International, le Réseau Panafricain pour la Paix, la Démocratie, et le Développement (REPPAD) et la Commission Nationale des Droits Humains du Niger (CNDH Niger).

¹⁷ Alioune Tine est par ailleurs Expert indépendant de l'ONU sur la situation des droits de l'Homme au Mali.

¹⁸ Entretiens avec des officiels civils et militaires du Burkina Faso, du Mali, du Niger, de France, de l'Union européenne, de l'Union africaine et des Nations unies notamment, ainsi que des représentants d'organisations non-gouvernementales basés en Afrique de l'Ouest, en Europe et aux États-Unis.

Liste des acronymes

ACLED	The Armed Conflict Location & Event Data project
CIMIC	Civil Military Cooperation (coopération civilo-militaire)
CMCoord	Humanitarian Civil-Military Coordination (coordination civilo-militaire)
CNDH	Commission Nationale des Droits de l'Homme
CPI	Cour Pénale Internationale
DIH	Droit International Humanitaire
EUTM Mali	Mission de formation de l'Union européenne au Mali
FCFA	Franc de la Communauté financière africaine
FC-G5S	Force conjointe du G5 Sahel
FDS	Forces de Défense et de Sécurité
FTS	Financial Tracking Service du Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
HCDH	Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme
HRP	Humanitarian Response Plan (Plan de réponse humanitaire)
MINUSMA	Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali
MISAD	Mécanisme d'Identification, de Suivi et d'Analyse des Dommages aux civils
OCHA	Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONGN/L	Organisations Non-Gouvernementales Nationales et Locales
ONU	Organisation des Nations unies
QIPS	Quick Impact Projects (Projets à impact rapide)
REN-LAC	Réseau National de Lutte Anti-Corruption au Burkina Faso
UNICEF	Fonds des Nations unies pour l'enfance

1. PLACER LA PROTECTION DES CIVILS AU COEUR DE LA RÉPONSE À LA CRISE AU SAHEL

Quel est le problème ?

- Les populations civiles sont les premières victimes de l'insécurité au Burkina Faso, au Mali et au Niger.
- Entre 2017 et 2020, les attaques contre les civils ont quintuplé, passant de 205 à 1096, et le nombre de civils ou suspects non armés tués, dont des femmes et des enfants, est passé de 356 à 2443, soit une multiplication par 7, selon les données d'ACLED.
- En 2020 au Mali, davantage de civils ont été tués dans des attaques par des militaires censés les protéger (35%) que par des groupes dit djihadistes (24%).

Comment améliorer la situation ?

- Inscrire la protection des civils, pas seulement la lutte contre le terrorisme, au cœur du mandat de toutes les opérations militaires menées par les États sahéniens.
- Mesurer systématiquement l'impact sur les civils des opérations militaires et rendre compte de ces données dans les communiqués publics.
- Établir des mécanismes de suivi des dommages causés aux civils pour toutes les forces présentes au Sahel.
- Étendre la pratique des dédommagements en cas de dommages contre des civils.

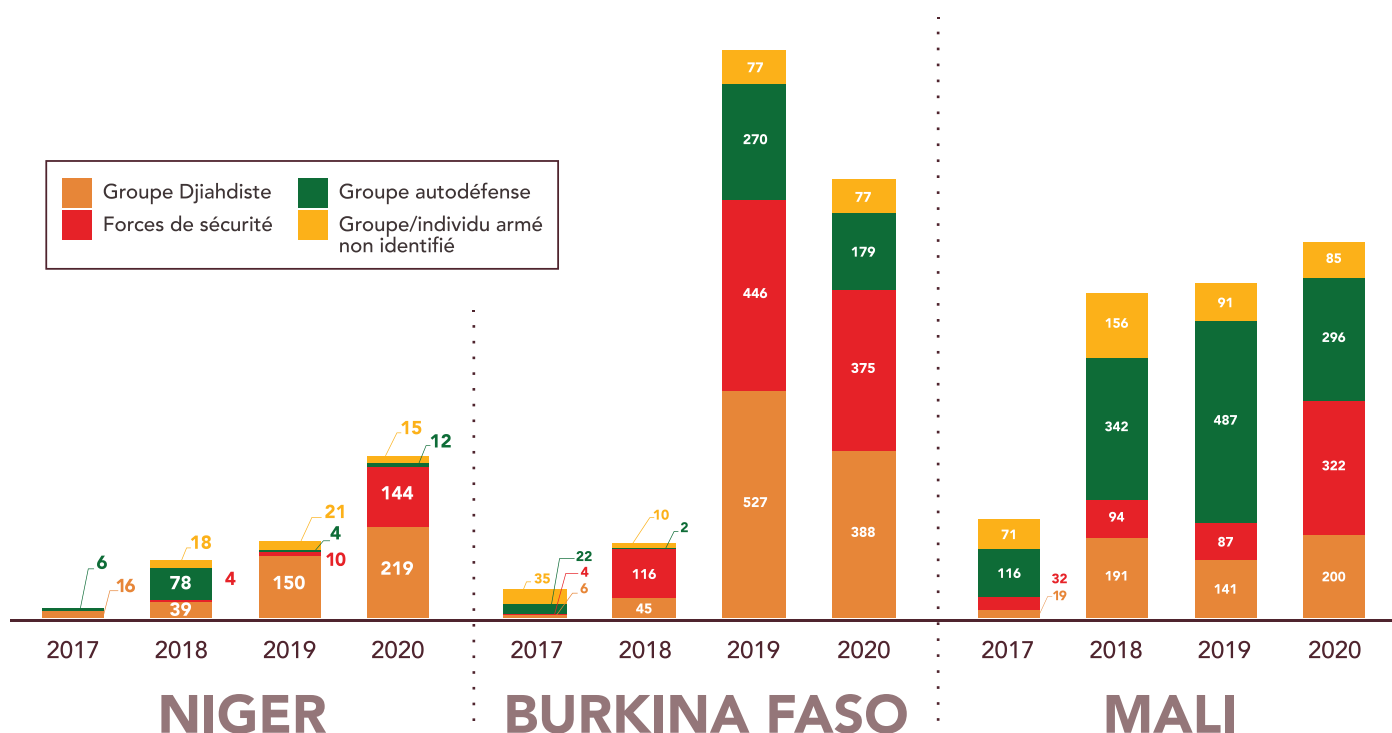
PILIER CITOYEN N°1

Faire de la protection des civils et de la sécurité humaine la priorité stratégique de toute intervention au Sahel.

Ce pilier implique de privilégier les objectifs et actions visant à assurer une meilleure protection aux populations sahéniennes (y compris aux communautés les plus vulnérables, comme les enfants, les femmes, les personnes en situation de handicap, les minorités, les personnes déplacées ou réfugiées, les suspects ou détenus), en prévenant et en réduisant leur exposition à la violence et aux exactions pouvant être commises par différents acteurs. La protection des civils s'entend ici comme l'ensemble des efforts entrepris pour protéger les civils des dommages liés au conflit¹⁹.

INDICATEUR 1 : Nombre d'attaques contre les civils

Nombre de victimes civiles par auteur au Mali, Burkina Faso et Niger, 2017-2020
(Données ACLED actualisées au 5 mars 2021)



¹⁹Définition du Center for Civilians in Conflict (CIVIC).



Sawadogo Nebyinga, enseignant, Burkina Faso.

Photo : Innocent Parkouda - NRC, Source : Conseil Norvégien pour les Réfugiés

Depuis neuf ans, la violence et l'insécurité sévissent au Sahel central. Des centaines de milliers de personnes ont dû quitter leur village et ont perdu leur maison, leur emploi, leur école. Dans la ville de Kaya, au Burkina Faso, de nombreux enfants ne peuvent pas retourner en classe parce que les écoles sont surchargées à cause des attaques qui se multiplient et des vagues de déplacements massifs.

"Le jour où l'attaque a eu lieu, nous étions en plein cours. C'était jour d'examen.

Tout d'un coup, des hommes armés sur des motos sont arrivés dans notre école dans l'après-midi. Ils ont tiré des coups de feu en l'air et ont mis le feu à notre bibliothèque.

Tous nos cahiers et manuels ont été brûlés. Le feu a tout détruit, y compris nos bureaux et le toit. Depuis cette attaque, notre école est restée fermée [...]. De temps en temps, je révise les leçons passées et je me prépare à la reprise des cours. Je travaille aussi dans les champs pour aider mes parents. Si aujourd'hui on nous demande de revenir à l'école, je n'ai pas peur de revenir. Je veux continuer mes études."

Sidi Moussa Diallo, étudiant, 20 ans.

Les conséquences sont énormes. Ce sont des enfants qui ont vu leurs parents de faire tuer sous leurs yeux. Les écoles publiques, qui sont censées accueillir les personnes déplacées, sont débordées.

Sawadogo Nebyinga, enseignant burkinabé.

LA SITUATION ACTUELLE

Les attaques contre les populations civiles augmentent de façon exponentielle dans le Centre du Sahel. On en dénombrait moins de 200 en 2017, alors qu'il y en a eu plus de 1100 en 2020, selon les données d'ACLED²⁰. 2020 a été l'année la plus meurtrière pour les civils au Burkina Faso, au Mali et au Niger, avec plus de 2440 morts, un chiffre qui a été multiplié par sept entre 2017 et 2020. À titre de comparaison, plus de 1000 membres des forces de défense et de sécurité ont péri en 2020, soit un triplement sur trois ans. Au Niger et au Burkina Faso, des enfants ont été victimes d'enlèvement, de meurtre et de recrutement par des groupes armés²¹.

Si les attaques ont pour origine l'émergence de groupes dits djihadistes, l'intensification des opérations militaires a fait évoluer la nature des violences, qui s'est complexifiée. En 2020, au Mali, davantage de civils ou suspects non armés ont ainsi été tués par les forces de défense et de sécurité (FDS) censées les protéger (35%) que par des groupes dits djihadistes (24%). 32% des décès sont imputables à des milices communautaires dites d'autodéfense, qui agissent parfois en collaboration avec les FDS, et 9% à des groupes ou individus non-identifiés. Au Burkina Faso, sensiblement la même proportion de décès est attribuée à des groupes djihadistes (38%) et aux FDS (37%) tandis que des milices sont responsables de 18% des morts. Le Niger, où les violences liées à des milices sont actuellement moins répandues, les décès imputables aux groupes dits djihadistes sont largement majoritaires (56%), une proportion en forte augmentation début 2021 après une série d'attaques de grande ampleur ayant fait plusieurs centaines de morts en janvier et mars²². Les FDS nigériennes ont cependant été responsables de 37% des morts de civils en 2020.

Ces chiffres témoignent des limites de l'approche contre-terroriste telle qu'elle est menée. Elle ne parvient pas à endiguer les attaques des groupes dits djihadistes, qui ont presque doublé, chaque année, depuis 2016²³. Au contraire, elle a eu pour résultat d'augmenter les menaces qui pèsent sur les populations civiles, désormais prises en tenaille entre des groupes djihadistes, les forces régulières, des milices et des groupes criminels²⁴. Censée stabiliser la situation sécuritaire, la stratégie en cours n'a pas permis d'enrayer un cycle de violences qui attise les tensions entre communautés et une défiance grandissante des populations rurales envers l'État et les FDS. Les gouvernements du Burkina Faso, du Mali et du Niger peinent à assumer leur responsabilité de protéger²⁵. L'engagement communautaire de la part des forces sahéniennes et la concertation avec les populations affectées par l'insécurité sont très peu développés. Comme l'a déclaré, sous couvert d'anonymat, un officier sahéni à un membre de la Coalition citoyenne : « Ce n'est pas simplement une guerre contre les terroristes mais plutôt une guerre contre le sous-développement, l'injustice et la mauvaise gouvernance ».

Il est largement documenté, notamment sur la base des exemples de l'Afghanistan, de la Somalie, du Nigéria, de l'Irak et du Yémen ces quinze dernières années que, faute d'intégrer dès le départ le principe de protection des civils, les campagnes contre-terroristes peuvent ajouter aux facteurs de conflit plutôt que ramener la stabilité. C'est pourquoi la protection des civils n'est pas seulement un impératif juridique, moral et humain. C'est aussi un besoin stratégique²⁶.

Or le cas du Sahel offre un nouvel exemple d'intervention militaire dans laquelle il est difficile de comprendre comment la protection des civils est prise en compte dans la planification, la conduite et l'examen des opérations, au-delà des seules formations de base au droit international humanitaire et au droit des conflits armés souvent mises en avant. À titre d'exemple, les états-majors sahéniens ou français égrènent, au fil des communiqués, le nombre de « terroristes neutralisés » au cours d'opérations militaires. Mais les dommages causés aux civils ou les destructions d'infrastructures vitales et de biens dans la poursuite d'objectifs militaires font rarement l'objet d'une communication, ne sont pas systématiquement recensés et ne donnent pas souvent lieu à une réponse. Ils sont même parfois sous-estimés et contestés par les autorités lors qu'ils sont documentés par les organisations non gouvernementales.

²⁰Selon les données compilées par ACLED (Armed Conflict Location & Event Data Project), mise à jour en avril 2021. Sauf indication contraire, tous les chiffres de cette section sont basés sur les données collectées par ACLED. Voir aussi les rapports trimestriels de la Division des Droits de l'Homme et de la Protection de la MINUSMA, « Note sur les tendances des violations et abus de droits de l'homme au Mali - 1er juillet - 30 septembre 2020 », janvier 2021. https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/final_version_note_trimestrielle_juillet-septembre_2020.pdf

²¹UNICEF, « Note de plaidoyer pour la région du Sahel Central », Janvier 2020. <https://unicef.org/media/64591/file/Sahel-central-note-de-plaidoyer-2020.pdf> et celle d'octobre 2020. <https://unicef.org/wca/fr/rapports/crise-centre-sahel>

²²France 24, « Niger : les attaques de dimanche ont fait au moins 137 morts, selon le gouvernement », 22 mars 2021. <https://www.france24.com/fr/afrique/20210322-niger-des-dizaines-de-civils-tu%C3%A9s-pr%C3%A8s-du-mali-dans-de-nouvelles-attaques>

²³UN News, « "Unprecedented terrorist violence" in West Africa, Sahel region », 8 janvier 2020. <https://news.un.org/en/story/2020/01/1054981>

²⁴FIDH et AMDH, « Centre du Mali: les populations prises au piège du terrorisme et du contre-terrorisme », 20 novembre 2018. <https://fidh.org/fr/regions/afrique/mali/centre-mali-les-populations-prises-au-piege-du-terrorisme-et-du>

²⁵Global Centre for the Responsibility to Protect (GCR2P), « Centre Sahel (Burkina Faso, Mali and Niger) », 15 Mars 2021. <https://globalr2p.org/countries/mali/>

²⁶Center for Civilians in Conflict (CIVIC), « More Good Than Harm: Why the EU Must Learn From Others' Mistakes to Ensure Better Protection of Civilians through European Peace Facility (EPF) Activities. », 29 Août, 2019. <https://civiliansinconflict.org/blog/epf-ensure-civilian-protection/>

Voir aussi sur l'Afghanistan : Open Society Foundations, « The Strategic Costs of Civilian Harm, Applying Lessons from Afghanistan to Current and Future Conflicts », juin 2016. <https://www.opensocietyfoundations.org/publications/strategic-costs-civilian-harm>

Sur le Nigéria : The International Dialogue Centre (KAICIID), Dr Anneli Botha et Mahdi Abdile, « Getting behind the profiles of Boko Haram members and factors contributing to radicalisation versus working towards peace », 2016. <https://kaiciid.org/publications-resources/getting-behind-profiles-boko-haram-members-summary>

De la même manière, lors des sommets du G5 Sahel, les chefs d'État rendent systématiquement hommage aux victimes civiles des « groupes armés terroristes », mais n'ont pas un mot pour les civils tués par d'autres acteurs. A Pau en janvier 2020, ils ont cité la protection des civils comme l'objectif premier de l'action militaire engagée,²⁷ sans toutefois tracer de ligne claire entre les objectifs contreterroristes et de protection, qui appellent pourtant des missions, des moyens et des modalités d'exécution de nature très différente. A N'Djamena, en février 2021, ils ont salué le développement d'une stratégie de protection des civils du G5 Sahel²⁸. Ces déclarations officielles sont un premier pas. Mais il reste encore beaucoup à faire pour inscrire concrètement et de manière opérationnelle la protection des civils au cœur du mandat des opérations militaires au Sahel.

C'est la raison pour laquelle le nombre d'attaques contre les civils et la répartition de ces attaques par type d'auteurs ont été retenus comme un indicateur clé permettant de mesurer l'impact de l'action des gouvernements au Sahel pour une meilleure protection des populations civiles.

INDICATEUR 1 : Nombre d'attaques contre les civils

Base de référence	1096 attaques et 2443 civils tués en 2020 au Burkina Faso, au Mali et au Niger, soit 91 attaques et 203 décès par mois en moyenne. Une majorité de morts est imputable aux forces de défense et de sécurité à l'échelle des trois pays. Il existe peu de données fiables sur les civils blessés.
Source	données ACLED
Mesures de succès	- o Baisse de 50% des attaques contre les civils commises par des membres des Forces de défense et de sécurité d'ici octobre 2021. - o Baisse de 20% des attaques commises par les milices dites d'autodéfense d'ici octobre 2021.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour remplir ces objectifs relatifs au nombre d'attaques contre les civils, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** aux autorités sahéniennes et à leurs partenaires internationaux, de :

- Placer la protection des populations civiles et de leurs biens au cœur de leurs opérations et de leurs stratégies nationales de sécurité, avec une vigilance particulière pour les populations les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants.
- Rendre hommage, dans les communications officielles, à toutes les victimes civiles du conflit, quels que soient leurs auteurs et le contexte.
- Assurer une collecte de données fiables de l'impact des violences armées sur les civils blessés et tués, désagrégées par âge, genre et handicap, ainsi que sur les objets et infrastructures civils.
- Prévenir, atténuer et répondre aux dommages causés aux civils lors des opérations militaires engagées par tous les acteurs au Sahel (voir indicateur 2). Leur finalité doit être l'impact positif attendu sur les populations civiles (baisse des violences contre les civils ; accès aux soins pour les victimes de toutes formes de violence, y compris celles basées sur le genre ; conditions permettant des retours sûrs, volontaires et informés de déplacés ; réouverture d'une école ou d'un centre de santé ; établissement de services de base, etc.)²⁹, et pas seulement le décompte du nombre de combattants éliminés.
- Créer, au sein des parlements des trois pays du Centre du Sahel, une commission parlementaire dédiée à la protection des civils, en consultation avec la société civile, y compris les organisations féminines, afin d'évaluer les progrès réalisés par les gouvernements.



²⁷Communiqué final du Sommet de Pau, 13 janvier 2020. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/13/01/2020/sommet-de-pau-declaration-conjointe-des-chefs-detat>

²⁸Communiqué final du Sommet de N'Djamena, 16 février 2021. <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/16/02/2021/communique-final-du-sommet-de-ndjamena>

²⁹Les actions engagées doivent aller très largement au-delà des dites « actions civilo-militaires » (ACM) dont la vocation première est de favoriser l'insertion des forces armées dans leur environnement et non pas d'améliorer la situation des populations civiles (voir chapitre 3).

LA SITUATION ACTUELLE

La protection des civils est de plus en plus citée par les différentes forces militaires présentes au Sahel comme l'un des objectifs de leurs interventions. Cependant, la multiplicité d'acteurs aux mandats variés (armées sahéniennes, Force conjointe du G5 Sahel, force française Barkhane, MINUSMA, mission de formation militaire de l'Union européenne) et une mosaïque d'intérêts politiques et de stratégies militaires, rendent complexe la définition d'une approche commune de protection des civils. Ce manque de cohérence accroît le risque pour les populations et menace l'efficacité des efforts militaires internationaux. L'adoption par les forces militaires de mesures spécifiques pour prévenir, minimiser et répondre aux dommages causés aux civils du fait de leur présence, de leurs activités et de leurs opérations serait un premier pas vers une mise en œuvre concrète de la protection des civils³⁰. Dans ce contexte, la mise en place, par la Force conjointe du G5 Sahel, d'un Mécanisme d'identification, de suivi et d'analyse des dommages aux civils (MISAD) en janvier 2021 est un précédent qui devrait inspirer d'autres acteurs, à commencer par les armées sahéniennes.

1. Forces internationales

La MINUSMA (Mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali), dont les effectifs s'élèvent à environ 15.000 personnes (dont près de 13.000 militaires), place la protection des civils au cœur de sa mission et de ses opérations. Par son mandat, elle est autorisée à utiliser tous les moyens nécessaires pour assurer la protection des civils immédiatement menacés de violences physiques, particulièrement les femmes, les enfants et les personnes en situation de handicap³¹. Cette priorité a été renforcée par le Conseil de sécurité des Nations unies et depuis juin 2020, la mission est tenue d'enregistrer et d'analyser systématiquement son taux de réponse aux alertes de menaces imminentes pesant sur les civils³².

L'opération française Barkhane, forte de 5.100 personnels, concentre ses efforts sur « la lutte directe contre la menace terroriste, l'accompagnement des armées partenaires et les actions en faveur de la population »³³. Il s'agit d'une opération contre-terroriste et la protection des civils ne fait pas partie de son mandat, ce qui explique qu'elle n'intervienne pas, par exemple, dans le règlement des violences communautaires. Cette situation, même si elle est compréhensible du point de vue du mandat de la force, suscite des interrogations parmi les populations sahéniennes, relevées notamment par International Crisis Group, « sur le fait que des forces étrangères soient présentes pour lutter contre une catégorie d'acteurs violents, en laissant les autres libres de fomenter des attaques contre les civils à proximité »³⁴.

L'état-major français ne communique pas sur les dommages causés aux civils lors de ses opérations – même si des précédents existent d'opérations contre-terroristes menées par des forces occidentales intégrant cet aspect de la protection, par exemple en Afghanistan³⁵. Le ministère français des Armées assure cependant que les règles d'engagement de Barkhane se conforment strictement au droit des conflits armés. « Il n'y a pas d'impunité. Quelles que soient la faute, l'erreur, tout est tracé, dénoncé par l'autorité militaire auprès de l'autorité judiciaire. Il y a une tolérance zéro à toute déviance », a expliqué le porte-parole de Barkhane³⁶ à l'occasion d'une controverse autour de frappes aériennes, le 3 janvier 2021, sur le village de Bounti, au Mali. Une enquête de l'ONU a pourtant conclu, en mars 2021, que les frappes avaient causé la mort de 19 civils lors d'un mariage³⁷.

La force Barkhane ne communique pas publiquement non plus sur les abus commis par ses partenaires des forces armées sahéniennes, contrairement à la MINUSMA dont la Division des Droits de l'Homme et de la Protection recense les violations quels qu'en soient les auteurs. En privé, des officiels français assurent que la présence de troupes internationales aux côtés de FDS sahéniennes lors d'opérations conjointes permet de prévenir d'éventuels abus. Lorsque des exactions de membres des forces sahéniennes sont documentées, on sort alors du strict cadre militaire, et c'est la dimension politique qui prend le relais. Les informations sur ce type d'abus sont suivies d'un certain degré de pression politique sur les autorités sahéniennes, conduite en bilatéral et de manière confidentielle³⁸.

³⁰Cette analyse se concentre spécifiquement sur les dommages causés dans le cadre des opérations militaires et ne traite pas de l'enjeu, considérable, de la protection des civils contre des menaces tierces. Parmi les forces présentes au Sahel, seule la MINUSMA a cet objectif plus large inscrit dans son mandat.

³¹Voir paragraphe 28 de la résolution 2531 du Conseil de sécurité de l'ONU, 29 juin 2020. [https://undocs.org/en/S/RES/2531\(2020\)](https://undocs.org/en/S/RES/2531(2020))

³²CIVIC, « MINUSMA has a new mandate, so what has changed? Part 1: Recording the Response Rate. », 2 juillet 2020. <https://civiliansinconflict.org/blog/recording-the-response-rate/>

³³Ministère des Armées, Dossier de presse « Opération Barkhane », mis à jour le 2 mars 2021, téléchargeable ici : <https://defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/barkhane/dossier-de-reference/operation-barkhane>

³⁴International Crisis Group, op. cit., p.6

³⁵Le premier mécanisme à grande échelle de suivi des dommages causés aux civils a été créé en 2008 par la Force internationale d'assistance à la sécurité (ISAF en anglais), coalition contre-terroriste menée par l'OTAN en Afghanistan. Voir CIVIC, « Civilian Harm Tracking: Analysis of ISAF Efforts in Afghanistan », 2014. https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2017/09/ISAF_Civilian_Harm_Tracking.pdf

La coalition internationale contre Daech en Irak et en Syrie a également communiqué, de manière limitée, sur les dommages causés aux civils par ses opérations. Voir Airwars, « The Credibles », 2020. <https://airwars.org/conflict-data/the-credibles/>

³⁶Le Point (Olivier Dubois), « Barkhane : « Il y a une tolérance zéro à toute déviance », Entretien avec le Colonel Frédéric Barbry, porte-parole de l'état-major des armées, 26 janvier 2021. https://www.lepoint.fr/afrique/barkhane-il-y-a-une-tolerance-zero-a-toute-deviance-26-01-2021-2411171_3826.php

³⁷MINUSMA, « Rapport sur l'incident de Bounti du 3 janvier 2021 », mars 2021. https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/rapport_final_bounty_bounty9.pdf

³⁸Entretiens avec des membres de la Coalition citoyenne pour le Sahel.

Les quelques centaines de forces spéciales européennes déployées depuis l'été 2020³⁹ au sein de la nouvelle **Task Force Takuba** sont placées sous le commandement de Barkhane, et n'ont pas non plus pour mission d'œuvrer à la protection des civils. Par ailleurs, il n'existe pas d'information sur l'intégration par la force Takuba de bonnes pratiques de protection des civils dans ses activités de formation, d'assistance technique, et d'opérations conjointes, au-delà d'injonctions à respecter le droit international humanitaire.

La mission de formation de l'Union européenne au Mali (**EUTM Mali**) a pour objectif de renforcer les capacités militaires des forces armées maliennes à travers des activités de formation, d'entraînement et de conseil. Outre les entraînements de nature opérationnelle (instruction au combat), d'autres activités portent sur le respect du droit international humanitaire et des droits humains ainsi que sur la prévention des violences sexuelles. Si la protection des civils est enseignée dans les formations, celles-ci n'intègrent cependant pas systématiquement les meilleures pratiques et ne proposent pas toujours les ajustements requis en matière de conseil, de procédures opérationnelles et d'outils pour mettre en pratique les exigences de protection des civils⁴⁰.

2. Forces sahéliennes

Bien que l'intégration de mesures de protection des civils au sein des forces de défense et de sécurité sahéliennes soit très peu documentée, l'ampleur des violations commises contre les civils par les armées du Burkina Faso, du Mali et du Niger témoigne des graves lacunes des trois pays dans ce domaine.

Parmi les trois pays analysés dans ce rapport (Mali, Niger, Burkina Faso), le **Niger** semble être celui qui a le meilleur bilan en matière de protection des civils, même s'il présente encore des possibilités d'amélioration. Les forces de défense et de sécurité nigériennes tiennent compte de certaines bonnes pratiques et font preuve d'un certain degré d'attention à l'égard des dommages causés aux civils, notamment sous l'impulsion de la Haute Autorité pour la Consolidation de la Paix (HACP), institution directement rattachée à la Présidence de la République dont le président a rang de ministre. Cependant, aucune de ces pratiques n'est systématisée. Il n'existe pas encore de mécanisme formel pour rendre compte des incidents contre des civils ou des infrastructures civiles et pour verser des dédommagements lorsque des civils sont tués ou blessés ou leurs biens détruits ou endommagés, ni de procédures opérationnelles standard (SOP) pour atténuer les pertes civiles. Le renforcement de l'engagement communautaire en matière de protection des civils a lieu dans le cadre de certaines formations à la sécurité, mais il n'est ni obligatoire, ni institutionnalisé. Ces efforts n'ont pas permis d'éviter des massacres imputés à des éléments des forces de l'ordre, comme les fosses communes d'Inatès où la Commission nationale des droits de l'Homme du Niger a documenté la mort d'au moins 71 civils⁴¹.

Au Burkina Faso, il existe une volonté politique chez un certain nombre de hauts responsables politiques et militaires d'accorder davantage d'attention à la protection des civils. Cependant, cela ne semble pas s'être traduit par la mise en place de mécanismes spécifiques. Le gouvernement burkinabè est pointé du doigt par les organisations de défense des droits humains pour dissimulation d'informations sur les violences commises par les forces de défense et de sécurité contre des civils⁴².

Les autorités reconnaissent que des civils ont pu être des victimes collatérales des opérations militaires. Certains responsables ont confié anonymement à International Crisis Group qu'il n'y avait pas d'autre option que d'employer la force pour dissuader les civils de collaborer avec l'ennemi et rassurer l'opinion publique avec des résultats chiffrés⁴³. Effectivement, le compte rendu public qui est fait des opérations se limite souvent à un décompte des morts « amis » ou « ennemis », sans mention des victimes civiles – comme c'est aussi le cas au Mali et au Niger. Il est possible que des comptes rendus internes fassent état de victimes civiles, mais c'est optionnel et reste à la discrétion du chef de bataillon. La dénonciation publique par la société civile de violations massives des droits humains de la part des FDS burkinabè a conduit à une réduction des abus à partir du deuxième semestre de 2020.

Au Mali, la gendarmerie, la police et la garde nationale sont tenues de rapporter les incidents impliquant des civils. L'armée n'est pas soumise aux mêmes obligations et il n'existe pas d'instrument formel de recensement et de suivi des dommages causés aux civils. Le travail d'enquête réalisé notamment par la Division des Droits de l'Homme et de la Protection de la MINUSMA a conduit au renvoi de certains responsables militaires impliqués dans des exactions contre des civils mais à ce jour, aucune des procédures judiciaires initiées n'a encore débouché sur un procès⁴⁴.

³⁹Ministère des Armées, « BARKHANE : Lancement officiel de la Task Force TAKUBA », 20 juillet 2020. <https://www.defense.gouv.fr/operations/afrique/bande-sahelo-saharienne/barkhane/breves/barkhane-lancement-officiel-de-la-task-force-takuba>

⁴⁰CIVIC, « More Good Than Harm: Why the EU Must Learn From Others' Mistakes to Ensure Better Protection of Civilians through European Peace Facility (EPF) Activities. », 29 Août, 2019. <https://civiliansinconflict.org/blog/epf-ensure-civilian-protection/>

⁴¹CNDH Niger, « Rapport de mission d'enquête, d'investigation, de vérification et d'établissement des faits relatifs aux allégations portant sur la disparition de 102 personnes dans le département d'Ayorou », juillet 2020. [https://cndh-niger.org/images/pdf/Rapport_Final_Mission_Investigation_Inates_Ayorou_2020-CNDH-REPPAD-Last%20\(2\)_2.pdf](https://cndh-niger.org/images/pdf/Rapport_Final_Mission_Investigation_Inates_Ayorou_2020-CNDH-REPPAD-Last%20(2)_2.pdf) Voir aussi chapitre 4.

⁴²HRW (Corinne Dufka), « « Nous avons retrouvé leurs corps plus tard ce jour-là » Atrocités commises par les islamistes armés et par les forces de sécurité dans la région du Sahel au Burkina Faso », mars 2019. <https://hrw.org/fr/report/2019/03/22/nous-avons-retrouve-leurs-corps-plus-tard-ce-jour-la/atrocites-commises-par-les>

⁴³International Crisis Group, « Burkina Faso : sortir de la spirale des violences », 24 février 2020. <https://crisisgroup.org/fr/afrique/sahel/burkina-faso/287-burkina-faso-sortir-de-la-spirale-des-violences>

⁴⁴MINUSMA (Division des Droits de l'Homme et de la Protection), « Note trimestrielle 1er juillet – 30 septembre 2020 », janvier 2021. https://minusma.unmissions.org/sites/default/files/final_ver-sion_note_trimestrielle_juillet-septembre_2020.pdf

Le gouvernement civilo-militaire de transition mis en place après le coup d'État d'août 2020 ne semble pas davantage prioriser la protection des civils que ses prédécesseurs. La Mission d'Appui à la Réconciliation Nationale mise en place pour aider le gouvernement dans ses efforts pour stabiliser le pays et renforcer la cohésion sociale n'a pas retenu, en novembre 2020, l'atténuation des dommages aux civils comme un domaine d'intervention prioritaire. En outre, contrairement à la Haute Autorité pour la Consolidation de la Paix du Niger, cette instance n'a pas le poids politique nécessaire pour imposer la mise en place de mécanismes de protection des civils.

En 2018, un Cadre de conformité aux droits de l'Homme a été défini pour la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) – qui réunit des troupes burkinabè, maliennes, mauritaniennes, nigériennes et tchadiennes – avec l'appui du Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH)⁴⁵. L'objectif est de rendre opérationnelle l'approche selon laquelle le respect des droits humains au cours des opérations militaires « renforce la sécurité et réduit le risque de dommages causés aux civils, tout en contribuant à lutter contre l'extrémisme violent et le terrorisme »⁴⁶.

C'est la première fois qu'une série d'acteurs s'engagent collectivement à respecter les droits humains dans un contexte d'opérations de lutte contre le terrorisme, selon le HCDH, qui note des progrès réalisés depuis 2018, notamment l'adoption par la FC-G5S de normes pour la sélection de son personnel ; la mise en œuvre d'un programme de formation pour le personnel clé de la force sur le droit international humanitaire (DIH), les droits humains et la protection des civils ; l'intégration des normes relatives aux droits humains et au DIH dans la doctrine et les procédures de la Force ; le déploiement d'un conseiller protection de l'enfant au sein de la FC-G5S.

Ces avancées n'ont cependant pas empêché la FC-G5S d'être régulièrement impliquée dans des violations des droits humains. A titre d'exemple, en août-septembre 2020, deux enfants gardant du bétail ont été tués lors du passage d'un convoi de la force à Boulekessi (Mali) et une femme âgée a été écrasée dans sa hutte par un véhicule lors d'une patrouille de reconnaissance, selon la MINUSMA⁴⁷. En avril 2021, au moins trois cas de viols sur une fille de 11 ans et deux femmes par des membres d'un contingent tchadien de la FC-G5S ont été documentés à Téra, Niger, par la Commission nationale des droits humains du Niger^{47A}. Suite à ces allégations, la force G5-Sahel a réagi rapidement et fermement en annonçant le retrait et le rapatriement des soldats incriminés, l'initiation de sanctions disciplinaires, l'ouverture d'une enquête pénale, une assistance immédiate aux victimes et une politique de « tolérance zéro » pour les violations des droits humains y compris les violences sexuelles^{47B}.

L'une des innovations les plus prometteuses du cadre de conformité est le lancement, le 27 janvier 2021⁴⁸, d'un Mécanisme d'identification, de suivi et d'analyse des dommages aux Civils (MISAD). Mis en place avec le soutien du Center for Civilians in Conflict (CIVIC) en partenariat avec le HCDH et avec l'appui financier de l'Union européenne, le MISAD prévoit la mise en place par la FC-G5S et les forces armées nationales participantes de mécanismes internes de surveillance et d'enquête pour suivre, identifier, analyser et répondre aux incidents survenus lors des opérations militaires, notamment ceux impliquant des civils.

Le MISAD, une fois mis en œuvre, devrait permettre l'appropriation par la force conjointe d'une série de procédures qui permettent de rendre compte des dommages causés aux civils. Un mécanisme de suivi des dommages causés dans la zone d'opération engendre une capacité accrue à y répondre. La réponse est envisagée à trois niveaux : par un ajustement des procédures tactiques et du planning des opérations (prévention de futurs incidents) ; par le versement de dédommagements aux victimes (réparations unilatérales, d'après le manuel du MISAD en cours de rédaction) ; et par la formulation d'excuses vis-à-vis des victimes et des communautés, ainsi qu'une communication stratégique locale adaptée.

L'enjeu du MISAD dépasse largement la seule force conjointe du G5 Sahel. Il présente pour les armées nationales une opportunité concrète de mettre en pratique une politique de protection des civils en adoptant en leur sein un mécanisme similaire. Le MISAD et, plus généralement, l'ensemble du cadre de conformité, est également l'occasion de renforcer la coordination entre les différentes forces opérant dans la région, non seulement entre la force régionale et les forces nationales mais également, à terme, avec l'opération française Barkhane, la force européenne Takuba et la MINUSMA.

Une initiative aussi inédite et de cette envergure se trouve cependant confrontée à plusieurs défis. Le lancement du MISAD et le soutien dont il bénéficie de la part d'acteurs politiques ne garantissent pas sa mise en œuvre. Aider les acteurs militaires à mieux protéger les civils dans un contexte d'opérations contre-terroristes nécessite en effet des ressources dédiées, des compétences spécialisées et un engagement national et international soutenu aux niveaux politique et opérationnel. Par

⁴⁵La résolution 2391 (2017) du Conseil de sécurité des Nations unies a appelé les États du G5 Sahel à « établir un cadre de conformité solide pour prévenir, enquêter, remédier à et publier dans un rapport toute violation et abus du droit international des droits de l'homme et du droit international humanitaire en rapport avec la Force conjointe du G5 Sahel (FC-G5S) ». Un Arrangement technique, signé le 23 février 2018 entre les Nations unies, l'Union européenne et le G5 Sahel, a défini le cadre qui précise les rôles et responsabilités des différentes parties prenantes à la création du Cadre de conformité.

⁴⁶Haut-Commissariat des Nations unies aux droits de l'Homme (HCDH), « Rapport de situation : Projet d'appui du HCDH à la Force conjointe du G5 Sahel dans la mise en œuvre du Cadre de conformité aux droits de l'Homme et au droit international humanitaire », 5 août 2020, p.3. https://ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5_Sahel_Report_F_Final_05.08.2020.pdf

⁴⁷MINUSMA, op. cit., janvier 2021, 61 et 63.

^{47A}CNDH Niger, « Communiqué de presse sur les allégations de viols suite à la mission d'investigation et d'établissement des faits à Téra », avril 2021. <https://www.cndh-niger.org/espace-medias/actualites/communiqu%C3%A9-de-presse-sur-les-all%C3%A9gations-de-viols-suite-%C3%A0-la-mission-d-investigation-et-d-%C3%A9tablissement-des-faits-%C3%A0-ter%C3%A0>

^{47B}G5 Sahel, Communiqué de presse, 3 avril 2021. <https://www.g5sahel.org/force-conjointe-du-g5-sahel-communique-de-presse/>

⁴⁸CIVIC, « Official Launch of the Civilian Casualties Identification, Tracking and Analysis Cell for G5 Sahel Joint Force Operations », 8 mars 2021. <https://civiliansinconflict.org/blog/sahel-misad-launch/>

⁴⁹Mentionnée dans le communiqué final du Sommet du G5 Sahel à N'Djamena, op. cit.

ailleurs, le MISAD ne s'applique qu'à la Force conjointe du G5 Sahel. Il est donc essentiel que les forces de défense et de sécurité du Burkina Faso, du Mali et du Niger, qui ont davantage de poids, s'engagent à adopter des mécanismes similaires afin qu'un impact puisse commencer à être observé sur la situation sécuritaire dans la région. Enfin, l'aspiration du G5 Sahel à se doter d'une stratégie de protection des civils⁴⁹ ne fait que souligner, par contraste, le retard pris dans ce domaine par chacun des pays qui en sont membres.

La reconnaissance des dommages causés aux populations est une étape essentielle pour entamer un processus de rétablissement de la confiance entre les forces armées et les populations civiles, qui pourraient ainsi jouer un rôle essentiel de veille et d'alerte précoce. C'est la raison pour laquelle les mécanismes de suivi des dommages causés aux civils, ont été retenus comme un indicateur clé pour mesurer l'efficacité des stratégies de stabilisation de la région.

Aussi important soit-il, cet indicateur n'est cependant pas suffisant. Il doit s'accompagner de conséquences judiciaires pour ceux qui commettent ou permettent des violations des droits humains (voir ci-dessous le chapitre 4 : « Lutte contre l'impunité »). Une plus grande attention doit également être portée en premier lieu aux causes sous-jacentes qui conduisent aux abus. S'attaquer à ces causes profondes, telles que les structures de gouvernance défailtantes ou prédatrices au sein des forces armées locales, permettrait de garantir la pérennité des efforts de protection des civils (voir ci-dessous le chapitre 2 : « Appuyer des stratégies politiques pour résoudre la crise de gouvernance au Sahel »).

INDICATEUR 2 : Mécanismes de suivi des dommages causés aux civils

Base de référence

Il n'existe qu'un seul mécanisme de suivi des dommages aux civils mis en place en janvier 2021 par la Force conjointe du G5 Sahel.

Source

communication des états-majors des forces en présence ; rapports des organisations non-gouvernementales.

Mesures de succès

Engagement à adopter deux nouveaux mécanismes par les armées nationales sahéliennes d'ici avril 2022.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour remplir ces objectifs relatifs à la protection des civils, la **Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

► Aux armées sahéliennes du Burkina Faso, du Mali et du Niger :

- Mettre en place des mécanismes de suivi des dommages causés aux civils similaires au MISAD de la Force conjointe du G5 Sahel, afin de formaliser, dans leurs pratiques internes, des formations au respect du DIH et du droit de la guerre⁵⁰ et des stratégies d'atténuation des dommages faits aux civils dans le cadre de leur présence, activités et opérations militaires. Ces mécanismes doivent être évalués régulièrement pour mesurer leur efficacité.
- Renforcer la communication, la collaboration et la redevabilité vis-à-vis des populations civiles, y compris à travers l'institutionnalisation de programmes de formation en gestion non-violente de conflit pour les forces de défense et de sécurité ; et la mise en place de mécanismes de concertation entre les populations civiles et les FDS au niveau local pour la prise en compte des priorités exprimées par les populations en matière de protection.
- Adopter des mécanismes de dédommagement pour les incidents impliquant les civils dans la conduite des opérations militaires (y compris les civils affectés indirectement) afin de contribuer à rétablir la confiance entre les populations et les forces de défense et de sécurité et de permettre aux civils de poursuivre leur vie malgré des circonstances dramatiques.

► Aux forces internationales telles que la MINUSMA, l'opération Barkhane, la taskforce Takuba et la mission de formation de l'Union européenne (EUTM)

- Montrer l'exemple en partageant les bonnes pratiques de protection des civils, notamment en termes de transparence, d'engagement communautaire et de prise en compte d'approches basées sur le genre et l'âge.
- Encourager plus systématiquement et soutenir la mise en place de mécanismes d'atténuation des dommages causés aux civils chez leurs partenaires des armées sahéliennes.



⁵⁰Ces formations doivent intégrer les Principes de Paris relatifs aux enfants associés aux forces armées ou aux groupes armés (2007). Voir le dossier sur France Diplomatie, « Les Principes et Engagements de Paris : qu'est-ce que c'est ? », mis à jour en février 2019. <https://diplomatie.gouv.fr/fr/politique-et-rangere-de-la-france/droits-de-l-homme/droits-des-enfants/conference-protegeons-les-enfants-de-la-guerre-21-fevrier-2017/article/les-principes-et-engagements-de-paris-qu'est-ce-que-c'est>

2. APPUYER DES STRATÉGIES POLITIQUES POUR RÉSOUDRE LA CRISE DE GOUVERNANCE AU SAHEL

Quel est le problème ?

- Dans la réponse à la crise sahélienne, le dialogue politique, notamment avec des éléments de groupes armés, a longtemps été éclipsé par la priorité donnée à l'action militaire. Pourtant, de nombreux conflits devront faire l'objet d'approches négociées, mobilisant des mécanismes de réconciliation. Les initiatives visant à favoriser le dialogue entre les différents acteurs en présence se multiplient déjà au niveau local.
- La crise sécuritaire actuelle trouve son origine dans de profondes défaillances en matière de gouvernance, notamment la transparence économique et le manque d'espace de participation citoyenne menant à une absence de redevabilité de la part des gouvernements.
- Dans l'espace sahélien, l'État est souvent perçu par les populations comme prédateur plutôt que comme protecteur.
- Illustration particulièrement éloquent de cette profonde crise de la gouvernance, des dizaines de millions d'euros ont été détournés au Niger, au Mali et au Burkina Faso dans le secteur de la défense.

Comment améliorer la situation ?

- Un dialogue politique avec l'ensemble des parties aux conflits et la société civile, notamment des femmes et des jeunes, doit être activement soutenu et mis en œuvre par les gouvernements du Mali, du Burkina Faso et du Niger, aussi bien au niveau national que local, tout en étant publiquement encouragé par les partenaires internationaux.
- Les multiples initiatives de médiation et de réconciliation déjà engagées au niveau local gagneraient à être mieux coordonnées afin de pouvoir contribuer à un règlement politique global de la crise.
- Emblématique de la crise de gouvernance, le secteur de la défense et de la sécurité doit être rigoureusement soumis aux principes de bonne gestion des dépenses publiques.

PILIER CITOYEN N°2

Concevoir des stratégies politiques globales visant à répondre aux causes profondes de l'insécurité, particulièrement en matière de gouvernance.

Il s'agit à la fois de consacrer davantage d'efforts à l'amélioration de la gouvernance dans l'ensemble de la région tout en encourageant activement le dialogue politique et en y associant la société civile.

INDICATEUR 3 : Dialogue avec tous les acteurs de la crise

LA SITUATION ACTUELLE

La crise sécuritaire au Sahel trouve son origine dans l'incapacité des gouvernements de la région à répondre aux menaces qui pèsent sur leurs populations, ce qui a contribué à éroder davantage leur légitimité, déjà mise à mal par une profonde crise de gouvernance. La priorité accordée ces dernières années aux opérations contre-terroristes a relégué au second plan la nécessité de s'attaquer aux causes profondes d'une crise multidimensionnelle qui a précédé l'émergence de groupes armés non-étatiques. Cela passe par un nécessaire dialogue politique avec l'ensemble des acteurs des conflits et la participation active de toutes les composantes de la société civile, notamment des femmes et des jeunes.

En effet, la dénonciation de la gouvernance des États sahéliens (corruption endémique, échec des politiques publiques en matière de démocratisation, de décentralisation, d'urbanisation, de gestion des ressources naturelles, d'éducation, de développement, de santé, d'accès aux services sociaux, de sécurité, de justice, etc.) est au cœur des revendications portées par les populations marginalisées, notamment celles des zones périphériques rurales délaissées, où se concentre l'essentiel des violences. Ce mécontentement est repris à leur compte, et parfois instrumentalisé, par différents mouvements d'insurrection, qu'ils soient de nature populaire, autonomiste ou djihadiste.

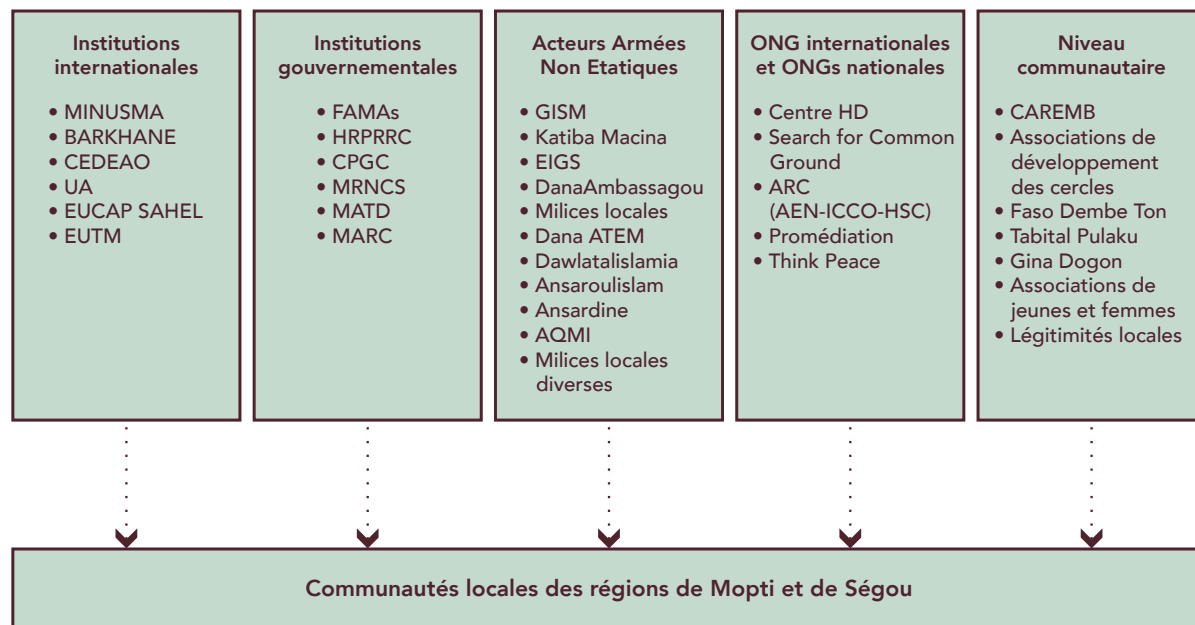
Aujourd'hui, face aux limites de l'engagement militaire des forces nationales, régionales et internationales, les appels à initier un dialogue politique avec un plus grand nombre d'acteurs des conflits se multiplient⁵¹, notamment de la part de décideurs sahéliens comme au Mali et plus récemment au Burkina Faso⁵². De hauts responsables internationaux se sont eux aussi prononcés récemment en faveur d'une solution négociée, à l'instar du Secrétaire général des Nations unies⁵³ et de l'ancien Commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine⁵⁴.

⁵¹ La question d'un règlement politique à travers l'engagement de négociations n'est pas nouvelle. Déjà en 2017, au Mali, la Conférence d'Entente Nationale (CEN) avait formulé d'importantes recommandations portant sur des engagements communs devant permettre un vivre-ensemble harmonieux, une paix durable et une réconciliation nationale à l'échelle du pays. En 2019, le Dialogue national inclusif (DNI), qui a rassemblé les forces vives du Mali, a également plaidé en faveur de l'ouverture de pourparlers avec tous les Maliens, y compris avec les chefs des groupes armés non-étatiques Iyad Ag Ghaly et Hamadoun Koufa. L'axe 5 de la Feuille de route de la transition, adoptée en septembre 2020 préconise également d'« engager un dialogue avec les groupes armés radicaux ».

⁵² Voir Le Figaro (Tanguy Berthemet), « Sahel : le Mali prône de plus en plus l'ouverture de négociations », 10 janvier 2021. <https://lefigaro.fr/international/sahel-le-mali-prone-de-plus-en-plus-l-ouverture-de-negociations-20210110>. Voir aussi Le Monde (Sophie Douce), « Négocier avec les djihadistes ? Au Burkina Faso, une option de moins en moins taboue », 10 février 2021. https://lemonde.fr/afrique/article/2021/02/10/negocier-avec-les-djihadistes-au-burkina-faso-une-option-de-moins-en-moins-taboue_6069462_3212.html

Parallèlement au débat national et international, parfois réducteur, sur l'opportunité de dialoguer avec les groupes armés, de nombreuses initiatives de prévention et de résolution des conflits ont d'ores et déjà été engagées au niveau local, aussi bien au Mali qu'au Burkina Faso et au Niger. Ces efforts, qui impliquent une très grande diversité d'acteurs (autorités gouvernementales, collectivités locales, organisations de la société civile nationales et internationales, chefs religieux et coutumiers, membres de groupes armés et de groupes d'auto-défense, bailleurs de fonds internationaux) méritent d'être étudiés de près tant ils sont riches d'enseignements pour la résolution des crises au niveau national et régional. Ils gagneraient aussi à inclure beaucoup plus délibérément les organisations féminines, ainsi que les jeunes, compte tenu du risque d'enrôlement dans des groupes armés en l'absence de perspectives d'avenir.

Dynamique de superposition des interventions de nombreux acteurs en direction communautés dans le Centre du Mali : Faiblesse des synergies, absence de plan global pour la réconciliation.



Pour les besoins de ce rapport, une cartographie des initiatives de résolution des conflits conduites dans les régions de Mopti et de Ségou, dans le Centre du Mali, a permis de recenser plus de 20 interventions distinctes engagées depuis 2019, impliquant plusieurs dizaines d'acteurs. Ces initiatives ont contribué à apaiser les tensions à l'échelle locale par la conclusion d'accords verbaux entre représentants des communautés locales et responsables de groupes armés. Par exemple, la MINUSMA et l'ONG locale Initiative Malienne d'Appui au Développement local (IMADEL) ont facilité une série de cinq dialogues communautaires⁵⁵ dans la zone en 2020, avec l'appui des autorités locales, qui ont permis de renouer la communication entre communautés qui ne se parlaient plus. Dans la région de Mopti, le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) et l'Association communautaire Monobèm ont facilité la négociation de trois accords⁵⁶ entre les communautés peules et dogons en janvier 2021, sous mandat de la Primature du Mali, qui ont eu pour résultat concret de permettre l'accès des Peuls au marché de Koro, pour la première fois depuis 2018.

Dans la région de Ségou, des négociations pour mettre fin au siège du village de Farabougou, encerclé depuis octobre 2020 par des groupes armés présentés comme djihadistes, avec l'implication de milices « dozo » (bambara) et peules, ont fini par aboutir, en mars 2021, à un fragile accord de cessez-le-feu temporaire, sous les auspices de représentants du Haut Conseil islamique du Mali (HCI), mandaté par les autorités⁵⁷. Par ailleurs, les groupes dit djihadistes ont négocié des accords de paix locaux dans les zones qu'ils contrôlent où, en l'absence de l'État, ils ont introduit de nouvelles règles, souvent par la contrainte. Ces accords, visant notamment à régler les différends entre Dogons et Peuls, en régulant en particulier l'accès des agriculteurs et des éleveurs aux principales ressources naturelles, apparaissent comme plus durables que ceux, soutenus par la communauté internationale, qui excluent les groupes djihadistes, selon le Danish Institute for International Studies⁵⁸.

⁵³ Agence France-Presse via Maliweb, « Sahel : dialogue possible avec certains groupes extrémistes, estime Antonio Guterres », 19 octobre 2020. <https://maliweb.net/insecurite/sahel-dialogue-possible-avec-certains-groupes-extremistes-estime-antonio-guterres-2900517.html>

⁵⁴ Le Temps (tribune de Smail Chergui, commissaire à la paix et à la sécurité de l'Union africaine), « Sahel : redéfinir notre engagement collectif », 14 octobre 2020. <https://letemps.ch/opinions/sahel-redefinir-engagement-collectif>

⁵⁵ MINUSMA, « Régions du centre : cinq dialogues appuyés par la MINUSMA pour réunifier des communautés en conflit », 28 janvier 2021. <https://minusma.unmissions.org/fr/C3%A9gions-du-centre/C2%A0-cinq-dialogues-appuy%C3%A9s-par-la-minusma-pour-r%C3%A9unifier-des-communaut%C3%A9s-en-conflit>

⁵⁶ Le Centre pour le dialogue humanitaire (HD) « Signature de trois accords humanitaires entre les communautés Peulh et Dogon du cercle de Koro dans le centre du Mali », 26 janvier 2021. <https://www.hdcentre.org/fr/updates/three-peace-agreements-signed-between-the-fulani-and-dogon-of-the-area-circle-of-koro-in-central-mali/>

⁵⁷ RFI (David Baché), « Mali : cessez-le-feu temporaire entre jihadistes et chasseurs dozos dans le cercle de Niono », 16 mars 2021. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/-20210316mali-cessez-le-feu-temporaire-entre-jihadistes-et-chasseurs-dozos-dans-le-cercle-de-niono>

⁵⁸ Danish Institute for International Studies (DIIS), « When jihadists broker peace », 20 janvier 2021. <https://www.diis.dk/en/research/when-jihadists-broker-peace>

L'analyse des différentes expériences de résolution des conflits menées dans le Centre du Mali offre cependant un bilan contrasté : malgré des progrès significatifs, elle révèle aussi un manque de coordination et de synergie entre les différents acteurs de médiation et une multiplicité de mandats portés par diverses initiatives qui peuvent être mises en concurrence par certains acteurs des conflits. Outre le risque de chevauchement, la conséquence la plus palpable est de rendre la stratégie de prévention et de résolution des conflits faiblement opérationnelle. L'autre risque est de décrédibiliser l'action publique aux yeux des communautés qui verraient des acteurs agissant de façon désordonnée, sans apporter de solutions durables aux crises.

Des efforts similaires et également nombreux – non recensés dans le présent rapport – existent aussi au Niger et au Burkina Faso⁵⁹. Pour pallier les carences observées, il apparaît fondamental d'instaurer un cadre cohérent permettant à la fois de mieux coordonner les multiples acteurs impliqués (État, bailleurs, ONG internationales et nationales, légitimités locales, communautés, organisations féminines et de jeunes) et de développer des synergies entre les différentes initiatives afin qu'elles puissent contribuer à un règlement politique global de la crise. L'Union africaine, qui a pour mandat de coordonner la contribution des acteurs et de ses membres au Sahel, devrait renforcer sa mission pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) pour jouer ce rôle de coordination plus efficacement, en lien étroit avec le G5 Sahel et les institutions en charge de la réconciliation et de la consolidation de la paix au Burkina Faso, au Mali et au Niger.

En s'investissant plus résolument dans le soutien apporté aux initiatives de règlement négocié des différends, les États sahé-liens peuvent restaurer leur légitimité et regagner la confiance des populations. C'est pour cela que la Coalition citoyenne pour la Sahel a identifié le dialogue avec tous les acteurs de la crise comme un indicateur clé pour une réponse plus efficace à la crise multidimensionnelle dans la région.

INDICATEUR 3 : Dialogue avec tous les acteurs de la crise

Base de référence

Absence d'approche coordonnée entre les initiatives de dialogue au niveau local.

Source

Cartographie des initiatives de résolution des conflits dans les régions de Mopti et Ségou, réalisée par ASSN pour ce rapport⁶⁰.

Mesures de succès

Adoption par les États sahé-liens de cadres cohérents pour les initiatives de paix locales afin qu'elles puissent contribuer à un règlement politique global de la crise.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour renforcer le dialogue politique, la **Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

► Aux gouvernements du Mali, du Burkina Faso et du Niger de :

- Déclarer leur soutien au dialogue politique et à la résolution des conflits par la négociation au niveau local et national.
- Définir un cadre cohérent pour assurer une meilleure coordination entre les multiples initiatives locales et une plus grande synergie entre les différents acteurs impliqués afin de contribuer à un règlement global.
- Promouvoir un dialogue politique inclusif qui prenne davantage en compte les défis et les besoins des acteurs locaux, particulièrement les femmes et les jeunes, en assurant leur participation au processus de décision, et en créant des espaces dédiés pour recueillir leurs propositions, conformément aux agendas « femmes, paix et sécurité » et « jeunesse, paix et sécurité ».
- Évaluer, apprendre et partager, au niveau régional, les leçons d'initiatives en cours, particulièrement celles qui ont permis des avancées, par exemple la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP) du Niger rattachée à la Présidence de la République avec un fort ancrage politique et institutionnel ; ou encore la création en janvier 2021 d'un nouveau ministère au Burkina Faso chargé de la Réconciliation nationale, directement rattaché à la Présidence.

► A l'Union africaine de :

Confier à la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) un mandat renouvelé et élargi incluant un soutien à l'approche négociée au Sahel, dans la lignée de l'initiative continentale « Faire taire les armes », y compris en apportant un soutien à une meilleure coordination des initiatives de paix locales, en étroite collaboration avec le G5 Sahel et les institutions nationales en charge de la réconciliation et de la consolidation de la paix.

► Aux partenaires internationaux de :

Ajuster leur approche en apportant un soutien clair aux projets politiques, formulés et portés par les États sahé-liens, de résolution des conflits par le dialogue avec toutes les parties aux conflits et la société civile dans toutes ses composantes, aussi bien au niveau national que local.

⁵⁹Voir notamment l'enquête de The New Humanitarian sur un fragile accord de cessez-le-feu négocié secrètement par des officiels burkinabè et représentants de djihadistes à Djibo, dans la province du Soum frontalière du Mali, sans consultation des populations locales. The New Humanitarian (Sam Mednick), « Burkina Faso's secret peace talks and fragile jihadist ceasefire », 11 mars 2021. <https://www.thenewhumanitarian.org/news/11/3/2021/Burkina-Faso-secret-peace-talks-and-jihadist-cessfire>

⁶⁰Cartographie disponible sur demande.



LA SITUATION ACTUELLE

Pour répondre à la crise de la gouvernance au Sahel, les partenaires internationaux ont souvent adopté des politiques visant à rétablir l'autorité des États sahéliens. Cette approche privilégie le renforcement des capacités administratives et le soutien financier aux États davantage que les réformes structurelles, tout en se référant à des indicateurs quantitatifs de présence de l'État plutôt qu'à des indicateurs qualitatifs portant sur la nature des services fournis ou sur la légitimité de ses interventions.

Pourtant, dans l'espace sahélien, l'État est souvent perçu par les populations comme prédateur plutôt que comme protecteur, non pas seulement en raison des exactions commises par certains membres des forces de défense et de sécurité mais aussi en raison des pratiques illégales de représentants et agents de l'administration, des services de justice, des collectivités territoriales. Le manque de transparence dans la gestion des ressources financières des États et de l'assistance internationale nourrit une perception selon laquelle l'aide ne bénéficie pas aux populations locales. Il ne suffit donc pas aujourd'hui de restaurer les capacités de l'État et de redéployer ses services sur l'ensemble des territoires sahéliens mais bien de refonder sa légitimité.

L'un des exemples les plus éloquentes de cette profonde crise de la gouvernance touche aux détournements révélés dans les trois pays du Sahel central dans le secteur de la défense et de la sécurité, particulièrement stratégique puisqu'il pèse environ 20 % du budget au Niger et au Mali et 12 % au Burkina Faso⁶¹.

La qualité de la réponse sécuritaire apportée par les États sahéliens, avec le soutien des forces françaises et internationales, dépend aussi de celle de la gouvernance politique. C'est pourquoi le domaine de la sécurité doit être le premier à rompre avec les pratiques détestables d'enrichissement illicite, de laxisme, d'irresponsabilité et de tolérance pour les abus et crimes des soldats (voir chapitre 4 : Lutter contre l'impunité), donc avec la mauvaise gouvernance⁶².

Au **Niger**, 76 milliards de FCFA (116 millions d'euros) ont été détournés entre 2014 et 2019, selon un audit provisoire de l'Inspection générale des armées révélé en février 2020. Les surfacturations représentent 48,3 milliards FCFA (66 millions d'euros) et les montants pour le matériel non-livré (dont un système de protection anti-missile pour l'avion présidentiel) s'élèvent à 27,8 milliards FCFA (42 millions d'euros), selon l'enquête du journaliste d'investigation Moussa Aksar, directeur de la publication de *L'Événement Niger*⁶³, qui lui a valu une plainte pour diffamation⁶⁴.

Les financements extrabudgétaires relatifs aux fonds destinés aux opérations extérieures et aux financements des partenaires n'ont pu être examinés par les inspecteurs car ils n'ont pas fait l'objet de procédures de marchés publics. Par ailleurs, les inspecteurs se sont inquiétés de la gestion anarchique par le Ministère de la Défense de la délivrance des certificats aux destinataires finaux, documents utilisés dans les transferts internationaux d'armes et de munitions (y compris celles fournies à titre d'aide) pour certifier que l'acheteur est l'ultime destinataire des matériels et ne prévoit pas de les transférer à une autre partie.

Le rapport a été transmis dès février 2020 à la Présidence de la République du Niger. Il a fallu attendre un deuxième rapport d'audit, datant du 29 mars, évoquant des négociations avec des fournisseurs pour le remboursement des sommes détournées sans suite pénale, pour que les autorités transmettent finalement le dossier à la justice nigérienne le 7 avril 2020. L'affaire, désormais instruite par le Procureur de la République près du Tribunal de Grande Instance Hors Classe de Niamey, peut donner lieu à des inculpations pour faux et usage et de faux et détournements de fonds publics.

Au **Mali**, le Bureau du Vérificateur général a révélé dès 2014 des détournements de fonds de 9,35 milliards de FCFA (9,25 millions d'euros) dans un contrat portant notamment sur l'achat d'un avion, d'uniformes et de matériel de couchage pour les Forces armées maliennes. Le Vérificateur général a dénoncé une « parfaite illustration d'une mauvaise gouvernance financière et d'une gestion désastreuse des deniers publics »⁶⁵. En octobre 2019, l'Assemblée nationale a créé, à la demande de l'opposition, une Commission spéciale d'enquête sur les faits de détournements et de malversations financières dans le secteur de la défense, notamment lors de l'achat de l'avion présidentiel et d'équipements militaires, l'achat et la réparation d'hélicoptères PUMA, l'achat d'avions Super Tucano partiellement livrés et la formation de pilotes à des tarifs exorbitants. « Au moment où nos forces armées tombent quotidiennement sur le champ de l'honneur, parfois faute de moyens matériels adéquats, il est inadmissible de tolérer de tels scandales » écrivait Soumaïla Cissé, alors chef de l'opposition, aujourd'hui décédé⁶⁶. Cette commission d'enquête parlementaire n'a pas eu le temps d'achever ses travaux, mais une instruction a néanmoins été ouverte en avril 2020 par le Pôle économique et financier qui a transmis le dossier au Procureur de la République.

⁶¹ID4D (Oswald Padonou), op. cit.

⁶²WATHI (Gilles Yabi), op. cit.

⁶³Voir L'événement Niger (Moussa Aksar), « Niger – Malversations au Ministère de la Défense : 71,8 milliards de fca captés par des seigneurs du faux », 21 septembre 2020. <https://levenementniger.com/niger-malversations-au-ministere-de-la-defense-718-milliards-de-fca-captés-par-des-seigneurs-du-faux/> Voir aussi Mondafrigue (Nathalie Prevost), « 76 milliards de fca détournés à la Défense », 6 août 2020. <https://mondafrigue.com/niger-76-milliards-de-fca-detournés-selon-linspection-des-armées/> Et AFP via Voice of America, « Surfacturations à l'armée nigérienne : que lumière soit faite », 28 mai 2020. <https://voaafrique.com/a/surfacturations-%C3%A0-l-arm%C3%A9e-au-niger-la-soci%C3%A9t%C3%A9-civile-veut-que-lumi%C3%A8re-soit-faite-/5438911.html>

⁶⁴TamTaminfo, « La comparution du journaliste d'investigation, Moussa Aksar renvoyée à une date ultérieure... », 10 janvier 2021. <https://tamtaminfo.com/le-journaliste-dinvestigation-moussa-aksar-renvoyée-a-une-date-ulterieure/>

⁶⁵Bureau du Vérificateur Général de la République du Mali, Rapport de « Vérification de conformité et de performance », octobre 2014. http://www.bvg-mali.org/images/Rapports/individuels/MDAC_2014.pdf

⁶⁶L'aube sur aBamako, « Affaire des avions militaires : Soumaïla Cissé demande une commission d'enquêtes parlementaires ! », 9 septembre 2019. <http://news.abamako.com/h/220095.html>

La société civile malienne a joué un rôle important dans la lutte contre les pratiques de corruption au sein du système de sécurité malien, notamment à travers les campagnes menées par la Plateforme contre la corruption et le chômage et la Coalition des organisations de la société civile pour la lutte contre la corruption et la pauvreté au Mali (COSCLCCP).

Au **Burkina Faso**, l'ancien ministre de la défense Jean-Claude Bouda a été arrêté le 26 mai 2020 suite à une plainte pour enrichissement illicite déposée par le Réseau national de lutte anti-corruption (REN-LAC)⁶⁷ et incarcéré à la maison d'arrêt et de correction de Ouagadougou.⁶⁸ Il est poursuivi pour « faux et usage de faux, blanchiment de capitaux et délit d'apparence ». La plainte du REN-LAC a été déposée après la diffusion sur les réseaux sociaux en décembre 2018 de photos d'une luxueuse villa, d'une valeur estimée à près d'un demi-milliard de FCFA (530.000 euros), dont la propriété lui a été attribuée. Il a bénéficié fin octobre 2020 d'une mise en liberté provisoire dans l'attente de son procès.⁶⁹

La nature hautement politique de certaines dépenses fait peser sur le secteur de la sécurité et de la défense une contrainte particulière : la nécessité de garantir la confidentialité de la plupart des informations budgétaires, afin de ne pas mettre en danger la sécurité nationale. Pourtant, cet impératif de confidentialité (qui ne doit pas être confondu avec la notion de « secret », souvent abusivement invoquée) ne peut servir de prétexte pour soustraire le secteur de sécurité à toute supervision et au respect des principes élémentaires de gestion des dépenses publiques que sont : la discipline, la transparence, la responsabilité, la prévisibilité et la contestabilité.

L'élaboration et l'exécution des budgets de la défense et de la sécurité ne respectent que trop rarement les procédures légales et réglementaires (acteurs, calendrier et présentation du budget) découlant de ces principes. En outre, la confidentialité ne sous-entend pas l'absence de responsabilité démocratique : elle implique seulement des systèmes d'autorisation appropriés et des procédures de consultation de la sphère législative et des autres organes de supervision.

Les détournements de fonds dans les budgets de la défense, révélés alors même que des soldats burkinabé, maliens et nigériens tombent presque quotidiennement au combat, rappellent qu'il est impossible de concevoir la gestion de la sécurité sous le prisme exclusif des opérations menées sur le terrain. Face à l'ampleur de la corruption, les organisations de la société civile et les médias ont été des lanceurs d'alerte importants⁷⁰.

Ces affaires ont surtout souligné à quel point les services d'inspections et de contrôle internes des forces armées, ainsi que des institutions indépendantes de contrôle externes, placées en dehors de la chaîne hiérarchique de l'administration (Cour des comptes au Niger et au Burkina Faso ; Bureau du Vérificateur Général au Mali) jouent un rôle vital de rempart de l'État de droit. C'est pour cette raison que la Coalition citoyenne a retenu la transparence des budgets de la défense comme un indicateur clé de la nouvelle approche qu'elle propose pour une réponse plus efficace à la



L'appel à la justice du soldat nigérien Irkoy- Tamo avant de mourir

Sur un bout de papier tâché de sang, retrouvé à côté de son corps sans vie, le soldat nigérien Irkoy-Tamo, mort au combat en mai 2020, à 24 ans, a griffonné un petit message adressé au juge en charge du dossier des malversations financières constatées au ministère de la défense. Sa lettre^{70A}, révélée par le journaliste nigérien Moussa Tchangari, commence par ces mots :

"Monsieur le juge, ici, un soldat est mort, en mission pour la République ; il ne veut ni honneurs militaires, ni pleurs et lamentations. Comme tous ceux qui sont morts avant lui, à Diffa, Tillabery, Tahoua et ailleurs, il ne souhaite qu'une seule chose : être rassuré que vous aussi, vous accomplirez dignement votre mission, et monterez un dossier solide contre ceux qui ont transformé cette guerre en business."

Source : Moussa Tchangari, "Questions outre-tombe d'un soldat mort pour la République", Mai 2020 <https://tiercelabari.com/affaire-ministere-de-la-defense-nationale-questions-outre-tombe-dun-soldat-mort-pour-la-republique-par-moussa-tchangari/>

⁶⁷ Le Faso (réaction du Secrétaire exécutif du RENLAC, « Arrestation de Jean-Claude Bouda : Le RENLAC exprime sa satisfaction », 26 mai 2020. <https://lefaso.net/spip.php?article96898>

⁶⁸ RFI, « Burkina: l'ancien ministre de la Défense Jean-Claude Bouda écroué », 26 mai 2020. <http://rfi.fr/fr/afrique/20200526-ancien-ministre-defense-bouda-ecroue-affaire-corruption>

⁶⁹ Le Faso, « Liberté provisoire de Jean Claude Bouda : "Cela nous intrigue..." », Sagado Nacanabo, Secrétaire exécutif du REN-LAC », 23 octobre 2020. <https://lefaso.net/spip.php?article100172>

⁷⁰ Le Monde (Christophe Châtelot), « Au Sahel, la guerre est transformée en business », entretien avec Niagalé Bagayoko, 15 février 2021. https://lemonde.fr/afrique/article/2021/02/15/au-sahel-la-guerre-est-transformee-en-business_6069969_3212.html

^{70A} Moussa Tchangari, « Questions outre-tombe d'un soldat mort pour la République », mai 2020. <https://tiercelabari.com/affaire-ministere-de-la-defense-nationale-questions-outre-tombe-dun-soldat-mort-pour-la-republique-par-moussa-tchangari/>

Base de référence

Détournement de fonds s'élevant à plusieurs centaines de millions d'euros dans le secteur de la défense au Mali, Burkina Faso et Niger, sans aucune reddition de comptes de la part des auteurs présumés.

Source

Rapports du Vérificateur général (Mali) et des cours des comptes du Burkina Faso et du Niger ; audits et rapports des inspections générales des armées du ministère de la Défense au Niger ; rapports et communiqués des organisations de la société civile travaillant sur la lutte contre la corruption.

Mesures de succès

Conclusion d'enquêtes impartiales et indépendantes et ouverture de procès dans les trois pays d'ici octobre 2021.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour parvenir à plus de transparence dans les budgets de la défense au Burkina Faso, au Mali et au Niger et contribuer ainsi à une meilleure gouvernance, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

► Aux gouvernements sahéliens de :

- S'engager à une gestion transparente et responsable des budgets de la défense en y appliquant les principes élémentaires de gestion des dépenses publiques.
- Renforcer significativement les moyens des services d'inspection des armées du Burkina Faso, du Mali et du Niger et des services de contrôle externes indépendants pour leur permettre de continuer à assurer leur mission vitale de vérification des comptes publics.
- Établir les responsabilités pour les détournements dans le secteur de la défense en permettant la conclusion d'enquêtes judiciaires impartiales et indépendantes et sanctionner les contrevenants avérés.

► Aux partenaires internationaux engagés dans des programmes de coopération militaire avec les pays sahéliens :

Conditionner la délivrance des programmes à la mise en place d'une gestion transparente et responsable des budgets de la défense, y compris pour les détournements de fonds publics passés.



3.

Quel est le problème ?

- Près de 2 millions de personnes ont dû fuir leur foyer à cause des violences au Burkina Faso, au Mali et au Niger⁷¹, dont 60% d'enfants.
- 150 centres de santé et 4 000 écoles ont été détruits ou contraints de fermer en raison de l'insécurité dans les trois pays, privant 700 000 enfants de scolarité.
- 14,4 millions de personnes ont un besoin d'assistance urgent en 2021 (+60% en un an). Au cours de l'année 2020, le nombre d'enfants ayant besoin d'assistance humanitaire dans les trois pays est passé de 4,3 millions à 7,2 millions (+40%)⁷².
- La crise humanitaire affecte une région qui souffre déjà de profondes inégalités de genre, d'insécurité alimentaire et de déficit de services de base.
- Les principes humanitaires risquent d'être compromis : par les États sahéliens quand des mesures contre-terroristes ont pour résultat de restreindre l'accès humanitaire, notamment par une obligation de recourir à une escorte militaire ou une interdiction de déploiement imposées par certaines autorités centrales ou locales ; par les États bailleurs quand les fonds mis à disposition sont liés à des considérations politiques, sécuritaires et militaires qui peuvent mettre en cause la perception de neutralité des acteurs humanitaires et de développement.

Comment améliorer la situation ?

- Assurer un financement de la réponse humanitaire à la hauteur des besoins, qui prenne en compte les besoins spécifiques des femmes et des filles.
- Faciliter l'accès des populations dans le besoin à l'assistance humanitaire, aux moyens d'existence et aux services sociaux de base.

L'expansion des conflits au Mali, au Burkina Faso et au Niger à travers la zone des trois frontières a entraîné une détérioration rapide de la situation humanitaire au Sahel central. La généralisation des violences ciblant souvent directement les populations civiles a entraîné des déplacements massifs de population. Près de 2 millions de personnes sont aujourd'hui déplacées du fait des violences.⁷³ Le nombre de déplacés a franchi le cap du million au Burkina Faso fin 2020, soit deux fois plus que l'année précédente.

L'insécurité a aussi entraîné des restrictions importantes de mouvements. Dans les zones affectées par les conflits, les populations se mettent en danger en allant aux champs, dans les zones de pâturages ou de pêche, dans un centre de santé ou dans une école, ou encore en allant chercher de l'eau. En août 2020, près de 4000 écoles et avaient été détruites ou avaient dû fermer du fait des attaques de groupes armés (7 fois plus qu'en 2017) et 150 centres de santé avaient subi le même sort⁷⁴, limitant l'accès aux services de santé sexuelle et reproductive, de vaccination et de référencement, alors même que l'on observe une augmentation des violences basées sur le genre (+133% au Niger entre 2020 et 2021), des mariages forcés et des grossesses non désirées chez les adolescentes. Cela occasionne aussi la résurgence de flambées épidémiques complexes (poliomyélite, rougeole etc.), qui viennent ajouter à l'impact de la pandémie de Covid-19.

La crise affecte une région déjà fragile, souffrant d'un manque structurel de services de base, de profondes inégalités de genre, ainsi que de taux de pauvreté et d'insécurité alimentaire et nutritionnelle au-dessus de la moyenne. Les déplacements ont contraint de nombreux habitants à abandonner leur terre, contribuant à l'aggravation de la crise alimentaire.⁷⁵ Au Burkina Faso, au Mali et au Niger, près de 14,4 millions de personnes ont aujourd'hui un besoin d'assistance d'urgence.

PILIER CITOYEN N°3

Répondre aux urgences humanitaires.

Au-delà du sous-financement chronique de l'aide humanitaire dans l'espace sahélien, il convient de concevoir un plan de réponse global qui permette également à l'aide humanitaire de parvenir aux personnes qui en ont le plus besoin et aux populations d'accéder aux services sociaux de base.



Mariam Ouedraogo, Burkina Faso.

Photo : Sylvain Cherkaoui/Oxfam, Source : Oxfam

Mariam Ouedraogo (pseudonyme) vivait près de Dablo, au Burkina Faso, lorsque des attaques de groupes armés l'ont obligée à fuir avec sa famille en 2019. Depuis, Mariam, 25 ans, séjourne sur le site de Kaya, avec des dizaines de milliers d'autres personnes déplacées, dans le besoin urgent d'aide humanitaire.

"Mon rêve était d'avoir un diplôme d'études secondaires. Cependant, ils ont fermé l'école à cause de l'insécurité.

J'ai dû fuir les attaques des groupes armés pour ne pas être la prochaine victime de violences ou de viol. Nous n'avons pas assez à manger. Je dois rationner le déjeuner si je veux qu'il me reste quelque chose à manger le soir. Il n'y a pas de bois de chauffage et, en tant que femme, j'ai peur quand je dois aller en chercher dans la brousse, je ne me sens pas en sécurité.

La maladie (Covid-19) nous a rendu la vie plus difficile, surtout en ce qui concerne l'accès à l'eau. Pour ne pas rencontrer beaucoup de monde, nous partons à l'aube pour aller au puits. Nous avons un besoin urgent d'eau, de vaisselle, de bouilloires et de savons. Si nous pouvions en obtenir, cela améliorerait notre vie quotidienne."

Mariam Ouedraogo, Burkina Faso.

Nous sommes entre deux feux : derrière nous, il y a des fusillades, devant nous, il y a la maladie.

Comment allons-nous faire face ?

Mariam Ouedraogo, Burkina Faso.

LA SITUATION ACTUELLE

Face à l'explosion des besoins, le financement de la réponse humanitaire reste largement insuffisant, souvent tardif et parfois inadapté. En 2019, les plans de réponse humanitaire n'ont été financés qu'à 52% pour le Mali et le Burkina Faso et 59% pour le Niger. Fin 2020, le taux de financement a augmenté au Burkina Faso (60%), stagné au Niger (61%) et diminué légèrement au Mali (48%)⁷⁶. De plus les financements sont souvent tardifs. En août 2020, les plans de réponses pour le Sahel central n'étaient financés qu'à 36% en moyenne⁷⁷.

Parmi les secteurs particulièrement sous-financés, le secteur Eau, Hygiène et Assainissement (EHA), par exemple au Burkina Faso, n'avait reçu que 10% des financements requis en septembre 2020. Les interventions de promotion de l'hygiène, peu coûteuses, ont atteint 65% des personnes vulnérables ciblées, alors que l'accès à l'eau ou à l'assainissement, qui nécessitent des infrastructures plus onéreuses, n'avaient atteint respectivement que 39% et 31% des personnes ciblées.⁷⁸ Le manque chronique de financements a un impact négatif sur le nombre de personnes dans le besoin qui seront ciblées par la réponse. Toujours au Burkina Faso, à peine plus de la moitié des personnes dans le besoin EHA (1,9 million) ont été ciblées (1 million) dans le plan de réponse de janvier 2020.⁷⁹ Rapporté au nombre total de personnes dans le besoin, le manque de financements du secteur est d'autant plus criant.

Ces carences affectent particulièrement les femmes et les jeunes filles. Traditionnellement chargées des corvées d'eau, elles subissent souvent des heures d'attente et se soumettent à des risques de protection pendant les trajets vers les points d'eau. Le manque de latrines et de douches, couplé à un manque d'assistance spécifique pour l'hygiène menstruelle, accroissent une vulnérabilité, qui se retrouve dans l'ensemble des secteurs, notamment l'accès à des soins de santé adaptés, à l'éducation et à des opportunités économiques qui leur permettent de nourrir leur foyer et de payer les services de manière autonome.

Les conflits dans la zone des trois frontières entre le Mali, le Burkina Faso et le Niger sont susceptibles de s'aggraver et donc d'inscrire la crise et les besoins sur la durée. Davantage de financements pluriannuels, flexibles, alignant les objectifs de paix, de développement et humanitaire, sont nécessaires pour répondre rapidement aux nouveaux besoins qui continuent d'émerger, tout en accompagnant les personnes déplacées et hôtes sur le moyen terme pour reconstruire leur résilience. Au niveau global les bailleurs humanitaires développent de plus en plus leurs mécanismes de financements pluriannuels dont un certain nombre sont disponibles pour la région du Sahel⁸⁰. Ces instruments ne doivent cependant pas être liés à des considérations politiques et sécuritaires, mais permettre une assistance progressive guidée par l'évolution des besoins et le respect des principes humanitaires.

Les financements dans la région restent très inégalement répartis entre les agences des Nations unies, les ONG internationales (ONGI) et les ONG nationales et locales (ONGN/L). En 2020 une large majorité des financements est passée par les Nations unies sur l'ensemble des trois pays⁸¹ : 65% au Burkina Faso, 68% au Mali et 85% au Niger. Seuls 35% des financements humanitaires au Burkina Faso, 27% au Mali et 15% au Niger ont été directement versés aux ONGI. Plus frappant encore, les ONGN/L n'ont reçu aucun financement humanitaire direct sur aucun des trois pays au cours de l'année 2020. Un nombre croissant d'ONG locales sont menacées de fermeture par manque de financement, notamment des organisations féminines⁸².

Ce constat contraste fortement avec les promesses du « Grand Bargain »⁸³ de 2016, lorsque bailleurs et acteurs humanitaires s'étaient engagés à allouer 25% des fonds humanitaires annuels aux acteurs nationaux et locaux de la façon la plus directe possible. L'agenda de la localisation qui vise notamment à rendre les réponses humanitaires plus adaptées, redevables, accessibles, proches des populations affectées, effectives et durables, reste donc une aspiration plus qu'une pratique concrète dans la région du Sahel central. Or, la réussite et la durabilité des actions humanitaires passent par un accompagnement et une implication des ONGN/L, qui connaissent le terrain et les besoins (notamment quant aux habitudes alimentaires), étant au plus proche des populations bénéficiaires⁸⁴.

Un financement accru, proportionnel et adapté aux besoins humanitaires dans leur ensemble, et réparti de façon plus équilibrée entre secteurs et acteurs humanitaires, y compris les ONG nationales et locales et celles dirigées par les femmes, est crucial pour espérer fournir une réponse dans les temps, suffisante et adaptée. C'est pour toutes ces raisons que le financement humanitaire a été retenu comme un indicateur clé pour évaluer la réponse globale des gouvernements à la crise multidimensionnelle au Sahel.

⁷⁶ Les données de financements sont principalement issues du Financial Tracking Service d'OCHA : <https://fts.unocha.org/appeals/overview/2020>. Lorsque ce n'est pas le cas la source est précisée.

⁷⁷ ONU, « Aperçu du financement humanitaire », 31 août 2020. https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/GHO_Monthly_Update_31AUG2020_1.pdf

⁷⁸ OCHA, « Burkina Faso: Bilan de la réponse humanitaire (janvier à septembre 2020) », janvier 2021. <https://reliefweb.int/report/burkina-faso/burkina-faso-bilan-de-la-r-ponse-humanitaire-janvier-septembre-2020>

⁷⁹ OCHA, « Burkina Faso: Plan de Réponse Humanitaire (janvier 2020) », 13 mars 2020. <https://www.humanitarianresponse.info/fr/operations/burkina-faso/document/burkina-faso-plan-de-r%C3%A9ponse-humanitaire-jan-2020>

⁸⁰ Voir notamment les mécanismes GFFO, FCDO, ECHO, BHA, DANIDA, SIDA, LUXDEV. La mise en place d'un outil de pool fund régional pourrait également permettre plus de financements de ce type. D'autres financements mixtes développement-humanitaire, tels que le Trust Fund de l'Union Européenne, pourraient présenter des opportunités mais devraient être adaptés à la situation de crise en permettant notamment plus de flexibilité et en étant basés sur les besoins plutôt que sur les agendas politiques des bailleurs. Voir Oxfam (Tuuli Raty, Raphael Shilhav), « The EU Trust Fund for Africa: Trapped between aid policy and migration politics », 30 janvier 2020. <https://oxfam.org/en/research/eu-trust-fund-africa-trapped-between-aid-policy-and-migration-politics>

⁸¹ La majorité des interventions des agences des Nations unies sont mises en œuvre par des ONG internationales, nationales ou locales. Certains financements transitent même par plusieurs intermédiaires, des Nations unies aux ONGI aux ONGN/L qui mettent en œuvre. Chaque niveau prend un certain pourcentage de financement pour assurer ses coûts de fonctionnements indispensables au maintien des capacités de réponse mais cela réduit d'autant les financements finaux dont bénéficient les populations dans le besoin. Si les financements octroyés aux agences des Nations unies présentent certains avantages en termes d'échelle, de coordination et de nombre de contrats gérés par les bailleurs, ils impliquent aussi un plus grand nombre d'intermédiaires et donc une portion moins importante de l'aide parvenant aux bénéficiaires.

INDICATEUR 5 : Un financement à la hauteur, dans les temps et adapté aux besoins

Base de référence

Les plans de réponse humanitaire 2020 ont été financés à 48% au Mali, 60% au Burkina Faso et 61% au Niger.

Source

Financial Tracking Service (FTS), rapports OCHA, plans de réponse humanitaire.

Mesures de succès

Les plans de réponse humanitaire sont financés à au moins 60% en milieu d'année, 80% fin septembre et 100% en fin d'année.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour parvenir à un financement humanitaire suffisant, dans les temps, et adapté, la **Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

► Aux bailleurs de :

- Financer au moins 80% des plans de réponse humanitaire (Humanitarian Response Plan, HRP en anglais) d'ici octobre 2021.
- Financer les secteurs essentiels de l'urgence⁸⁶ de façon équilibrée afin qu'aucun secteur essentiel ne soit financé à moins de 40% d'ici octobre 2021.
- Garantir, d'ici octobre 2021, qu'au moins la moitié des financements humanitaires transite directement par les ONG et que 25% aille directement aux ONG nationales et locales sous forme de financements flexibles, pluriannuels, aux procédures simplifiées.
- Mobiliser les différents instruments de l'aide publique au développement de façon cohérente, coordonnée et adaptée aux contextes locaux, y compris en renforçant le soutien à la prévention/médiation des conflits et la consolidation de la paix, en investissant dans le développement quand c'est possible, tout en veillant à ce que les besoins humanitaires immédiats soient satisfaits.

► A la coordination humanitaire⁸⁹ de :

- Publier des plans de réponse humanitaire (HRP) alignés sur des évaluations des besoins de qualité incluant une analyse de genre intersectionnelle, en s'assurant que plus de 80% des besoins identifiés soient ciblés dans chacun des secteurs essentiels et que les fonds reçus soient répartis proportionnellement aux besoins prioritaires.
- Publier tous les trois mois un bilan d'étape de la réponse humanitaire uniformisé entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger, comprenant : les financements obtenus par secteur et ceux alloués aux ONGI/ONGN/ONLG ; le nombre de personnes ciblées atteintes ; une identification des lacunes, des défis et une analyse de leur impact sur les populations.
- Renforcer la coordination et la transparence entre humanitaires, acteurs de développement et de consolidation de la paix et s'assurer que les réponses humanitaires et de développement soient sensibles aux conflits et adaptées au contexte de crise prolongée.
- Assurer que l'ensemble des réponses humanitaires soient sensibles au genre et répondent aux besoins spécifiques des femmes et faciliter l'accès aux financements aux organisations féminines afin que l'aide réponde mieux aux besoins spécifiques des différents groupes, réduisant ainsi les risques d'effets pervers non intentionnels.



⁸²ONU Femmes/FNUAP, « Funding for gender equality and the empowerment of women and girls in humanitarian programming », juin 2020. <https://www.unfpa.org/fr/node/24534>

⁸³Inter-Agency Standing Committee, « Le "Grand Bargain" dans les opérations humanitaires », novembre 2020. <https://interagencystandingcommittee.org/system/files/2020-11/5BFR%5D%20Le%20C2%ABGrand%20Bargain%20dans%20les%20op%C3%A9rations%20humanitaires%20E2%80%9320Novembre%202020.pdf>

⁸⁴Sur les effets bénéfiques de la localisation de l'aide, voir l'exemple de la Syrie et de l'Ukraine dans ODI, « Holding the keys : humanitarian access and local organisations », janvier 2018. <https://odi.org/publications/11023-holding-keys-humanitarian-access-and-local-organisations>
Voir aussi les lignes directrices d'OCHA sur un financement flexible de la réponse humanitaire, 31 mars 2020 <https://interagencystandingcommittee.org/other/interim-key-messages-flexible-funding-humanitarian-response-and-covid-19>

⁸⁶Sécurité alimentaire, nutrition, EHA, abris/NFI, santé, y compris santé sexuelle et reproductive, protection, éducation, et pilier spécifique genre/violences basées sur le genre (VBG).

⁸⁹La coordination humanitaire désigne le système mis en place pour coordonner la réponse menée par les différents acteurs humanitaires (évaluation et identification des besoins, harmonisation des bonnes pratiques, répartition des réponses en fonction des besoins, répondre aux lacunes et défis, plaidoyer, etc.). L'ensemble des acteurs humanitaires (ONU, ONG et parfois les services étatiques) y participent. Elle comprend notamment des clusters sectoriels (clusters EHA, santé, éducation, protection etc.) qui fournissent les informations sur la base desquelles OCHA consolide les plans de réponse humanitaire (HRP). L'équipe humanitaire pays est l'espace de discussion et de décision stratégique. Les structures de coordination civilo-militaire (CMCoord) font aussi partie de ce système.

LA SITUATION ACTUELLE

Les questions d'accès regroupent d'une part l'accès des populations à leurs moyens d'existence, aux services sociaux de base et à l'assistance et d'autre part les difficultés d'accès des humanitaires aux populations dans le besoin. Le présent rapport porte uniquement sur l'accès des humanitaires aux populations, principalement du fait du manque de données systématiques disponibles sur l'accès des populations⁹¹. Les difficultés d'accès sont souvent liées à l'insécurité, aux contraintes physiques et aux contraintes administratives. L'épidémie de COVID-19 a aussi eu un certain impact sur les mouvements des populations et des humanitaires. Cette analyse développe avant tout la question des contraintes sécuritaires.

Les incidents directs affectant les humanitaires comme les braquages, détentions, enlèvements et certaines attaques directes s'ajoutent aux risques de devenir des victimes collatérales du conflit. Si les humanitaires ne sont pas la cible de violences généralisées, leur statut n'est pas toujours suffisant pour les en prémunir. Cependant les stratégies d'accès basées sur l'acceptation ont permis d'améliorer l'accès à certaines zones.

C'est parce que les populations ainsi que l'ensemble des acteurs armés acceptent l'accès des humanitaires aux zones où ils sont présents que les humanitaires peuvent y accéder. Cette acceptation repose bien sûr sur l'utilité perçue de l'action des humanitaires mais aussi et surtout sur la compréhension et l'acceptation du mandat et des principes humanitaires, en particulier les principes de neutralité, d'impartialité et d'indépendance.⁹² Construire cette acceptation nécessite de dialoguer avec toutes les parties concernées, y compris les groupes armés.

Ces approches ont notamment permis d'améliorer l'accès dans les zones du Soum et Oudalan au Burkina Faso et de Koro et Dirangourou au Mali. Cependant, certains acteurs étatiques et internationaux s'opposent au dialogue avec des acteurs qualifiés de « terroristes », au motif qu'ils poursuivraient un agenda international anti-étatique, anti-occidental et potentiellement opposé à toute intervention extérieure, dont l'action humanitaire. Si le risque d'un tel rejet des humanitaires existe, cet argument ne doit pas occulter une réalité bien plus complexe.

Les deux coalitions internationales de groupes armés non-étatiques actives dans la région s'appuient en réalité sur une multitude de groupes ancrés localement et suivant leurs propres intérêts et logiques locales. Les expériences du Mali et du Burkina Faso montrent clairement qu'il est possible de construire l'acceptation de l'action humanitaire auprès d'une grande partie de ces groupes, que les efforts doivent se poursuivre, dans le respect des principes humanitaires.

Les structures de coordination civilo-militaire (CMCoord) entre les humanitaires, les forces de défense et de sécurité (FDS) et les autorités étatiques jouent un rôle crucial pour permettre un accès humanitaire basé sur ces principes. Les CMCoord sont censées être un espace de dialogue permettant aux acteurs humanitaires et militaires de comprendre leurs mandats respectifs, les principes qui les guident, de gérer les possibles tensions ou malentendus, de limiter le risque d'instrumentalisation de l'aide par les forces de sécurité et d'assurer un accès humanitaire basé sur les principes conformément au droit international humanitaire (DIH).

Dans les trois pays, des structures de CMCoord sont en place au niveau central et décentralisé, se réunissent relativement régulièrement, avec toutes les forces présentes au Sahel (FDS nationales, Force conjointe G5 Sahel, forces internationales – sauf au Burkina Faso où la présence internationale n'est pas garantie), mais pas toujours à un niveau décisionnel suffisant pour permettre la mise en œuvre effective des décisions prises. Ces structures ont permis notamment de négocier des voies d'accès humanitaires sans escorte armée à certaines zones habitées par des populations dans le besoin. Cependant, l'interdiction de se déployer dans certaines zones sans escorte armée continue d'être imposées régulièrement au Niger et aucun positionnement clair n'existe ni au Niger ni au Burkina Faso sur la possibilité pour les humanitaires de dialoguer avec les groupes armés non-étatiques sans crainte de répercussion négative, notamment le risque de criminalisation de l'action humanitaire de la part des États (dans lesquels les humanitaires agissent ou par lesquels les humanitaires sont financés) ou des forces de défense et de sécurité.

Au Mali et au Niger, malgré l'existence de CMCoord, les acteurs militaires continuent de mettre en œuvre des projets à impact rapide (QIPs en anglais) ou interventions dites « CIMIC » (coopération civilo-militaire), qui sont souvent des activités d'assistance pour « gagner les cœurs et les esprits » des populations, qui ciblent souvent des secteurs de la réponse humanitaire, comme par exemple les distributions de couverture et de vivres, l'accès à l'eau et aux premiers soins⁹³. Ce type d'activités, dont les acteurs humanitaires sont rarement informés, tend à diluer la distinction des mandats entre acteurs militaires et humanitaires et donc la perception de neutralité de ces derniers. D'autres types de QIPs ou CIMIC, focalisés sur des infrastructures comme les systèmes de communication, les routes, les centrales électriques, pourraient être mis en œuvre par les militaires avec des objectifs similaires mais sans brouiller les lignes.

⁹¹ Les données disponibles, notamment les cartes et analyses accès d'OCHA, utilisent des méthodologies différentes et ne sont pas publiées au même moment. Voir aussi les données d'ACAPS https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20210121_acaps_briefing_note_central_sahel.pdf et https://www.acaps.org/sites/acaps/files/products/files/20210223_acaps_scenarios_humanitarian_access_in_central_sahel_french_0.pdf

⁹² L'action humanitaire repose sur quatre principes : l'Humanité qui dicte que l'objectif de l'action humanitaire est d'alléger les souffrances humaines où qu'elles soient avec une attention particulière aux plus vulnérables, la Neutralité selon laquelle les acteurs humanitaires ne prennent pas partie dans les conflits ni ne favorisent un camp ou l'autre, l'Impartialité qui établit que l'action humanitaire est dispensée sur la base des besoins uniquement sans discrimination d'aucune sorte et l'Indépendance qui signifie que les objectifs humanitaires doivent être détachés de tout autre objectif ou intérêt qu'il soit économique, politique, militaire ou autre.

⁹³ Ministère français des Armées, « A Gossi, le détachement d'actions civilo-militaires (CIMIC) de la Force Barkhane au plus près des populations », 2 juillet 2019. <https://www.defense.gouv.fr/operations/actualites2/barkhane-a-gossi-le-detachement-d-actions-civilo-militaires-cimic-de-la-force-barkhane-au-plus-pres-des-populations>

La mise en place de structures de CMCoord est donc un premier pas mais, pour être effectives, elles doivent permettre de définir des lignes directrices claires entre militaires et humanitaires sur ces différents points sensibles, permettant le respect des principes et la préservation de l'accès humanitaire – et un engagement à les respecter. Par ailleurs, les CMCoord doivent également être plus performantes sur l'établissement de mesures de déconfliction, à savoir l'échange en temps et en heure d'informations et de conseils en matière de planification des opérations, entre les acteurs humanitaires et militaires, afin de ne pas nuire à l'accès ni à la sécurité des acteurs humanitaires.

L'accès humanitaire et la coordination civilo-militaire sont donc un indicateur clé pour rendre la réponse humanitaire plus efficace au Sahel.

INDICATEUR 6 : Assurer l'accès humanitaire

Base de référence	Tenue irrégulière de réunions de coordination civilo-militaire (CMCoord) au niveau national et local au Burkina Faso, au Mali et au Niger.
Source	Coordination humanitaire dans chacun des trois pays.
Mesures de succès	Tenue de CMCoord aux niveaux national et décentralisé au moins une fois par mois d'ici octobre 2021.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour garantir un accès humanitaire aux personnes dans le besoin et une coordination efficace entre humanitaires et forces de défense et de sécurité, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

- Un renforcement de la coordination civilo-militaire mesuré, d'ici octobre 2021, par la tenue de CMCoord aux niveaux national et décentralisé au moins une fois par mois, avec participation à un niveau décisionnel suffisant (colonel au minimum au niveau central).
- L'adoption et l'engagement à respecter, par l'ensemble des acteurs militaires et humanitaires présents au Burkina Faso, au Mali et au Niger, de lignes de conduite claires, adaptées au contexte local, incluant :
 - Le respect du mandat et des principes humanitaires ainsi que la distinction claire entre humanitaires et militaires.
 - L'acceptation par les autorités civiles et militaires et les États bailleurs de la possibilité pour les humanitaires de négocier l'accès humanitaire avec toutes les parties aux conflits, ce qui est clairement distinct des négociations de paix.
 - L'utilisation d'escortes armées pour les acteurs humanitaires ne doit être envisagée qu'en dernier recours et sous des circonstances exceptionnelles, afin de respecter la neutralité des acteurs humanitaires et d'éviter toute forme d'assimilation.
 - Un accord sur les secteurs sur lesquels les projets à impact rapide menés par des militaires (QIPs et CIMIC) devraient se focaliser.
- Une assurance que les politiques et législations anti-terroristes édictées par les États, n'auront pas d'impact négatif sur l'aide humanitaire et la nécessité de prévoir des mesures d'exemptions humanitaires lorsque cela est nécessaire.



4. LUTTER CONTRE L'IMPUNITÉ

Quel est le problème ?

- La majorité des violations des droits humains commises dans les trois pays du Sahel central sont le fait de deux types d'acteurs pourtant censés lutter contre : les forces de défense et de sécurité et les milices dites d'autodéfense qui collaborent souvent avec elles.
- Pourtant, aucun soldat burkinabè, malien, nigérien ou chef de milice impliqué dans des violations des droits humains n'a encore eu à rendre des comptes devant la justice.
- Cette impunité est autant le fait de systèmes judiciaires défaillants que d'un manque de volonté politique des dirigeants sahéliens.
- L'impunité nourrit la défiance des populations envers les représentants de l'État, exacerbe les tensions communautaires et contribue ainsi à entretenir une spirale de violences qui facilite le recrutement par les groupes armés.

Comment améliorer la situation ?

- Seule une politique de tolérance zéro à l'égard des violations commises par les forces de défense et de sécurité et les milices, y compris concernant les violences sexuelles liées au conflit, permettrait de rompre le cycle de la violence et de restaurer l'autorité de l'État.
- Pour que des enquêtes justes et impartiales puissent être menées et que les auteurs d'exactions quels qu'ils soient puissent rendre des comptes, il faut également renforcer les capacités et les ressources des systèmes judiciaires sahéliens, ainsi que la protection des victimes et des défenseurs des droits humains.

PILIER CITOYEN N°4

Combattre l'impunité et garantir l'accès à la justice pour tous.

Il s'agit particulièrement de veiller à ce que les personnes qui commettent des exactions envers les civils soient tenues pour responsables tout en œuvrant au renforcement de la chaîne pénale, particulièrement des services judiciaires et pénitentiaires.

INDICATEUR 7 : Tolérance zéro pour les violations des droits humains commises par les forces de défense et de sécurité

LA SITUATION ACTUELLE

Le Burkina Faso, le Mali et le Niger sont le théâtre de violations massives, systématiques et récurrentes des droits humains et du droit international humanitaire (DIH), sans que leurs auteurs n'aient à en rendre compte. Ni les engagements internationaux des États, ni les institutions judiciaires nationales, ni les Commissions nationales de droits de l'Homme, autorités administratives indépendantes, n'ont été en mesure de mettre un terme à cette quasi-totale impunité.

La région des trois frontières, commune aux trois pays, est devenue l'épicentre d'un cycle de violences caractérisé par des exactions de groupes armés non-étatiques ciblant en particulier les civils, auxquelles répondent la mobilisation de groupes communautaires identifiés comme milices d'autodéfense et des opérations contre-terroristes menées par les forces de défense et de sécurité nationales – en partenariat avec les forces internationales présentes dans la région. Ces interventions sont elles-mêmes entachées par un grand nombre d'abus contre des civils, dont des exécutions extrajudiciaires de personnes soupçonnées de sympathie avec les « groupes terroristes »⁹⁶, en contravention du droit international humanitaire.

Comme détaillé dans le chapitre 1 du présent rapport (« Placer la protection des civils au cœur de la réponse »), une vaste majorité des violations des droits humains commises dans les trois pays du Sahel central sont le fait de deux types d'acteurs pourtant censés lutter contre l'insécurité : les forces de défense et de sécurité (FDS, responsables de 36% des civils ou suspects tués en 2020) et les « milices » (21%) qui collaborent souvent avec elles – contre 35% pour les groupes dit djihadistes, dont l'objectif est la déstabilisation de l'État (voir graphique chapitre 1)⁹⁷. Au seul Mali, entre juin et décembre 2020, 18% des violations et atteintes aux droits humains ont été attribuées FDS, 35% aux milices et 25% aux « djihadistes »⁹⁸.

L'impunité dont bénéficient les membres des forces de défense et de sécurité et les milices avec lesquelles elles collaborent, nourrit la défiance des populations envers les représentants de l'État, exacerbe les tensions communautaires et contribue ainsi à entretenir une spirale de violences. De fait, l'impunité est devenue l'une des causes profondes de l'insécurité au Sahel : non seulement elle sape les efforts de réconciliation nationale et de restauration de l'autorité de l'État menés au Burkina Faso, du Mali et du Niger, mais elle crée également un environnement favorable pour le recrutement par les groupes armés non-étatiques de nouvelles recrues parmi une jeunesse radicalisée.

⁹⁶ Principaux rapports : (1) ONU (Alioune Tine), « Rapport de l'Expert indépendant sur la situation des droits de l'Homme au Mali », 3 février 2021 (et les précédents rapports). <https://undocs.org/fr/A/HRC/46/68>. (2) ONU, « Rapport de la Commission d'enquête internationale pour le Mali », 19 juin 2020. <https://www.undocs.org/fr/S/2020/1332>. (3) MINUSMA, Note trimestrielle juillet-septembre 2020, op. cit. et (4) HRW, Rapport mondial 2021, « Mali : événements de 2020 », 2020. <https://www.hrw.org/fr/world-report/2021/country-chapters/377477>

⁹⁷ Selon les données recueillies par ACLED.

⁹⁸ ONU (Alioune Tine), 3 février 2021, op. cit. §34. <https://undocs.org/fr/A/HRC/46/68>

Trois massacres illustrent l'impunité dont bénéficient les membres des forces de défense et de sécurité. Au **Niger**, le ministère de la Justice a ouvert une instruction judiciaire suite à la découverte d'au moins 71 corps dans des fosses communes en mars-avril 2020 à Inatès. La Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH) a établi la responsabilité d'éléments des forces de défense et de sécurité, dans un rapport d'enquête rigoureux⁹⁹ que le ministre de la Défense a cherché à discréditer¹⁰⁰. Un an après les faits, la procédure judiciaire annoncée par les autorités n'a toujours pas vu le jour. Au **Burkina Faso**, les enquêtes ouvertes sur les allégations d'exactions commises par les forces de défense et de sécurité à Djibo, où plus de 210 exécutions de masse ont été recensées par Human Rights Watch entre novembre 2019 et juin 2020¹⁰¹, n'ont pas enregistré de progrès significatifs et rares sont les informations publiques sur le statut des procédures en cours.

Au **Mali**, des ordres de poursuites ont été signés contre des militaires soupçonnés d'être impliqués dans l'exécution sommaire de 37 civils, dont plusieurs femmes et enfants, lors d'une opération des Forces armées maliennes dans le village de Binédama le 5 juin 2020. Huit mois plus tard, aucun mandat d'arrêt n'avait encore été lancé. L'attaque contre Binédama a été menée par un convoi de 30 véhicules militaires accompagné de chasseurs traditionnels dozogs, un groupe armé bambara, témoignant des relations ambiguës qui peuvent exister entre les FDS et certaines milices, allant parfois, comme ici, jusqu'à la conduite d'opérations conjointes.

Dans ce contexte, les exactions, largement documentées, commises par des milices ayant pourtant pour objectif de protéger leur communauté contre les attaques de groupes armés, contribuent en fait à accroître la défiance à l'égard de l'État auprès des populations qui en sont victimes. En 2019, le gouvernement malien a cherché à prendre ses distances avec la milice dogon Dan Na Amassougou (« les chasseurs qui se confient à Dieu » en langue dogon), en décrétant sa dissolution au lendemain du massacre, dont elle est tenue pour responsable, de 157 membres de la communauté peule, dont 46 enfants, le 23 mars à Ogossagou. L'ampleur des exactions avait justifié une mise en garde de la Procureure de la Cour pénale internationale (CPI), qui s'est engagée à tout faire, « en complémentarité avec le système de justice pénale du Mali », pour que les auteurs de « ce qui semble être des crimes abominables susceptibles de relever de la compétence de la Cour fassent l'objet d'une enquête et de poursuites »¹⁰².

Ni l'ouverture d'une enquête au Mali, ni l'avertissement de la CPI, ni l'annonce de la dissolution de Dan Na Amassougou n'ont été efficaces pour empêcher un nouveau massacre à Ogossagou moins d'un an plus tard. 35 villageois (dont une femme et 5 enfants), tous Peuls, ont été tués le 14 février 2020, dans une attaque attribuée à la même milice, « appuyé[e] par des hommes en tenue militaire » selon une enquête de la MINUSMA qui évoque une possible qualification de « crimes contre l'humanité »¹⁰³.

A nouveau, une enquête judiciaire a été ouverte mais, un an plus tard, aucune avancée significative n'a été enregistrée et aucun des puissants responsables de milices impliqués dans des atrocités n'a été interrogé par la justice. En revanche, le chef de Dan Na Amassougou, toujours active bien qu'officiellement dissoute, a eu droit le 9 mars 2021 à une visite du ministre malien de la Réconciliation nationale¹⁰⁴. « *Quand le Mali apprendra-t-il que c'est l'impunité même qui est avant tout le moteur de la violence dans le pays ?* », se demande un ancien d'un village voisin d'Ogossagou, cité par Human Rights Watch¹⁰⁵.

Au Burkina Faso, pour compenser les défaillances de leurs forces de défense et de sécurité dans les opérations contre-terroristes, les autorités ont voulu donner un cadre légal aux milices. La loi du 21 janvier 2020 sur les « Volontaires pour la défense de la patrie » (VDP) permet d'enrôler les Burkinabè âgés de plus de 18 ans, comme « *auxiliaires des forces de défense et de sécurité (FDS), pour servir de façon volontaire les intérêts sécuritaires de leur village ou de leur secteur de résidence* »¹⁰⁶. Ils sont censés recevoir un entraînement de 14 jours, une arme et un appui financier et s'engager à respecter un code disciplinaire.

La création des VDP, dont l'objectif est de mieux contrôler les groupes d'autodéfense, n'a de fait pas permis de mettre fin à la culture d'impunité dont ils continuent à bénéficier¹⁰⁷, notamment les Koglweogo (« *gardiens de la brousse* » en mooré, la langue des Mossis) qui se sont rendus coupables de nombreuses exactions contre des civils, aussi bien avant le passage de la loi, comme à Yirgou en janvier 2019, qu'après, comme le 8 mars 2020 dans trois attaques de villages¹⁰⁸.

La condamnation publique des exactions commises par des éléments des forces de défense et de sécurité et des milices qui agissent à leurs côtés est une étape indispensable pour mettre en pratique une politique de tolérance zéro. Les prises de paroles dans ce sens de plusieurs partenaires internationaux des États sahéliens, suite à des révélations d'atrocités de masses, mi 2020, sont de bonnes pratiques qui devraient devenir plus systématiques.

⁹⁹CNDH Niger, op. cit.

¹⁰⁰RFI, « Massacres d'Inatès : le ministre de la Défense nigérien conteste les conclusions de la CNDH », 13 septembre 2020. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200913-niger-massacre-tillaberi-ministre-defense-cndh-accusations-armee-justice>

¹⁰¹HRW, « Burkina Faso : Des témoignages d'habitants indiquent des exécutions de masse », 8 juillet 2020. <https://www.hrw.org/fr/news/2020/07/08/burkina-faso-des-temoignages-dhabitants-indiquent-des-executions-de-masse>

¹⁰²CPI, « Déclaration du Procureur de la CPI à propos du déferlement de violence et des massacres signalés dans le centre du Mali », 25 mars 2019. <https://www.icc-cpi.int/Pages/item.aspx?name=190325-otp-stat-mali&ln=fr>

¹⁰³ONU Info, « Mali : le massacre à Ogossagou le 14 février pourrait être qualifié de crime contre l'humanité (ONU) », 19 mars 2020. <https://news.un.org/fr/story/2020/03/1064502>

¹⁰⁴RFI, « Mali : le ministre Ismaël Wagué a rencontré le chef de la milice Dan Na Ambassagou », 10 mars 2021. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20210310-mali-le-ministre-isma%C3%ABl-wagu%C3%A9-a-rencontr%C3%A9-le-chef-de-la-milice-dan-na-ambassagou>

¹⁰⁵HRW (Corinne Dufka), « Mali : À quand la justice pour le massacre d'Ogossagou ? », 22 mars 2021. <https://www.hrw.org/fr/news/2021/03/22/mali-quand-la-justice-pour-le-massacre-dogossagou>

¹⁰⁶Groupe de recherche et d'information sur la paix et la sécurité (GRIP), « Armer les civils : la loi des Volontaires pour la défense de la patrie au Burkina Faso », 30 octobre 2020. <https://grip.org/fr/grip-org-armer-civils-burkina-faso/>

¹⁰⁷HRW (Jonathan Pedneault), « Le pays des hommes intègres à la croisée des chemins », 17 mars 2020. <https://www.hrw.org/fr/news/2020/03/17/le-pays-des-hommes-integres-la-croisee-des-chemins>

¹⁰⁸Amnesty International, « Burkina Faso. Les récits de témoins confirment que le massacre de Barga a été perpétré par un groupe armé », 20 mars 2020. <https://www.amnesty.org/fr/latest/news/2020/03/burkina-faso-witness-testimony-confirms-armed-group/>

« Notre engagement est conditionné au respect des droits humains » a ainsi alerté le chef de la diplomatie européenne en juin 2020¹⁰⁹, tandis que la ministre française des Armées évoquait pour la première fois une possible remise en cause de l'engagement militaire international en cas de poursuite des violations du DIH par les forces sahéniennes¹¹⁰ et que l'émissaire des États-Unis pour le Sahel estimait que les exactions des FDS mettaient « en danger » la coopération américaine en matière de sécurité¹¹¹. Au sommet du G5 Sahel de N'Djamena en février 2021, les États sahéniens ont été plus sobrement « appelés » à « renforcer » leurs efforts de « lutte contre l'impunité au sein de leurs forces armées »¹¹².

Malgré ces condamnations internationales plus marquées, malgré l'ouverture d'enquêtes et la multiplication des déclarations officielles de dirigeants sahéniens sur la nécessaire lutte contre l'impunité, aucun soldat burkinabè, malien, nigérien ou chef de milice impliqué dans des violations des droits humains n'a encore eu à rendre des comptes devant la justice. Au-delà des défaillances des systèmes judiciaires (analysées dans la section suivante) cela relève surtout d'une absence de volonté politique. C'est ce qui a conduit la Coalition citoyenne pour le Sahel à sélectionner un indicateur de tolérance zéro à l'égard des exactions commises par les forces de défense et de sécurité et par les milices avec lesquelles elles collaborent.

INDICATEUR 7 : Tolérance zéro pour les violations des droits humains commises par les forces de défense et de sécurité

Base de référence

Aucun procès de soldats burkinabè, malien ou nigérien ou de responsables de milices accusés d'exactions ne s'est tenu à la date de publication du présent rapport.

Source

Déclarations publiques des gouvernements sahéniens et de leurs partenaires ; rapports du HCDH, de la MINUSMA, de la Commission d'enquête internationale pour le Mali, des organisations de la société civile nationales et internationales et plus particulièrement des organisations de défense des droits humains.

Mesures de succès

Conclusion d'enquêtes impartiales et indépendantes et ouverture de premiers procès de soldats et responsables de milices d'ici octobre 2021, notamment concernant les massacres d'Inatès (Niger), Djibo (Burkina Faso), Ogossagou (Mali).

CE QUI DOIT CHANGER

Pour rompre le cycle de l'impunité, la **Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

► Aux gouvernements du Burkina Faso, du Mali et du Niger de :

- Adopter et mettre en œuvre de manière effective, dans un cadre légal, une politique nationale de tolérance zéro pour les violations des droits humains et du droit international humanitaire (DIH) contre les populations civiles commises par les forces de défense et de sécurité et les milices ;
- Condamner publiquement et systématiquement les violences contre les populations civiles, y compris les violences sexuelles liées au conflit, commises par les forces de défense et de sécurité et les milices ;
- Ouvrir immédiatement des enquêtes impartiales et indépendantes en cas d'allégations de violations des droits humains par tous acteurs, y compris les forces de défense et de sécurité (FDS) ou les milices ; publier des rapports d'étapes réguliers sur l'état d'avancement de ces enquêtes ; assurer la tenue de procès équitables.
- Mettre immédiatement en congé administratif les membres des FDS soupçonnés de crimes contre les populations civiles, en attendant la conclusion de l'enquête.
- Démanteler effectivement et désarmer les milices d'auto-défense reconnues coupables de violations des droits humains et du DIH.
- Mettre en place des mesures de protection des témoins et survivants, ainsi que des défenseurs des droits humains, notamment une assistance judiciaire.

► Aux partenaires internationaux de :

- Condamner publiquement et systématiquement les violences contre les populations civiles par les forces de défense et de sécurité et les milices, et non pas seulement des exactions commises par les groupes armés ;
- Reconnaître que l'impunité des responsables de violations fragilise la confiance dans l'État et favorise le recrutement par des groupes armés.
- Mettre en place une conditionnalité dans la poursuite des partenariats de sécurité liée au respect des droits humains et du DIH par les forces de défense et de sécurité.



¹⁰⁹SEAE, « Mali : déclaration du Haut Représentant / Vice-Président Josep Borrell sur les derniers développements dans le centre du pays », 10 juin 2020. https://eeas.europa.eu/delegations/mali/80662/node/80662_fr

¹¹⁰RFI, « Sahel : devant les sénateurs, la ministre française des Armées fait le point sur Barkhane », 19 juin 2020. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200619-sahel-devant-les-s%C3%A9nateurs-la-ministre-fran%C3%A7aise-arm%C3%A9es-fait-le-point-barkhane>

¹¹¹Dr J. Peter Pham (Twitter), 9 juillet 2020. <https://twitter.com/DrJPPham/status/1281209364695650306?s=20>

¹¹²Communiqué final du Sommet de N'Djamena (16 février 2021), op. cit., point 27.

LA SITUATION ACTUELLE

Il faut noter de modestes efforts consentis par les États pour améliorer l'accès à la justice et lutter contre l'impunité, en dépit des contraintes liées à la faiblesse des institutions et des moyens budgétaires, dans un contexte global de dégradation de la sécurité.

Le Mali, le Burkina Faso et le Niger se sont tous les trois dotés de pôles judiciaires spécialisés antiterroristes qui, malgré des moyens limités, mènent des enquêtes sur des centaines de cas, dont certains ont été jugés, comme les attentats contre un hôtel et un bar qui ont fait 25 morts à Bamako en 2015¹¹³. Au Mali, la juridiction du pôle spécialisé a été étendue aux crimes de guerre, génocide et crimes contre l'humanité ce qui lui permet d'enquêter sur les atrocités commises par les milices, notamment les massacres d'Ogossagou¹¹⁴(voir ci-dessus).

Des unités de gendarmerie prévôtale ont commencé à être déployées au sein des armées des trois pays et de la Force conjointe du G5 Sahel pour veiller au respect du droit international dans les opérations militaires et dissuader les abus notamment lors de l'interpellation de suspects. Cependant, en attendant une montée en puissance encouragée par les partenaires internationaux, leur impact est pour l'instant limité¹¹⁵.

Le Mali a mis en place, en 2014, une Commission vérité justice et réconciliation. Jusqu'à présent, cet organe de justice transitionnelle s'en tient strictement à recueillir des témoignages de victimes et de témoins de violations des droits humains, à organiser des audiences publiques (elle en a organisé deux seulement à la date de publication du présent rapport) et à proposer une politique de réparation.



Je veux juste que vous compreniez qu'actuellement les populations ont plus peur de nos militaires que des terroristes [...]

Soignant, survivant de détention arbitraire et de torture, Niger.

L'une des six fosses communes découvertes à Inatès, dans l'ouest du Niger. Photo : CNDH Niger

Au moins 71 civils ont été tués et enterrés dans des fosses communes à Inatès, dans l'ouest du Niger, en mars-avril 2020. Au terme d'une rigoureuse enquête, la Commission nationale des droits de l'Homme (CNDH) du Niger a établi la responsabilité des forces de défense et de sécurité dans ces exécutions extrajudiciaires. A ce jour, aucune poursuite n'a été engagée contre les auteurs présumés. Témoignage d'un survivant recueilli par les enquêteurs de la CNDH.

"Je veux juste que vous compreniez qu'actuellement les populations ont plus peur de nos militaires que des terroristes [...] Vraiment il faut sensibiliser les militaires afin qu'ils comprennent qu'ils sont là pour notre sécurité et non pour nous mettre en insécurité. En effet, je ne peux pas comprendre qu'on parle d'une zone d'insécurité où tu as plus peur du militaire qui est censé te protéger que du bandit qui peut te tuer. Cela n'a pas de sens."

Soignant, survivant de détention arbitraire et de torture, Niger.

Source : Rapport de CNDH Niger et REPPAD, 2020 [https://www.cndh-niger.org/images/pdf/Rapport_Final_Mission_Investigation_Inates_Ayorou_2020-CNDH-REPPAD-Last%20\(2\)_2.pdf](https://www.cndh-niger.org/images/pdf/Rapport_Final_Mission_Investigation_Inates_Ayorou_2020-CNDH-REPPAD-Last%20(2)_2.pdf)

¹¹³ Le Monde avec AFP, « Procès des attentats de Bamako en 2015 : les trois accusés condamnés à mort », 28 octobre 2020. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2020/10/28/proces-des-attentats-de-bamako-en-2015-une-vengeance-contre-charlie-hebdo_6057693_3212.html

¹¹⁴ HRW, « How Much More Blood Must Be Spilled? », février 2020, p. 76 https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/mali0220_web.pdf

¹¹⁵ Le Point « Sahel : les forces de défense et de sécurité, nouvelle menace pour les populations ? », 7 mai 2020. https://www.lepoint.fr/afrique/sahel-les-forces-de-defense-et-de-securite-nouvelle-menace-pour-les-populations-07-05-2020-2374553_3826.php

INDICATEUR 8 : Renforcement des capacités et des ressources des systèmes judiciaires

Les Commissions nationales des droits de l'Homme (CNDH) sont un outil prometteur participant à la lutte contre l'impunité, dont l'efficacité varie pourtant d'un pays à l'autre. La plus établie est la CNDH du Niger qui est parvenue à mener à bien une enquête exhaustive sur les massacres d'Inatès¹¹⁶. Ce rapport sans précédent a renforcé la crédibilité de l'institution, dont les membres ont cependant subi de très fortes pressions de la part du pouvoir exécutif après la publication des conclusions incriminant les forces de défense et de sécurité¹¹⁷. Au Mali, la CNDH, dont le statut juridique et institutionnel a été renforcé par la loi en 2016, a enquêté sur certaines exactions et publié de nombreux communiqués, mais à ce jour, elle n'a pas enquêté sur les exactions commises par les forces de sécurité¹¹⁸.

Malgré des timides avancées consenties par les États, l'un des principaux défis à la lutte contre l'impunité reste le manque d'indépendance de la justice et la primauté donnée à la justice militaire dans le cas de procédures contre des membres des forces de défense et de sécurité. Au Mali, par exemple, le Code de la justice militaire précise qu'aucune poursuite ne peut avoir lieu si elle n'est pas expressément engagée par le ministre des Forces armées, sous peine de nullité prononcée par la Cour Suprême¹¹⁹. La justice est donc largement subordonnée à l'exécutif et plus précisément à la hiérarchie militaire, ce qui pose un sérieux problème d'indépendance et d'impartialité. Les structures de justice militaire manquent cruellement de ressources.

Plus largement, les institutions judiciaires ne disposent pas d'une autonomie financière ni de capacités logistiques ou médico-légales suffisantes pour enquêter efficacement sur les exactions commises par des soldats ou des membres de milices et pour juger équitablement leurs auteurs. Elles sont souvent tributaires des forces de défense et de sécurité pour accéder aux sites où des atrocités ont été commises et ne sont pas en mesure de garantir la protection et la sécurité des témoins.

Dans ce contexte, les parlements du Burkina Faso, du Mali et du Niger devraient exercer de manière beaucoup plus rigoureuse leur devoir constitutionnel de contrôle du pouvoir exécutif en utilisant tous les moyens à leur disposition pour contribuer à la lutte contre l'impunité, parmi lesquels la mise place de commissions d'enquête sur les exactions commises par des membres des FDS, l'interpellation des gouvernements lorsqu'ils cherchent à minimiser l'ampleur des violations des droits humains, l'élaboration des budgets, notamment celui de la justice.

Les défaillances des systèmes judiciaires sahéliens sont l'une des causes de l'impunité qui alimente la violence. Faute de pouvoir accéder à une justice en laquelle elles peuvent avoir confiance, un nombre croissant de communautés se tourne vers d'autres modes de résolution des conflits, ce qui contribue à miner davantage la légitimité des institutions étatiques et l'état de droit, et favorise le recrutement par les groupes armés. C'est pour contribuer à rétablir la confiance des populations sahéliennes dans la justice de leurs pays que la Coalition citoyenne a identifié le renforcement des capacités et des ressources des systèmes judiciaires comme un indicateur clé pour la mise en œuvre d'une nouvelle approche au Sahel.

Source

Budgets nationaux ; montant de l'aide

Mesures de succès

Augmentation de 20% du budget des États sahéliens consacré à la justice et hausse mesurable de l'aide internationale au secteur de la justice d'ici avril 2022.

CE QUI DOIT CHANGER

Pour restaurer la confiance des populations du Sahel dans la justice de leurs pays et rompre le cycle de l'impunité, la **Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** :

► Aux gouvernements du Burkina Faso, du Mali et du Niger de :

- Doter suffisamment les ministères de la justice en équipement et ressources, y compris humaines, en tenant compte de la dimension genre, afin que les procureurs et les officiers de police judiciaire puissent enquêter efficacement et poursuivre équitablement les auteurs d'abus quels qu'ils soient, y compris les membres des forces de défense et de sécurité ou de milices communautaires.
- Renforcer les capacités médico-légales des institutions judiciaires pour leur permettre un déploiement rapide sur les scènes de crime et la collecte, l'analyse et le stockage sécurisé des preuves scientifiques (balistique, empreintes digitales, autopsies, etc.), y compris pour les cas de violences sexuelles.
- Augmenter le financement et les moyens des directions de la justice militaire mandatées pour enquêter sur les allégations d'exactions des forces de défense et de sécurité.
- Assurer et la présence d'unités prévôtales, chargées de garantir la discipline et les droits des détenus, dans toutes les opérations militaires, et prendre des mesures pour empêcher les meurtres de représailles après la mort de soldats lors d'attaques de groupes armés.
- Soutenir la création et la formation d'agents de liaison avec les victimes, en s'assurant du recrutement de femmes, afin de faciliter les contacts et la coordination entre les victimes de toutes les communautés et le système judiciaire.
- Garantir la protection et la sécurité des victimes et témoins d'exactions pour encourager leur participation aux enquêtes et aux procès.
- Renforcer les capacités et les moyens des Commissions nationales des droits de l'Homme pour leur permettre de mener des enquêtes efficaces en toute indépendance sur les exactions commises par tous les acteurs, y compris les forces de défense et de sécurité et les milices communautaires.
- Encourager la création de commission d'enquêtes parlementaires sur les accusations d'exactions de la part de membres des FDS ; permettre aux parlementaires d'exercer leur devoir de contrôle du pouvoir exécutif dans le cadre de la lutte contre l'impunité.

► Aux partenaires internationaux de :

Placer le renforcement de capacités et des ressources du système judiciaire au cœur du soutien technique et financier pour permettre aux gouvernements sahéliens de mettre en œuvre les recommandations ci-dessus.



¹¹⁶CNDH Niger, 2020, op. cit.

¹¹⁷RFI, « Massacres d'Inatès: le ministre de la Défense nigérien conteste les conclusions de la CNDH », 13 septembre 2020. <https://www.rfi.fr/fr/afrique/20200913-niger-massacre-tillaberi-ministre-defense-cndh-accusations-armee-justice>

¹¹⁸HRW, Rapport mondial 2021. <https://www.hrw.org/fr/world-report/2021/country-chapters/377477>

¹¹⁹Voir l'article 34 du Code de justice militaire du Mali.

RECOMMANDATIONS

Indicateur 1 : Nombre d'attaques contre les civils

Base de référence : 1019 attaques et 2312 civils tués en 2020 au Burkina Faso, au Mali et au Niger, soit 85 attaques et 193 décès par mois en moyenne. Une majorité de morts est imputable aux forces de défense et de sécurité à l'échelle des trois pays. Il n'existe peu de données fiables sur les civils blessés.

Source : données ACLED

Mesures de succès : o Baisse de 50% des attaques contre les civils commises par des membres des Forces de défense et de sécurité d'ici octobre 2021.
o Baisse de 20% des attaques commises par les milices dites d'autodéfense d'ici octobre 2021.

Pour remplir ces objectifs relatifs au nombre d'attaques contre les civils, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** aux autorités sahéliennes et à leurs partenaires internationaux, de :

- Placer la protection des populations civiles et de leurs biens au cœur de leurs opérations et de leurs stratégies nationales de sécurité, avec une vigilance particulière pour les populations les plus vulnérables, notamment les femmes et les enfants.
- Rendre hommage, dans les communications officielles, à toutes les victimes civiles du conflit, quels que soient leurs auteurs et le contexte.
- Assurer une collecte de données fiables de l'impact des violences armées sur les civils blessés et tués, désagrégées par âge, genre et handicap, ainsi que sur les objets et infrastructures civils.
- Prévenir, atténuer et répondre aux dommages causés aux civils lors des opérations militaires engagées par tous les acteurs au Sahel (voir indicateur 2). Leur finalité doit être l'impact positif attendu sur les populations civiles (baisse des violences contre les civils ; accès aux soins pour les victimes de toutes formes de violence, y compris celles basées sur le genre ; conditions permettant des retours sûrs, volontaires et informés de déplacés ; réouverture d'une école ou d'un centre de santé ; établissement de services de base, etc.), et pas seulement le décompte du nombre de combattants éliminés.
- Créer, au sein des parlements des 3 pays du Centre du Sahel, une commission parlementaire dédiée à la protection des civils, en consultation avec la société civile, y compris les organisations féminines, afin d'évaluer les progrès réalisés par les gouvernements.

Indicateur 2 : Mécanismes de suivi, au sein des forces de défense et de sécurité, des dommages causés aux civils

Base de référence : Il n'existe qu'un seul mécanisme de suivi des dommages aux civils mis en place en janvier 2021 par la Force conjointe du G5 Sahel.

Source : Communication des états-majors des forces en présence ; rapports des organisations non-gouvernementales.

Mesures de succès : Engagement à adopter deux nouveaux mécanismes par les armées nationales sahéliennes d'ici avril 2022.

Pour remplir ces objectifs relatifs au nombre d'attaques contre les civils, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande** aux autorités sahéliennes et à leurs partenaires internationaux, de :

➤ Aux armées sahéliennes du Burkina Faso, du Mali et du Niger :

- Mettre en place des mécanismes de suivi des dommages causés aux civils similaires au MISAD de la Force conjointe du G5 Sahel, afin de formaliser, dans leurs pratiques internes, des formations au respect du DIH et du droit de la guerre et des stratégies d'atténuation des dommages faits aux civils dans le cadre de leur présence, activités et opérations militaires. Ces mécanismes doivent être évalués régulièrement pour mesurer leur efficacité.
- Renforcer la communication, la collaboration et la redevabilité vis-à-vis des populations civiles, y compris à travers l'institutionnalisation de programmes de formation en gestion non-violente de conflit pour les forces de défense et de sécurité ; et la mise en place de mécanismes de concertation civilo-militaire au niveau local pour la prise en compte des priorités exprimées par les populations en matière de protection.
- Adopter des mécanismes de dédommagement pour les incidents impliquant les civils dans la conduite des opérations militaires (y compris les civils affectés indirectement) afin de contribuer à rétablir la confiance entre les populations et les forces de défense et de sécurité et de permettre aux civils de poursuivre leur vie malgré des circonstances dramatiques.

➤ Aux forces internationales telles que la MINUSMA, l'opération Barkhane, la taskforce Takuba et la mission de formation de l'Union européenne (EUTM)

- Montrer l'exemple en partageant les bonnes pratiques de protection des civils, notamment en termes de transparence, d'engagement communautaire et de prise en compte d'approches basées sur le genre et l'âge.
- Encourager plus systématiquement et soutenir la mise en place de mécanismes d'atténuation des dommages causés aux civils chez leurs partenaires des armées sahéliennes.

Indicateur 3 : Dialogue avec tous les acteurs de la crise

- Base de référence :** Absence d'approche coordonnée entre les initiatives de dialogue au niveau local.
- Source :** Cartographie des initiatives de résolution des conflits dans les régions de Mopti et Ségou, réalisée par ASSN pour ce rapport.
- Mesures de succès :** Adoption par les États sahéliens de cadres cohérents pour les initiatives de paix locales afin qu'elles puissent contribuer à un règlement politique global de la crise.

Pour renforcer le dialogue politique, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande :**

➤ Aux gouvernements du Mali, du Burkina Faso et du Niger de :

- Déclarer leur soutien au dialogue politique et à la résolution des conflits par la négociation au niveau local et national.
Définir un cadre cohérent pour assurer une meilleure coordination entre les multiples initiatives locales et une plus grande synergie entre les différents acteurs impliqués afin de contribuer à un règlement global.
- Promouvoir un dialogue politique inclusif qui prenne davantage en compte les défis et les besoins des acteurs locaux, particulièrement les femmes et les jeunes, en assurant leur participation au processus de décision, et en créant des espaces dédiés pour recueillir leurs propositions, conformément aux agendas « femmes, paix et sécurité » et « jeunesse, paix et sécurité ».
- Évaluer, apprendre et partager, au niveau régional, les leçons d'initiatives en cours, particulièrement celles qui ont permis des avancées, par exemple en mettant en place au Mali et au Burkina Faso une institution similaire à la Haute Autorité à la Consolidation de la Paix (HACP) du Niger rattachée à la Présidence de la République avec un fort ancrage politique et institutionnel.

➤ A l'Union africaine de :

Confier à la Mission de l'Union africaine pour le Mali et le Sahel (MISAHEL) un mandat renouvelé et élargi incluant un soutien à l'approche négociée au Sahel, dans la lignée de l'initiative continentale « Faire taire les armes », y compris en apportant un soutien à une meilleure coordination des initiatives de paix locales, en étroite collaboration avec le G5 Sahel et les institutions nationales en charge de la réconciliation et de la consolidation de la paix.

➤ Aux partenaires internationaux de :

Ajuster leur approche en apportant un soutien clair aux projets politiques, formulés et portés par les États sahéliens, de résolution des conflits par le dialogue avec toutes les parties aux conflits et la société civile dans toutes ses composantes, aussi bien au niveau national que local.

Indicateur 4 : Transparence dans les budgets de la défense

- Base de référence :** Détournement de fonds s'élevant à plusieurs centaines de millions d'euros dans le secteur de la défense au Mali, Burkina Faso et Niger, sans aucune reddition de comptes de la part des auteurs présumés.
- Source :** Rapports du Vérificateur Général (Mali) et des cours des comptes du Burkina Faso et du Niger ; audits et rapports des inspections générales des armées du ministère de la Défense au Niger ; rapports et communiqués des organisations de la société civile travaillant sur la lutte contre la corruption.
- Mesures de succès :** Conclusion d'enquêtes impartiales et indépendantes et ouverture de procès dans les trois pays d'ici octobre 2021.

Pour parvenir à plus de transparence dans les budgets de la défense au Burkina Faso, au Mali et au Niger et contribuer ainsi à une meilleure gouvernance, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande :**

➤ Aux gouvernements sahéliens de :

- S'engager à une gestion transparente et responsable des budgets de la défense en y appliquant les principes élémentaires de gestion des dépenses publiques.
- Renforcer significativement les moyens des services d'inspection des armées du Burkina Faso, du Mali et du Niger et des services de contrôle externes indépendants pour leur permettre de continuer à assurer leur mission vitale de vérification des comptes publics.
- Établir les responsabilités pour les détournements dans le secteur de la défense en permettant la conclusion d'enquêtes judiciaires impartiales et indépendantes et sanctionner les contrevenants avérés.

➤ Aux partenaires internationaux engagés dans des programmes de coopération militaire avec les pays sahéliens:

Conditionner la délivrance des programmes à la mise en place d'une gestion transparente et responsable des budgets de la défense, y compris pour les détournements de fonds publics passés.

Indicateur 5 : Financement humanitaire à la hauteur, dans les temps et adapté aux besoins

- Base de référence :** Les plans de réponse humanitaire 2020 ont été financés à 48% au Mali, 60% au Burkina Faso et 61% au Niger.
- Source :** Financial Tracking Service (FTS), rapports OCHA, plans de réponse humanitaire.
- Mesures de succès :** Les plans de réponse humanitaire sont financés à au moins 60% en milieu d'année, 80% fin septembre et 100% en fin d'année.

Pour parvenir à un financement humanitaire suffisant, dans les temps, et adapté, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande :**

> Aux bailleurs de :

- Financer au moins 80% des plans de réponse humanitaire (Humanitarian Response Plan, HRP en anglais) d'ici octobre 2021.
- Financer les secteurs essentiels de l'urgence de façon équilibrée afin qu'aucun secteur essentiel ne soit financé à moins de 40% d'ici octobre 2021.
- Garantir, d'ici octobre 2021, qu'au moins la moitié des financements humanitaires transite directement par les ONG et que 25% aille directement aux ONG nationales et locales sous forme de financements flexibles, pluriannuels, aux procédures simplifiées.
- Mobiliser les différents instruments de l'aide publique au développement de façon cohérente, coordonnée et adaptée aux contextes locaux, y compris en renforçant le soutien à la prévention/médiation des conflits et la consolidation de la paix, en investissant dans le développement quand c'est possible, tout en veillant à ce que les besoins humanitaires immédiats soient satisfaits.

> A la coordination humanitaire de :

- Publier des plans de réponse humanitaire (HRP) alignés sur des évaluations des besoins de qualité incluant une analyse de genre intersectionnelle, en s'assurant que plus de 80% des besoins identifiés soient ciblés dans chacun des secteurs essentiels et que les fonds reçus soient répartis proportionnellement aux besoins prioritaires.
- Publier tous les trois mois un bilan d'étape de la réponse humanitaire uniformisé entre le Burkina Faso, le Mali et le Niger, comprenant : les financements obtenus par secteur et ceux alloués aux ONGI/ONGN/ONLG ; le nombre de personnes ciblées atteintes ; une identification des lacunes, des défis et une analyse de leur impact sur les populations.
- Renforcer la coordination et la transparence entre humanitaires, acteurs de développement et de consolidation de la paix et s'assurer que les actions de développement soient sensibles aux conflits et adaptées au contexte de crise prolongée.
- Faciliter la participation des femmes à la coordination humanitaire et l'accès aux financements aux organisations féminines afin que l'aide réponde mieux aux besoins spécifiques des différents groupes, réduisant ainsi les risques d'effets pervers non intentionnels.

Indicateur 6 : Assurer l'accès humanitaire

- Base de référence :** Tenue irrégulière de réunions de coordination civilo-militaire (CMCoord) au niveau national et local au Burkina Faso, au Mali et au Niger.
- Source :** Coordination humanitaire dans chacun des trois pays.
- Mesures de succès :** Tenue de CMCoord aux niveaux national et décentralisé au moins une fois par mois d'ici octobre 2021.

Pour garantir un accès humanitaire aux personnes dans le besoin et une coordination efficace entre humanitaires et forces de défense et de sécurité, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande :**

- Un renforcement de la coordination civilo-militaire mesuré, d'ici octobre 2021, par la tenue de CMCoord aux niveaux national et décentralisé au moins une fois par mois, avec participation à un niveau décisionnel suffisant (colonel au minimum au niveau central).
- L'adoption et l'engagement à respecter, par l'ensemble des acteurs militaires et humanitaires présents au Burkina Faso, au Mali et au Niger, de lignes de conduite claires, adaptées au contexte local, incluant :
 - Le respect du mandat et des principes humanitaires ainsi que la distinction claire entre humanitaires et militaires.
 - L'acceptation par les autorités civiles et militaires et les États bailleurs de la possibilité pour les humanitaires de négocier l'accès humanitaire avec toutes les parties aux conflits, ce qui est clairement distinct des négociations de paix.
 - L'utilisation d'escortes armées pour les acteurs humanitaires ne doit être envisagée qu'en dernier recours et sous des circonstances exceptionnelles, afin de respecter la neutralité des acteurs humanitaires et d'éviter toute forme d'assimilation.
 - Un accord sur les secteurs sur lesquels les projets à impact rapide menés par des militaires (QIPs et CIMIC) devraient se focaliser.
- Une assurance que les politiques et législations anti-terroristes édictées par les États, n'auront pas d'impact négatif sur l'aide humanitaire et la nécessité de prévoir des mesures d'exemptions humanitaires lorsque cela est nécessaire.

Indicateur 7 : Tolérance zéro pour les abus des forces de défense et de sécurité

- Base de référence :** Aucun procès de soldats burkinabè, malien ou nigérien ou de responsables de milices accusés d'exactions ne s'est tenu à la date de publication du présent rapport.
- Source :** Déclarations publiques des gouvernements sahéliens et de leurs partenaires ; rapports du HCDH, de la MINUSMA, de la Commission d'enquête internationale pour le Mali, des organisations de la société civile nationales et internationales et plus particulièrement des organisations de défense des droits humains.
- Mesures de succès :** Conclusion d'enquêtes impartiales et indépendantes et ouverture de premiers procès de soldats et responsables de milices d'ici octobre 2021, notamment concernant les massacres d'Inatès (Niger), Djibo (Burkina Faso), Ogossagou (Mali).

Pour rompre le cycle de l'impunité, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande :**

➤ Aux gouvernements du Burkina Faso, du Mali et du Niger de :

- Adopter et mettre en œuvre de manière effective, dans un cadre légal, une politique nationale de tolérance zéro pour les violations des droits humains et du droit international humanitaire (DIH) contre les populations civiles commises par les forces de défense et de sécurité et les milices ;
- Condamner publiquement et systématiquement les violences contre les populations civiles, y compris les violences sexuelles liées au conflit, commises par les forces de défense et de sécurité et les milices ;
- Ouvrir immédiatement des enquêtes impartiales et indépendantes en cas d'allégations de violations des droits humains par tous acteurs, y compris les forces de défense et de sécurité (FDS) ou les milices ; publier des rapports d'étapes réguliers sur l'état d'avancement de ces enquêtes ; assurer la tenue de procès équitables.
- Mettre immédiatement en congé administratif les membres des FDS soupçonnés de crimes contre les populations civiles, en attendant la conclusion de l'enquête.
- Démanteler effectivement et désarmer les milices d'auto-défense reconnues coupables de violations des droits humains et du DIH.
- Mettre en place des mesures de protection des témoins et survivants, ainsi que des défenseurs des droits humains, notamment une assistance judiciaire.

➤ Aux partenaires internationaux de :

- Condamner publiquement et systématiquement les violences contre les populations civiles par les forces de défense et de sécurité et les milices, et non pas seulement des exactions commises par les groupes armés ;
- Reconnaître que l'impunité des responsables de violations fragilise la confiance dans l'État et favorise le recrutement par des groupes armés.
- Mettre en place une conditionnalité dans la poursuite des partenariats de sécurité liée au respect des droits humains et du DIH par les forces de défense et de sécurité.

Indicateur 8 : Renforcement des capacités et des ressources des systèmes judiciaires

- Source :** Budgets nationaux ; montant de l'aide.
- Mesures de succès :** Augmentation de 20% du budget des États sahéliens consacré à la justice et hausse mesurable de l'aide internationale au secteur de la justice d'ici avril 2022.

Pour restaurer la confiance des populations du Sahel dans la justice de leurs pays et rompre le cycle de l'impunité, **la Coalition citoyenne pour le Sahel recommande :**

➤ Aux gouvernements du Burkina Faso, du Mali et du Niger de :

- Doter suffisamment les ministères de la justice en équipement et ressources, y compris humaines, en tenant compte de la dimension genre, afin que les procureurs et les officiers de police judiciaire puissent enquêter efficacement et poursuivre équitablement les auteurs d'abus quels qu'ils soient, y compris les membres des forces de défense et de sécurité ou de milices communautaires.
- Renforcer les capacités médico-légales des institutions judiciaires pour leur permettre un déploiement rapide sur les scènes de crime et la collecte, l'analyse et le stockage sécurisé des preuves scientifiques (balistique, empreintes digitales, autopsies, etc.), y compris pour les cas de violences sexuelles.
- Augmenter le financement et les moyens des directions de la justice militaire mandatées pour enquêter sur les allégations d'exactions des forces de défense et de sécurité.
- Assurer la présence d'unités prévôtales, chargées de garantir la discipline et les droits des détenus, dans toutes les opérations militaires, et prendre des mesures pour empêcher les meurtres de représailles après la mort de soldats lors d'attaques de groupes armés.
- Soutenir la création et la formation d'agents de liaison avec les victimes, en s'assurant du recrutement de femmes, afin de faciliter les contacts et la coordination entre les victimes de toutes les communautés et le système judiciaire.

LA COALITION CITOYENNE POUR LE SAHEL



PROTECTION. STRATÉGIE POLITIQUE. AIDE. JUSTICE.